



CONSULTATION

Projet de loi n° 12

Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes

Présenté à la

Commission des institutions
du Gouvernement du Québec

13 Mars 2013

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

Préambule

Permettez-nous de remercier le Ministre de la sécurité publique du Québec et les membres de la Commission des institutions pour cette invitation à participer aux consultations portant sur le projet de loi 12 et les enquêtes indépendantes.

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 (30) corps de police municipaux de niveau de service 1 à 5, de la Sûreté du Québec, de la Gendarmerie Royale du Canada, de certains corps policiers autochtones, des chemins de fer Canadien Pacifique et Canadien National. L'ADPQ compte également parmi ses membres plusieurs organismes d'application de la Loi ou liés à la sécurité du public au Québec, tant des secteurs publics, parapublics que privés.

Les organisations policières directement impliquées dans l'application de ce projet de loi ont fait ou vous feront leur propre présentation, soit, la Sûreté du Québec, le Service de police de la ville de Québec et le Service de police de la ville de Montréal. Ces organisations formuleront certainement leur appréciation sur les impacts opérationnels. L'ADPQ souhaite partager, au nom des dirigeants policiers, certaines préoccupations et sa vision au regard des enquêtes indépendantes.

Le 1er mars 2012, nous présentions certains commentaires d'ordre général préalablement à l'analyse du projet de loi qui nous était alors proposé.

Nos commentaires, sur le fond, demeurent donc semblables et nous souhaitons en reprendre l'essentiel.

Commentaires d'ordre général

Le projet de loi institue le « Bureau des enquêtes indépendantes » qui aura pour mission de mener une enquête indépendante dans les divers cas prévus au projet de loi.

Un modèle semblable existe dans d'autres provinces, notamment en Ontario, et ce modèle n'est pas « sans failles » si on le compare au modèle actuellement en vigueur au Québec. Le modèle n'est pas synonyme d'efficacité pour autant, il nécessite une structure parallèle de bureau d'enquête ultra spécialisé et, par ailleurs, il doit habituellement recruter son personnel parmi des enquêteurs policiers retraités. Il ne peut en être autrement, l'expertise est là. Nous souhaitons également rappeler que :

« 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 nous apparaît inapproprié de 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, que ce soit dans le modèle actuel ou dans celui proposé dans le projet de loi 12. 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-divulgence et des délais souvent nécessaires avant de pouvoir tirer des conclusions définitives et dont la communication est permise.

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 événements 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 avant même que l'enquête ne soit débutée ou complétée. Nos policiers et policières sont des citoyens à part entière et doivent eux-aussi bénéficier de la présomption d'innocence garantie par nos chartes. »

Commentaires d'ordre général (suite)

À titre d'administrateurs publics, experts en matière d'enquêtes, nous sommes perplexes face à la complexité et les coûts affaissant à la mise en place du « Bureau des enquêtes indépendantes ».

La création de toute pièce d'un nouvel organisme va nécessiter des efforts considérables en recrutement, formation, habilitations, acquisitions d'équipements de toute nature, d'immobilisations, etc. Quels seront les délais de réalisation? A quels coûts? Quelle sera la charge de travail réelle de cette super équipe spécialisée? Dans un contexte budgétaire difficile où nous sommes tous appelés à réduire nos dépenses et à rationaliser, est-il bien raisonnable et approprié de vouloir créer une super structure?

Lors de la Consultation de mars 2012 portant sur le même sujet, tous les intervenants (sinon la majorité) ont invoqué le manque de transparence, les difficultés de communication sur l'évolution des enquêtes, les délais encourus avant de connaître les faits, et même la non communication des faits une fois l'enquête complétée.

Alors que nous sommes à l'ère des réseaux sociaux et que l'information circule instantanément à travers la planète, la population a toutes les raisons de devenir suspicieuse dans le contexte actuel. Cette problématique de transparence ne serait d'aucune façon résolue du simple fait de créer une nouvelle structure, dite « indépendante » si la communication n'est pas permise ou améliorée. Nous ne trouvons rien à cet effet dans le PL-12, on semble présumer que le changement de responsabilité sera suffisant.

Nous ne trouvons pas non-plus d'obligation, pour nos policiers, de donner leurs versions dans des délais prédéterminés. Cet irritant étant connu, nous savons qu'il contribue lourdement aux délais actuels. Nous souhaitons ardemment que les règlements qui suivront l'adoption éventuelle de ce projet encadreront ces lacunes de façon précise.

Actuellement, seulement 3 organisations policières sont appelées à effectuer ces enquêtes. Elles disposent de la meilleure expertise disponible en cette matière.

Interrogations ou commentaires particuliers

Même si notre perception première du PL-12 semble plutôt négative, ce qui n'est pas le cas, la collaboration des organisations policières est assurée car il est primordial de prendre les moyens nécessaires pour que les citoyens aient confiance envers le système des enquêtes indépendantes. En ce sens, nous sommes d'accord avec la création de ce Bureau des enquêtes indépendantes. Par conséquent, nous souhaitons vous partager quelques préoccupations.

Article 289.1:

« Une enquête indépendante doit être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policier 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. »

Cet article introduit la notion de «blessures graves», sans plus de précisions. Nous souhaitons qu'une définition claire soit apportée, la notion de gravité pouvant être différente d'une personne à l'autre. La pratique ministérielle actuelle s'intitule «Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention». Nous recommandons le maintien de ce critère, considérant les dispositions prévues à l'article 289.3

Article 289.2 :

« Le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doit, sans délai, informer le ministre de tout événement visé à l'article 289.1. Il informe également les affaires internes de ce corps de police. »

Nous nous interrogeons sur l'objectif et la pertinence de cette obligation. L'activité « affaires internes » n'est pas une « entité » spécifique à chaque organisation policière. La gestion de la discipline relève des directeurs de police. Si, dans certains cas, le bureau administratif qui la coordonne peut porter le nom « d'affaires internes », il ne s'agit pas d'une règle immuable. