CONSULTATION

Projet de loi n^{o} 46

Loi concernant les enquêtes
policières indépendantes

Présenté à la

Commission des institutions
du Gouvernement du Québec

Par M. Francis Gobeil
Président A.D.P.Q. et
Directeur du Service de la
Sécurité publique de Trois-Rivières

Accompagné de

M. Alain St-Onge
Directeur général

1er Mars 2012

Préambule

L'Association des Directeurs de police du Québec est un organisme à but non lucratif et est incorporée en vertu de la Loi des Compagnies depuis 1937.

Notre mission première consiste à « Rassembler les dirigeants policiers et leurs partenaires afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité des citoyens du Québec ».

Nous comptons dans nos rangs l'ensemble des dirigeants policiers du Québec, soit ceux : des trente-deux (32) corps de police municipaux de niveau de service 1 à 4, de la GRC (division C – Montréal), de certains corps policiers autochtones, des chemins de fer Canadien Pacifique et Canadien National, de la Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Montréal. L'ADPQ est également heureuse de compter parmi ses membres des organismes liés à la sécurité du public au Québec et qui font parti du comité des « Associés publics, parapublics et privés ».

Notre document ne constitue qu'une brève analyse du projet de loi 46 et n'a pas fait l'objet d'une consultation exhaustive de nos membres. Considérant les présentations qui ont été ou qui seront faites par les dirigeants de la Sûreté du Québec, du Service de police de la ville de Québec et du Service de police de la ville de Montréal, organisations qui font actuellement ce type d'enquête, nous nous exprimons au nom des Corps de police municipaux de niveau 1 à 3. Notez cependant que les Corps de police de niveau 3 pourraient être appelés à effectuer ces enquêtes selon les dispositions actuelles de la Loi sur la police.

Commentaires d'ordre général

À prime abord, l'Association des directeurs de police du Québec voit d'un très bon œil la mise en place d'un « Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes » en espérant qu'il pourra faciliter la démonstration de la rigueur et du professionnalisme dont font preuve nos unités d'enquête d'élite appelées à mener à bien ces enquêtes indépendantes et qu'il pourra contribuer à l'amélioration des processus et du niveau de confiance que doit avoir le grand public à l'endroit de ses institutions.

Si d'autres modèles existent ailleurs, notamment l'UES (Unité d'enquête spécialisées ou SIU) ontarien, ils ne sont pas nécessairement une réponse « sans failles » au processus actuel du Québec. Une UES n'est pas non plus un synonyme d'efficience et nécessite toute une structure parallèle de bureau d'enquête ultra spécialisé qui, par ailleurs, doit habituellement recruter son personnel parmi d'anciens enquêteurs policiers.

Nos grandes organisations policières disposent des ressources humaines spécialisées, de l'encadrement expérimenté, des équipements et de l'expertise nécessaires aux meilleures conditions d'enquête, il serait inapproprié d'en négliger leurs compétences.

Nous sommes d'avis par ailleurs que le principal enjeu est lié à la « ***transparence*** » du processus à l'endroit de nos concitoyens. Le législateur sera confronté à l'amélioration du modèle de communication de l'information tout en préservant le niveau de confidentialité nécessaire à la tenue d'une enquête de cette nature, du respect des obligations légales de non-divulgation et des délais souvent nécessaires avant de pouvoir tirer des conclusions définitives et dont la communication est permise.

Finalement, nous souhaitons exprimer notre préoccupation sur la nécessité d'éviter un phénomène de type « chasse aux sorcières » dans les décisions qui seront retenues. Nous soumettons respectueusement que les enquêtes menées doivent tenir compte du fait que les hommes et les femmes qui exercent le métier de policiers ou policières ne sont pas des « suspects » à prime abord et que l'objectif des enquêtes de ce type est, dans un premier temps, d'établir les circonstances des malheureux évènements auxquels nos employés ont été confrontés et, le cas échéant, d'améliorer les pratiques policières ou de porter des accusations lorsque requis.

On doit se rappeler que le Code criminel prévoit que les policiers peuvent être appelés à faire usage de la force nécessaire pour remplir adéquatement leur mission. Il ne faudrait en aucun cas en arriver à présumer d'une culpabilité de leur part. Nos policiers et policières sont des citoyens à part entière et doivent eux-aussi bénéficier de la présomption d'innocence garantie par nos chartes.

Interrogations ou commentaires particuliers

L'Association des directeurs de police du Québec est globalement favorable à la majorité des articles proposés et tel que libellés au projet de loi.

Toutefois nous souhaitons cependant attirer votre attention sur certaines interrogations ou recommandations.

Article 289.8 :

« Les conditions minimales pour être embauché comme membre du personnel du Bureau ainsi que pour le demeurer sont les suivantes : »

Nous sommes en accord avec les trois exigences énoncées. Nous désirons cependant porter un élément de réflexion à votre attention. Serait-il pertinent de permettre à une personne qui a été directement et indirectement concernée par une enquête de ce type dans le passé et d'exercer le rôle d'observateur ? Nous croyons que cela mérite d'être bien évalué.

