La Table
des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles

UN PROCESSUS D'ENQUÊTE VÉRITABLEMENT INDÉPENDANT, IMPARTIAL ET TRANSPARENT EST ESSENTIEL POUR PROCURER UN SENTIMENT DE SÉCURITÉ À TOUTE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE

Projet de loi 46

Loi concernant les enquêtes policières indépendantes

Mémoire de la Table des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles

Présenté le 21 mars 2012

à la Commission des institutions

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) H2X 3V8, (514) 844-1309
coordination@trpocb.org
www.trpocb.org

1 Présentation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) est formée de 37 regroupements nationaux, actifs à la grandeur du Québec (liste en annexe). Ceux-ci abordent la santé et les services sociaux sous différentes perspectives (femmes, jeunes, hébergement, famille, personnes handicapées, communautés ethnoculturelles, sécurité alimentaire, santé mentale, violence, périnatalité, toxicomanie, etc.).

À travers ses membres, la Table rejoint plus de 3 000 groupes communautaires de base de toutes les régions. Lieu de mobilisation, de concertation et de réflexion, la Table développe des analyses critiques portant sur différents aspects entourant le système de santé et de services sociaux en général, de même que sur toute politique pouvant avoir un impact sur la santé et le bien-être de la population.

La Table travaille de concert avec la Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) à titre d'interlocutrices privilégiées du ministère de la Santé et des Services sociaux concernant le soutien aux organismes communautaires de ce secteur.

La Table est membre du Réseau québécois de l'action communautaire autonome, de la Coalition Solidarité Santé et de la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics.

2 Introduction

D'entrée de jeu, nous désirons souligner que les analyses de la Ligue des droits et libertés et du Protecteur du citoyen sur le projet de loi 46 nous apparaissent essentielles considérant leurs expertises en matière de protection des droits de la personne. Les mémoires de ces deux instances fournissent selon nous une foule d'informations et de propositions d'une très grande pertinence. Le présent avis reprendra plusieurs éléments de leurs positions, mais il aurait pu en reproduire encore davantage, tant ils rejoignent nos préoccupations.

Plutôt que de tout répéter, nous vous convions à leur accorder toute l'importance qu'ils méritent et à considérer le présent avis comme une contribution apportant un éclairage supplémentaire et spécifique aux organismes d'action communautaire autonome et à leur vision de la société.

Le champ d'intervention et d'expertise de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles se situant au niveau du mouvement communautaire autonome, nous désirons apporter un éclairage particulier à cet égard concernant les mécanismes d'enquêtes policières indépendantes.

Le présent avis mettra en lumière certaines conséquences du projet de loi 46 sur le sentiment de confiance de la population en général, mais en particulier sur les populations rejointes par les organismes communautaires, et il abordera ses impacts sur les pratiques des organismes eux-mêmes.

3 Lien de confiance, respect des droits, sentiment de sécurité et exercice de la citoyenneté, quel que soit le lieu et dans toutes circonstances

Les organismes communautaires rassemblés par la Table sont nombreux à traiter de problématiques sensibles et à accueillir des personnes marginalisées ou en détresse pour diverses raisons. Les gens qu'ils accueillent peuvent faire l'objet de profilage, de préjugés, d'intimidation, de violences même.

De nombreux organismes communautaires sont aussi actifs par des actions de défense collective des droits, ce qui les amènent à mobiliser la population autour d'enjeux de société, certains moins appréciés que d'autres par d'autres composantes de la société. Ces organismes et leurs actions peuvent aussi être l'objet de jugements de valeur, d'intimidation, de harcèlement et ils peuvent subir des pressions de diverses provenances et des marques de rejet du type «pas dans ma cour».

Qu'elles visent des individus ou des groupes d'individus, ces réactions d'intolérance ne sont pas exclusives à certaines franges de la population, et elles peuvent se voir dans toutes les sphères de la vie en société, et dans les relations avec tous les corps de métier. Dans un monde idéal, cela ne se produirait pas, mais la réalité se rappelle à nous chaque jour qui passe.

La réalité des derniers mois concernant des drames impliquant les forces de l'ordre et la population ne peut être occultée, le dépôt du projet de loi en est d'ailleurs l'expression. La confiance de la population est en jeu et nous croyons qu'il faut poser les gestes nécessaires à son rétablissement.

