

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR



L'ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC

À

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

PROJET DE LOI N^o 107

**LOI VISANT À ACCROÎTRE LA COMPÉTENCE ET L'INDÉPENDANCE DU
COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DU BUREAU DES
ENQUÊTES INDÉPENDANTES AINSI QUE LE POUVOIR DU DIRECTEUR DES
POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES D'ACCORDER CERTAINS
AVANTAGES À DES TÉMOINS COLLABORATEURS**

octobre 2017

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	3
2. ANALYSE.....	4
2.1 Indépendance et impartialité de l'UPAC	4
2.1.1 Prêt de service à l'École nationale de police du Québec (ENPQ) : un modèle à retenir	6
2.2 Élargissement du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI)	8
2.3 Dispositions à l'égard du DPCP	11
3. CONCLUSION.....	11

1. INTRODUCTION

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (ci-après, l'« APPQ »), agissant à titre de représentante de plus de 5 400 membres actifs de la Sûreté du Québec (ci-après, la « Sûreté »), tient à remercier la Commission de l'opportunité qui lui est offerte de faire valoir son point de vue concernant l'actuel Projet de loi 107, intitulé : *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs.*

Tout d'abord, soulignons d'emblée que, sous réserve de commentaires ou d'observations contenus dans le présent document, l'Association est en accord avec les différents principes énoncés concernant l'Unité permanente anticorruption (ci-après, l'« UPAC »), le Bureau des enquêtes indépendantes (ci-après, le « BEI ») et également celle relative à l'ajout de certains pouvoirs aux Directeur des poursuites criminelles et pénales (ci-après, le « DPCP »).

En fait, il est opportun de savoir que nos membres composent présentement plus ou moins 80 % des effectifs policiers affectés à l'UPAC. Le lecteur ne sera donc pas surpris que les prêts de service proposés se situent parmi nos principales préoccupations dans le cadre des discussions sur le Projet de loi 107.

Par ailleurs, nous ne pouvons qu'être en accord avec l'indépendance opérationnelle que désire octroyer le législateur à la direction de l'UPAC. Toutefois, il est reconnu que l'apparence d'indépendance et d'impartialité est au moins aussi importante qu'une réelle indépendance et impartialité.

De plus, l'élargissement du mandat de l'UPAC, afin qu'il vise également « *les cas de corruptions dans l'administration de la justice et dans l'octroi de droits ou privilèges, telles une autorisation, une nomination ou une subvention*, nous semble répondre à un besoin, pour que nos institutions publiques, parfois mises à mal aux yeux de la population, puissent maintenir ou rétablir leur crédibilité dans l'esprit de la population en général.

2. ANALYSE

2.1 Indépendance et impartialité de l'UPAC

Comme mentionnées précédemment, l'indépendance et l'impartialité sont des composantes essentielles afin que nos institutions publiques puissent bénéficier du respect qu'elles méritent, garantissant du même coup le bon fonctionnement de notre société.

Ainsi, nous sommes d'avis que le mode de nomination ou la destitution du directeur de l'UPAC devrait faire l'objet d'une procédure de vote aux deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.

D'ailleurs, quant aux personnes devant être désignées par l'Assemblée nationale, le site Web de celle-ci mentionne ce qui suit :

« Une personne désignée est une personne nommée par l'Assemblée nationale pour exercer une charge publique. Un tel statut contribue à préserver l'indépendance de la personne désignée et son impartialité dans l'exercice de ses fonctions [...] Les cinq personnes désignées sont nommées sur proposition du premier ministre, approuvée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée.¹ »

(notre souligné)

¹ Site Web de l'Assemblée nationale / Personne désignée

Or, il est notoire que les travaux de l'UPAC aient parfois démontré leur proximité avec le monde politique provincial ou municipal justifiant amplement, à notre avis, que la nomination ou la destitution de son directeur se fasse par un vote des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.

Nous croyons que ce processus serait de nature à assurer aux yeux de la population l'indépendance et l'impartialité de l'UPAC et contribuerait à une diminution du cynisme ambiant de notre société entourant nos institutions et la classe politique en général.

2.1 Les conditions d'un prêt de service à l'UPAC : préoccupation majeure de l'Association (article 14)

Aux fins d'une meilleure compréhension, nous nous permettons de reproduire ici intégralement l'article 14 du Projet de loi 107 :

« [14] Peut agir comme enquêteur tout membre d'un corps de police dont les services sont prêtés au commissaire, sur entente conclue entre ce dernier et l'autorité de qui relève ce corps de police.

Les enquêteurs dont les services sont ainsi prêtés sont des agents de la paix sur tout le territoire du Québec. »

(nos soulignés)

Étant donné que le Projet de loi 107, ne fait aucunement état des conditions précises dans lesquelles s'effectueraient ces prêts de service, l'Association est donc très préoccupée à ce sujet, et ce, autant pour ses membres qui sont actuellement affectés à l'UPAC que ceux qui accéderont à ce service à l'avenir.