Article 289.16 :

« L'observateur désigné pour assurer la liaison avec le corps de police chargée de mener l'enquête indépendante doit, dans les 24 heures de sa désignation, communiquer avec le représentant du corps de police afin d'obtenir un état de situation. »

Nous trouvons le délai de 24 heures trop long. Étant donné la nature de ces enquêtes, la liaison devrait se faire « sans délai » entre ces deux intervenants, particulièrement si un observateur désire se prévaloir des dispositions de l'article 289.17.

Article 289.17

« Le représentant du corps de police chargé de mener l'enquête indépendante doit communiquer à l'observateur qui en fait la demande, dans l'exercice de ses fonctions, tout renseignement et document que ce dernier juge utile dans le cadre de la surveillance de cette enquête. »

Nous comprenons que l'essence de cet atricle vise à assurer une transparence complète à l'endroit de l'observateur et nous sommes tout à fait favorables au principe. Cependant et tel que libellé, l'intention ouvre aussi la porte à tout abus de procédures de la part d'un observateur. Il pourrait, à titre d'exemples, exiger au quotidien : un rapport d'étape au représentant désigné du corps de police, tout

nouveau document qui s'ajoute au dossier d'enquête, tout affidavit en préparation, des notes personnelles, etc. et ce, sans égards aux règles de preuves applicables, à la conservation d'une pièce à conviction ou permettant de dévoiler des techniques d'enquêtes confidentielles.

L'enquête est d'abord «policière». Nous croyons que les paramètres doivent être mieux définis et mieux encadrés afin d'éviter les abus au niveau de demandes semblables.

La protection de ces documents et leur communication potentielle nous apparaissent ambigues et méritent d'être bien clarifiés. Nous croyons que le terme « copie » de document est plus approprié.

: (2ième paragraphe)

« Un observateur peut, s'il le juge utile dans le cadre de la surveillance de l'enquête indépendante, visiter les lieux où s'est déroulé l'évènement ayant mené au déclenchement de cette enquête au moment où ceux-ci sont protégés par un corps de police. L'observateur doit, sur demande, s'identifier et exhiber le certificat attestant sa qualité. Tout policier en devoir sur les lieux doit alors lui permettre d'y pénétrer. »

Tel que rédigé, ce texte risque d'exposer inutilement un observateur non expérimenté et même de compromettre une « scène de crime potentielle ». La préservation de l'intégrité de ces scènes est régie par des règles de preuve très strictes et même les policiers sont habituellement contraints à l'obtention de mandats pour y avoir accès. La contamination d'une scène, même de bonne foi, peut avoir des conséquences désatreuses sur des éléments de preuve. Un observateur pourrait aussi devenir un témoin contraignable. Cette visite de l'observateur doit préalablement être autorisée par l'enquêteur.

De plus, cette disposition vient en contradiction avec l'article 289.18 qui vise à empêcher l'observateur de « *tout contact direct ou indirect* » avec l'enquêteur au dossier. Une visite de la scène est la meilleure façon de prendre contact avec l'enquêteur au dossier si celle-ci n'est pas encadrée et si l'observateur peut s'y présenter seul à tout moment.

Nous recommandons qu'un observateur désirant se prévaloir de cette disposition soit tenu d'être accompagné du *représentant du corps de police* **lors de sa visite. Ainsi, les policiers chargés de protéger une scène pourront plus facilement permettre l'accès au site.**

Article 289.18 :

« Un observateur ne peut, dans le cadre de la surveillance d'une enquête indépendante, entrer en contact directement ou indirectement avec un membre de corps de police chargé de mener cette enquête, autre que le représentant de ce corps de police, ni avec un membre du corps de police impliqué dans l'évènement qui fait l'objet de cette enquête indépendante. »

Nous nous interrogeons sur la pertinence de cette interdiction. Il nous apparaît évident qu'il n'appartient pas à l'observateur d'orienter ni de mener une enquête. Mais, qui de mieux pour sa compréhension globale d'un dossier, que l'enquêteur principal de l'enquête? Devons-nous comprendre par ailleurs qu'un observateur pourrait rencontrer des témoins ou toute personne qui a un intérêt dans une telle enquête?

À notre avis, la collaboration entre le représentant et l'observateur sera essentielle. Le représentant devra être très près de l'enquête et en posséder les moindres détails. La bonne compréhension de l'ensemble du dossier sera essentielle à l'observateur afin de bien remplir son mandat. Nous recommandons de moduler cette interdiction par la présence du « représentant du corps de police désigné » ou « officier de liaison » dans l'éventualité où l'observateur aurait besoin de rencontrer un intervenant afin d'obtenir des précisions sur des éléments donnés de l'enquête ou d'en interdire la pratique pour tout témoin ou personne intéressée.

Article 289.21 : (2ième paragraphe)

« Dès que le rapport de l'enquête indépendante est complété par le corps de police, son directeur en transmet copie au directeur du Bureau.

Dans les 20 jours de la réception de ce rapport, l'observateur doit faire état par écrit au directeur du Bureau de ses observations et de ses conclusions sur l'enquête indépendante. »

Cette disposition ajoute un délai additionnel de trois semaines à une procédure déjà dénoncée socialement comme étant trop longue. Si cette étape additionnelle n'est pas expliquée ou communiquée au grand public, elle pourrait être perçue, encore, que comme du laxisme policier.