L'actualité des derniers mois est ainsi venue rappeler que des blessures et des décès ne se produisent pas uniquement lorsque les forces policières sont aux prises avec des criminels notoires, mais qu'il pouvait aussi s'agir de personnes en crises, d'itinérants, de badauds, de manifestants.

Aux décès d'un itinérant et d'un passant, en juin 2011, viennent en effet de s'ajouter trois autres décès depuis janvier, un itinérant vivant des problèmes de santé mentale et deux autres personnes qui auraient eu des comportements suicidaires selon les informations qui ont circulé au moment des drames. Il s'agit d'événements tragiques pour les personnes impliquées et leurs proches, mais aussi pour des communautés et des groupes d'affinités.

Ces drames interpellent particulièrement les organismes communautaires qui travaillent directement avec des personnes marginalisées ou en situation de crise, mais aussi l'ensemble du mouvement étant donné que tous sont appelés à en côtoyer, sporadiquement ou non. Ils préoccupent aussi les organismes communautaires en raison des répercussions collectives que de tels drames peuvent avoir.

Le 7 mars dernier, un étudiant du Cégep de Saint-Jérôme a été grièvement blessé à l'œil droit par ce qui semble être un engin de diversion (grenade assourdissante) lancé par un policier lors d'une manifestation étudiante se tenant à Montréal. Au moment d'écrire ce texte, cet étudiant risque de perdre l'usage de son œil et les circonstances de l'événement ne sont pas encore éclaircies. Nous présumons de la bonne foi de toutes les parties et ne jugeons ni le comportement de l'étudiant ni celui du policier impliqué. Les deux exerçaient un rôle différent, se justifiant selon des critères différents.

Bien que tous les drames cités en exemple soient différents au niveau du contexte, nous croyons qu'ils sont liés au niveau de leurs répercussions en regard du sentiment de sécurité et de la confiance envers les forces de l'ordre, individuellement et collectivement. Sans porter de jugement sur la responsabilité des uns et des autres, dans les exemples ci-haut et dans tout autre cas où une intervention policière occasionne des blessures ou la mort, nous croyons qu'il est essentiel de faire la lumière sur les circonstances entourant chaque drame. Pour comprendre comment de tels événements ont pu se produire, établir des conclusions et prendre les mesures qui s'imposent pour les éviter dans l'avenir, il faut détenir l'ensemble des faits, ce que ni le public, ni l'une ni l'autre des parties impliquées, ne peuvent faire de manière impartiale.

La confiance de la population est ébranlée, et il faut davantage que ce que propos ce projet de loi pour assurer un véritable lien de confiance entre la population et les corps policiers. En effet, chaque événement tragique du type de ceux que nous avons présentés nuit à ce lien de confiance en regard de la population dans son ensemble.

4 Les principaux problèmes du projet de loi 46

Les attentes étaient grandes face au projet de loi, et force est de constater que celui-ci ne les remplit pas et que les failles sont trop importantes pour qu'il soit question uniquement d'amendements. Le projet de loi a davantage les apparences de règles disciplinaires à l'intérieur d'un ordre professionnel que d'une loi pour instaurer un mécanisme indépendant, dans l'esprit comme dans la lettre. L'enjeu ici en est un de justice et d'apparence de justice, ce qui implique impartialité, transparence et indépendance. La confiance de la population envers la justice et les forces de l'ordre en dépend.

Selon nous, le projet de loi 46 aura des conséquences néfastes sur la population et sur les organismes communautaires au niveau de l'exercice de la citoyenneté. Nous pensons ici à diverses formes de ce que nous appelons des pratiques citoyennes larges permettant aux personnes de prendre la place qui leur revient dans la société et des interventions visant la transformation sociale comme la tenue de manifestations sur l'espace public telles que des marches et des rassemblements pacifiques.

Pour prendre une part active en société, il faut se sentir en sécurité dans la rue, et ce, quelle que soit l'activité qu'on y mène, de la promenade de santé, jusqu'à la participation à une manifestation pour revendiquer un droit ou exprimer une position sur un enjeu de société.

4.1. Un processus ne contribuant au sentiment de sécurité, ni individuellement ni collectivement

De nombreux organismes communautaires travaillent avec des personnes marginalisées. Déjà, ces personnes craignent souvent les services policiers et nous croyons que le projet de loi ne fait rien pour les mettre en confiance. Il est facile d'imaginer qu'une personne apeurée ou en crise pourrait réagir avec excès à une intervention policière si elle a la conviction que les forces policières ne seraient pas sanctionnées par leurs pairs si un problème survenait. Nous croyons que cela pourrait mettre toutes les personnes présentes en danger, incluant les policières et les policiers, pour une raison qui dépasserait alors le caractère stressant de l'intervention elle-même.