En effet, il est bon de savoir que les membres de l'Association qui composent la majorité des effectifs policiers de l'UPAC ne font présentement l'objet d'aucun prêt de service au sens de l'article 14 dudit Projet de loi. Ils relèvent plutôt de leur service de police d'origine, en l'occurrence la Sûreté du Québec.

Les principales préoccupations de nos membres à ce sujet peuvent être résumées comme suit :

- Que leur soit reconnue la possibilité de demeurer au sein de l'UPAC au-delà du temps de placement régulier de quatre (4) ans qui est ou serait sur le point d'être complété lors de l'entrée en vigueur de cette disposition du Projet de loi.
- La possibilité que ce prêt de service à l'UPAC puisse être renouvelable.
- Qu'un délai raisonnable soit accordé aux membres de l'UPAC entre le moment de la communication des conditions du prêt de service selon l'article 14, et la possibilité qui devrait leur être offert de se retirer de l'UPAC afin de retourner à leur service policier d'origine.
- Que durant ce prêt de service, les membres aient également la possibilité de revenir à leur service policier d'origine avec un préavis de 30 jours.
- Que l'encadrement juridique et contractuel de ce prêt de service soit clairement établi, et ce, afin que leurs droits, privilèges et conditions de travail soient respectés.

2.1.1 Prêt de service à l'École nationale de police du Québec (ENPQ) : un modèle à retenir

Afin que les prérogatives administratives et opérationnelles de l'UPAC, de même que l'ensemble des préoccupations de nos membres soient rencontrées, l'encadrement juridique de ces prêts de services devrait faire l'objet d'un modèle

dans lequel les droits et obligations de tous les intervenants sont clairement établis.

Le modèle de prêt de service à l'ENPQ en est un déjà connu de nos membres, du gouvernement, de la Sûreté du Québec et de l'Association. Ce dernier a également fait ses preuves en termes d'efficacité et d'efficience dans le respect des droits des hommes et des femmes appelés à devenir membres de l'École nationale de police. Ainsi, nous croyons que ce modèle de prêt de service serait celui à retenir pour les membres appelés à devenir membres de l'UPAC.

Sans qu'il soit utile d'entrer ici dans les détails de ce type de modèle, nous désirons toutefois attirer votre attention sur ses principales composantes :

- Le prêt de service fait l'objet d'une tente tripartite entre l'ENPQ, la SQ et l'Association.
- Cette entente de prêt de service prévoit que les conditions de travail applicables à nos membres sont celles du contrat de travail entre l'Association et le gouvernement, sauf celles mentionnées dans le contrat tripartite.
- La procédure applicable au règlement des litiges dans ce contrat tripartite est la même que celle connue des parties dans le contrat entre le gouvernement et l'association en faisant les adaptations nécessaires.
- Cette entente permet l'uniformisation des conditions de travail des membres assujettis au prêt de service.
- Ce contrat tripartite a l'avantage également de prévoir les modalités de transfert lors d'un retour au service de police d'origine du membre.
- Enfin, cette entente tripartite prévoit les modalités d'un retour au service de police d'origine, que ce soit de la volonté du membre ou celle de l'ENPQ que ce soit durant ce prêt de service ou à son expiration.

À la lecture de ces différents éléments, nous espérons que le gouvernement constatera comme nous les avantages d'utiliser un modèle de prêt de service déjà connu par les différentes parties en cause et reconnu pour son efficacité.

2.2 Élargissement du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI)

Le Projet de loi prévoit l'élargissement de la juridiction du BEI pour y inclure les infractions à caractère sexuelles commises par un policier dans l'exercice de ses fonctions.

À cet égard, nous croyons opportun de reproduire ici les différentes dispositions dont il est question, entre autres les articles 28 et 30 du Projet de loi 107 en y ajoutant l'article 286 de la *Loi sur la police* :

« [28] Toutefois, le directeur d'un corps de police n'est pas soumis à l'obligation prévue au premier alinéa lorsqu'il s'agit d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, il doit sans délai en informer le Bureau des enquêtes indépendantes. »

« [30] Une enquête doit également être tenue lorsque le Bureau des enquêtes indépendantes est informé conformément au troisième alinéa de l'article 286 d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, à moins que le directeur du Bureau ne considère que l'allégation est frivole ou sans fondement, après avoir consulté, s'il le juge nécessaire, le directeur des poursuites criminelles et pénales. »

« [286] Le directeur d'un corps de police doit sans délai informer le ministre de toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un

policier, à moins qu'il ne considère, après avoir consulté le directeur des poursuites criminelles et pénales, que l'allégation est frivole ou sans fondement. »

Même si l'Association ne s'objecte pas formellement à l'élargissement du mandat du BEI à cet égard, nous croyons utile de souligner que nous ne voyons tout de même pas la nécessité que ce type d'enquêtes soient faites par le BEI puisque celles-ci sont, à notre avis, déjà effectuées de façon indépendante, que ce soit à l'interne ou à l'externe des services de police, et ce, avec rigueur. De plus, nous savons pertinemment que les allégations de cette nature sont prises très au sérieux par les autorités concernées.