Nous recommandons de prévoir des dispositions sur la transmission d'information au public portant sur les « différentes étapes » d'enquête.

Article 289.22 : (3ième paragraphe)

« 2° s'il est d'avis que l'enquête indépendante est entachée d'une irrégularité de nature à en compromettre l'impartialité, en avise le ministre. Dans ce cas, l'enquête est reprise par un autre corps de police que désigne le ministre et ce dernier en avise, conformément à l'article 289.14, le directeur du Bureau. »

Les dispositions de l'article 289.20 prévoient une nuance non-négligeable quant à la gravité de l'irrégularité de nature à compromettre l'impartialité de l'enquête, soit *« … et que celle-ci ne peut être corrigée… ».* Nous croyons que la même nuance devrait se refléter au présent article. De plus nous questionnons sur l'automatisme ainsi créé. Le ministre n'a aucune alternative.

Nous suggérons que le texte devrait indiquer « reprise ou complétée ...». Nous recommandons que la décision de confier l'enquête à un autre corps de police demeure sous la responsabilité du ministre.

Article 289.22 : (dernier paragraphe)

« Le directeur du Bureau rend publique, dans tous les cas, l'appréciation du Bureau quant au caractère impartial ou non d'une enquête indépendante, après en avoir avisé le ministre. »

Ce paragraphe est le seul qui traite de la relation du Bureau avec le grand public ou les médias. De plus, en apparence, cette communication ne traiterait que de l'appréciation globale du Bureau quant à l'impartialité de l'enquête. À notre avis, ce ne serait que beaucoup trop peu et beaucoup trop tard. Cette seule évaluation ne rencontrerait aucunement les obligations minimales de transparence exprimées par le public et souhaité par les organisations policières. Il s'agirait essentiellement d'un acte de foi à accorder au jugement du Bureau.

Nous recommandons que le Bureau soit responsable d'informer le public des différentes étapes du processus d'enquête et qu'il puisse, à un moment ou un autre, expliquer les circonstances d'un malheureux évènement ayant occasionné une telle enquête, le tout sous réserve de ne pas nuire à l'enquête ou à compromettre d'éventuelles procédures.

Article 289.27:

« Aux fins de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le Bureau est réputé être un corps de police ainsi qu'un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, »

Nous comprenons que le libellé actuel ne vise qu'à permettre au corps de police de pouvoir transmettre l'intégralité de la majorité des documents requis. À notre avis, le simple fait d'être désigné « réputé être un organisme chargé de prévenir, détecter ou réprimer la Loi » est suffisant pour se faire. Est-il nécessaire de l'assimiler un «corps de police»?

LOI SUR LA RECHERCHE DES CAUSES ET DES CIRCONSTANCES DES DÉCÈS

Aucun commentaire particulier.

Conclusion

En résumé, l'Association des directeurs de police recommande:

- que « l'observateur » entre en contact avec le « représentant du corps de police désigné » sans délai:
- d'encadrer la visite des lieux « protégés » par « l'observateur »,
- d'encadrer toute forme de contact autorisé entre « l'observateur » et autre personne que le représentant désigné,
- de limiter les délais additionnels de procédures;
- de limiter la « reprise » complète ou systématique d'une enquête;
- de donner au Bureau la responsabilité d'informer le public des différentes étapes d'un processus d'enquête et, le cas échéant, d'en divulguer les circonstances lorsque qu'aucune accusation n'est autorisée par le DPCP.

Nous souhaitons ajouter notre préoccupation, maintes fois évoquée, relative aux délais occasionnés par l'impossibilité des enquêteurs à obtenir les rapports policiers dans des délais acceptables. Nous l'avons indiqué en préambule, nous reconnaissons et défendons les droits de nos policiers, cependant ils ont aussi des obligations. Un récent jugement rendu en Ontario (Cour d'appel de l'Ontario, Schaeffer v Wood 2011 ONCA716) a d'ailleurs clairement énoncé la primauté de ces obligations au détriment de leur protection personnelle. Cette attitude répandue chez nos policiers contribue « largement » à la perte de confiance du public face aux enquêtes actuellement menées. *Nous recommandons également au ministre d'apporter les modifications*

réglementaires ou législatives permettant la tenue sans délai des enquêtes tout en prévoyant une protection adéquate des droits de nos employés.

Dans une même volonté de diminuer les délais, nous croyons que la désignation rapide d'un procureur du DPCP, dès le début de l'enquête, contribuerait aussi à une conclusion plus hâtive.

L'Association des directeurs de police du Québec constate avec intérêt que le projet de Loi 46 laisse la responsabilité d'effectuer les enquêtes à des organisations policières, lesquelles possèdent l'expertise nécessaire pour effectuer ce travail avec le professionnalisme requis.

L'ADPQ souhaite vivement que le « Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes » soit un outil, non seulement de surveillance de l'impartialité des enquêtes, mais également qu'il puisse contribuer significativement à la « transparence » tant réclamée dans ces dossiers impliquant les Corps de police.