Le projet de loi 46 offre une vision réductrice des circonstances pouvant nécessiter le déclenchement d'une enquête, en disant qu'elle devrait « être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policer en devoir, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police » (289.1).

Tout d'abord la définition d'une blessure grave et d'une blessure étant ouverte à interprétation, des « incidents » pourraient ou non être déclarés au ministre, selon les personnes et les corps de police qui en feraient l'évaluation. Des enquêtes pourraient ne pas avoir lieu en raison d'une interprétation intervenant à la base même du processus.

L'exemple récent de l'étudiant blessé par un engin de diversion nous permet aussi de constater que le projet de loi ne fait mention que de blessures ou de décès causés par une arme à feu. Selon nous une enquête indépendante doit avoir lieu quel que soit l'instrument ayant causé des lésions ou le décès lors d'une intervention policière.

Ni l'exclusion du pistolet à impulsion électrique (Taser), ni celle d'armes utilisées dans le cadre de contrôle de foule ne sont justifiables. Les armes comme le pistolet à balles de caoutchouc, les matraques, les bonbonnes de gaz lacrymogène ou de poivre de Cayenne, ou encore les grenades assourdissantes, pour ne nommer que les plus médiatisées, peuvent être la cause de décès et de blessures importantes et même l'être pour plus d'une personne à la fois.

Notre préoccupation est liée au fait que la population répond souvent à l'appel d'organismes communautaires et que ces derniers sont libres de recourir à de telles actions pour défendre une revendication ou prendre position sur un enjeu de société. Des arrestations de manifestantes et de manifestants sont souvent effectuées lors de rassemblements pacifiques. Ces arrestations peuvent être musclées et entraîner des blessures ou des décès. Dans le feu de l'action, la foule ne sait rien des motifs des arrestations, qu'elles soient justifiés ou non, le sentiment d'insécurité est alors très grand. Qu'adviendrait-il de la liberté de manifester si des personnes n'y participent plus, sachant que les recours devant les protéger en cas de problème ne sont pas dignes de confiance?

Dans le contexte démocratique qui est le nôtre, il est essentiel que la population se sente en sécurité lorsqu'elle prend part à des actions telles que des manifestations et pour nous ce sentiment doit se concrétiser autant durant l'événement que dans les étapes qui pourraient suivre si un malheur survenait.

4.2. Un processus n'assurant pas l'impartialité et l'indépendance

Le projet de loi ne modifie pas véritablement la procédure actuelle, puisqu'une enquête au sein d'un corps policier continuerait d'être menée par un autre corps policier. La première réflexion qui vient à l'esprit porte sur la solidarité prévisible que des membres d'une même confrérie risquent de s'accorder. La solidarité entre collègues est une réaction humaine dont il faut tenir compte parce qu'elle n'a pas que des conséquences positives. De plus, même si l'esprit de corps n'intervenait pas dans une enquête, la réception de ses résultats par le public serait tout de même influencée par cette probabilité. Cela accroîtrait la méfiance de la population à l'endroit des forces de l'ordre, mais aussi de la justice elle-même, ce qui doit évidemment être évité.

Le fait que le processus soit encore placé sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique, alors qu'il devrait l'être par le ministre de la Justice, concourt aussi à réduire la confiance du public. En effet, il est difficile de croire à l'indépendance d'une enquête étant donné les liens unissant toutes les instances : des collègues travaillant dans des divisions différentes certes, mais qui sont tous sous les ordres d'un même patron, le ministre de la Sécurité publique.

Un autre rendez-vous manqué avec est l'absence de précision du projet de loi 46 au niveau des ressources financières qui pourraient être dorénavant accordées par le Coroner à des membres de la famille d'une victime devant engager des frais d'assistance et de représentations juridiques. Les moyens pouvant être mis en œuvre par un corps de police pour exposer son point de vue étant bien différents de ceux d'une personne ou d'une famille, il importe que la population constate que des actions sont prises pour assurer un traitement équitable entre les parties en cause. Le projet de loi rate une occasion importante de mettre la population en confiance, parce qu'il ne s'agit que de remboursements et que ceux-ci ne seront pas balisés par la Loi.