Notre préoccupation sur le sujet concernant davantage la capacité du BEI de répondre adéquatement à cet élargissement de son mandat dans un délai raisonnable.

En effet, selon les statistiques disponibles, depuis le début de ses travaux en 2016, le nombre d'enquêtes enclenchées par le BEI est en constante augmentation. De plus, même si des ressources y ont été ajoutées, seulement 11 dossiers d'enquête ont été transmis au DPCP sur un total de 76 dossiers.

Il va de soi que, compte tenu de ce dernier élément, l'Association est contre tout autre élargissement du mandat du BEI que celui déjà prévu au projet de loi.

Il nous semble que le monde politique en général nourrit de grandes aspirations en ce qui a trait au Bureau des enquêtes indépendantes. Quant à nous, avant d'élargir davantage les responsabilités du BEI, peut-être devrait-on songer à leur attribuer des ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de leur mandat actuel.

Cependant, il n'est pas inutile ici de rappeler que lors des discussions entourant le projet de loi instaurant le BEI en 2015, tous les intervenants, quel que soit le parti, appréhendaient que les coûts associés au fonctionnement du Bureau n'exploient comme ce fût le cas en Ontario avec son unité des enquêtes spéciales SIU.

Il est opportun de prendre en considération que les impacts professionnels et personnels dans ce type de situation sont, autant pour la victime alléguée que pour le policier impliqué, très importants.

C'est donc dire que les doutes que nous entretenons quant à la capacité du BEI d'accomplir son mandat dans un délai raisonnable sont d'autant plus préoccupants qu'une allégation aussi grave que celle relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions doit être complétée avec rigueur, efficacité et rapidité, et ce, autant dans l'intérêt de la victime, du membre impliqué, que pour le respect de notre fonction par la société en général.

Par ailleurs, nous avons pris connaissance des principales recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Plus particulièrement, la Commission mentionnait ce qui suit :

« [...] la Commission estime que le pouvoir discrétionnaire que le projet de loi prévoit octroyer au directeur du BEI, quant aux enquêtes portant sur les allégations relatives à une infraction à caractère sexuel, maintient une forme de discrimination à l'égard des femmes. La Commission est d'avis que toutes les allégations pour lesquelles le BEI doit faire enquête méritent la même attention. »

Cette affirmation de la Commission, en plus d'être surprenante, nous semble avec respect tout à fait injustifiée.

En effet, la discrétion accordée au directeur du Bureau de ne pas faire enquête s'il considère que l'allégation est frivole ou sans fondement, après avoir consulté le juge si nécessaire le directeur du DPCP, est une discrétion tout à fait semblable à toute allégation de nature criminelle à l'encontre d'un policier, tel que spécifié à l'article 286 de la *Loi sur la police*.

Il nous semble qu'à cet égard, les allégations pour une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions ne font donc aucunement l'objet de discrimination et sont traitées sur le même pied que toute autre allégation d'infraction criminelle qu'aurait commise un policier.

2.3 Dispositions à l'égard du DPCP

L'Association est en accord avec les dispositions afférentes du Projet de loi à ce sujet, lesquelles visent à notre avis à procurer au DPCP davantage d'outils nécessaires à l'accomplissement de son mandat afin que des criminels soient traduits avec succès devant les tribunaux. À ce sujet, il est intéressant de noter que l'efficacité du DPCP et de nos tribunaux contribue à n'en pas douter au respect et à la crédibilité de nos institutions publiques aux yeux de la population en général.

3. CONCLUSION

L'Association est favorable à l'ensemble des volontés exprimées par le législateur dans le cadre du Projet de loi 107.

Toutefois, nous sommes d'avis que la nature des travaux devant être entrepris par l'UPAC, de même que les enjeux suffisamment importants soulevés par son indépendance et son impartialité, justifient amplement que le Projet de loi prévoie que le mode de nomination du directeur de l'UPAC se fasse par un vote aux deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.

Les conditions du prêt de service des membres de l'Association à l'UPAC sont des préoccupations majeures de l'Association et nous soutenons que le modèle d'encadrement juridique à retenir est celui utilisé pour les membres en prêt à l'École nationale de police du Québec.

Finalement, nous sommes d'avis qu'avant d'élargir le mandat du BEI, il faudrait avant tout songer à lui procurer les ressources humaines et matérielles nécessaires, sans pour autant que ses coûts n'exploient comme ce fût le cas pour le SIU en Ontario. Cela, afin que les enquêtes se fassent avec rigueur, dans un délai raisonnable pour minimiser l'impact négatif de ce type d'enquête, et ce, autant pour les victimes que pour le policier impliqué dans ce type d'allégation.

En terminant, l'APPQ tient à vous remercier de l'attention que vous avez portée au présent mémoire et espère avoir apporté une contribution utile à vos travaux ainsi qu'à votre réflexion sur le Projet de loi 107.