4.3. Un processus n'assurant pas la transparence, ni au niveau structurel ni au niveau des résultats

Les véritables modalités d'enquêtes ne seront pas intégrées à la Loi, puisqu'ils feront l'objet de « directives applicables à la tenue des enquêtes indépendantes » (289.2) établies par le ministre de la Sécurité publique. Il est à craindre qu'il y ait autant de directives que de situations et qu'il soit impossible d'avoir une vision d'ensemble de ces dernières, notamment afin d'en assurer la cohérence. L'absence de transparence du projet de loi augure très mal pour la transparence du processus lui-même.

Quant au *Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes,* il ne représente pas une caution civile suffisante. L'article 289.11 expose à lui seul l'ensemble des limites soit que « Le directeur, le directeur adjoint ainsi que les membres du personnel du Bureau désigné par le directeur agissent comme observateurs des enquêtes indépendantes. » En étant limité à un rôle d'observation, ce Bureau ne pourra donner au public la confiance qu'il faudrait soit « de vérifier si cette enquête est menée de façon impartiale ».

Qui plus est, le Bureau ne disposera pas des moyens nécessaires pour jouer un rôle maximal puisqu'il n'aura accès qu'au matériel qu'il sollicitera du corps de police chargé de l'enquête, ce qui demande une connaissance de l'existence d'informations ou de documents pertinents. Il ne pourra pas non plus « entrer en contact directement ou indirectement avec un membre du corps de police chargé de mener l'enquête, ni avec un membre du corps de police impliqué dans l'événement » (289.18). Le travail du Bureau se voit sérieusement compromis alors qu'il serait responsable de la probité du processus d'enquête aux yeux du public.

De surcroît, le projet de loi 46 ne prévoit aucune sanction dans le cas où les policiers témoins ne collaboreraient pas et aucune disposition n'est prévue concernant la divulgation publique des résultats des enquêtes ni au niveau des motifs ni au niveau des conséquences en terme de poursuite ou non des policiers impliqués.

De plus, nous ne comprenons pas pourquoi le processus d'enquête ne s'applique pas aussi dans le cas où des policières ou des policiers seraient blessés ou tués en devoir. Nous croyons que la transparence est importante aussi à ce niveau.

5 Les recommandations de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

1) Nous demandons que le projet de loi 46 soit rejeté.

2) Nous demandons qu'il soit remplacé par un nouveau projet de loi, cohérent avec les éléments contenus dans la déclaration initiée par la Ligue des droits et libertés en février dernier, laquelle a été signée par la Table, à l'instar d'une quarantaine d'organisations de la société civile québécoise. Nous attendons du Gouvernement :

   a) Qu'il crée un processus d'enquête à caractère civil, transparent, impartial et indépendant chargé d'enquêter dans tous les cas où des interventions policières ont pour conséquence de causer la mort ou d'infliger des blessures à une personne (voies de fait causant des lésions);

   b) Qu'il établisse un texte législatif spécifique à ce processus d'enquête énonçant des règles uniformes de fonctionnement;

   c) Qu'avant son adoption, le contenu de ce projet de loi fasse l'objet d'un véritable débat public dans le cadre d'une commission parlementaire;

   d) Que ce processus d'enquête soit placé sous la responsabilité du ministère de la Justice;

   e) Que ce processus soit à tous égards indépendant des corps policiers;

   f) Que le texte législatif prévoie la mise en isolement immédiat de tout policier ou policière témoin et de tout policier ou policière impliqué-e ainsi que leur interrogatoire dans l'heure qui suit les incidents à moins de circonstances clairement exceptionnelles et justifiables;

   g) Que le texte législatif prévoie l'obligation pour tout policier ou policière témoin de collaborer pleinement à l'enquête et qu'une infraction déontologique soit prévue en cas de non-collaboration étant entendu, que les policiers et policières, comme tout autre citoyen-ne, tel que le prévoit la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, sont protégé-e-s contre l'auto-incrimination et que leurs communications aux enquêteurs ne peuvent servir de preuve contre eux ou elles dans un éventuel procès criminel;

h) Que le texte législatif impose en tout temps la divulgation des résultats des enquêtes et des motifs détaillés de la décision de ne pas entreprendre de poursuites criminelles;

i) Que le texte législatif impose au ministre de la Justice le dépôt d'un rapport annuel à l'Assemblée nationale qui :
   i) rende compte de la gestion des enquêtes,
   ii) mesure le degré d'atteinte des objectifs recherchés par la mise en place d'un processus transparent, impartial et indépendant, et
   iii) propose des solutions pour l'avenir, dans tous les cas où une enquête révèle une conduite policière problématique;

j) Que le gouvernement du Québec alloue toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau processus d'enquête.

6 Conclusion

La seule façon selon nous de rétablir le lien de confiance et le sentiment de sécurité face aux forces policières et face aux résultats des enquêtes, est de fournir l'assurance que toute la lumière soit faite lors d'événements tragiques, ce qui ne peut se faire que par un processus transparent, dont l'indépendance et l'impartialité seront garanties.

Nous considérons que la sécurité de toute la population doit être assurée, quelle participe à une manifestation, qu'elle se retrouve par hasard à proximité d'une intervention policière, qu'elle soit interpellée à son lieu de résidence, qu'elle soit en situation de crise ou qu'on la soupçonne d'un délit.

Nous craignons que l'exercice de la citoyenneté et la liberté d'expression soient compromis si une partie de l'arsenal policier et si la réalité des interventions dans le cadre de manifestations échappent à un processus d'enquêtes indépendantes en cas de drame.

Nous considérons que le projet de loi 46 augmentera la perception d'injustice, justifiée ou non, si les forces policières sont juges et parties, puisqu'il s'agira d'enquêtes sur la police par la police et que la population aura toutes les raisons de douter de la mise en place de correctifs adéquats. Même le plus modeste processus d'examen des plaintes ou des conflits fait appel à des ressources extérieures pour en assurer l'impartialité.

Le projet de loi nous est présenté comme un processus indépendant alors qu'il s'agit ni plus ni moins que d'un examen interne, d'une procédure autodisciplinaire effectuée dans un milieu qui, de surcroît, en est un où la solidarité entre membres est nécessaire à l'exercice des fonctions.

Présenter une Loi pour établir des règles assurant des enquêtes impartiales, indépendantes et transparentes permettrait au législateur de livrer un message important à la population québécoise, soit qu'elle peut compter sur la protection de la police plutôt que de la craindre, parce que si une tragédie survenait, elle pourra se fier à la justice pour faire la lumière et apporter les correctifs nécessaires, ce que malheureusement le projet de loi 46 ne procure pas encore.

Présenté à la Commission des institutions, le 21 mars 2012, par Mercédez Roberge, coordonnatrice de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles.

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) H2X 3V8
(514) 844-1309, coordination@trpocb.org , www.trpocb.org

Les membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

1. À cœur d'homme - Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence
2. Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESSS)
3. Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
4. Association canadienne pour la santé mentale Division du Québec (ACSM)
5. Association des centres d'écoute téléphonique du Québec (ACETDQ)
6. Association des groupes d'intervention en défense de droit en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
7. Association québécoise de prévention du suicide (AQPS)
8. Association québécoise des centres communautaires pour aînés AQCCA
9. Banques alimentaires Québec
10. Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA (COCQ-SIDA)
11. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
12. Fédération de ressources d'hébergement pour les femmes violentées et en difficulté du Québec (FRHFVDQ)
13. Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
14. Fédération des Centres communautaires d'intervention en dépendances (FCCID)
15. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
16. Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale (FFAPAMM)
17. Fédération du Québec pour le planning des naissances (FQPN)
18. Fédération québécoise des organismes communautaire famille (FQOCF)
19. Fédération québécoise Nourri-Source (FQNS)
20. Grands Frères, Grandes Soeurs
21. L'R des Centres de femmes du Québec (L' R)
22. Premiers Pas Québec
23. Regroupement des associations de parents PANDA du Québec
24. Regroupement des associations de personnes traumatisées cranio-cérébrales du Québec (RAPTCCQ)
25. Regroupement des auberges du cœur du Québec (RACQ)
26. Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)
27. Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)
28. Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale (RMFVVC)
29. Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)
30. Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (ROJAQ)
31. Regroupement des organismes Espace du Québec (ROEQ)
32. Regroupement des Popotes roulantes et autres services alimentaires bénévoles (Regroupement PRASAB)
33. Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ)
34. Regroupement Naissance-Renaissance (RNR)
35. Regroupement québécois des CALACS (centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel) (RCALACS)
36. Regroupement québécois du parrainage civique (RQPC)
37. Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF)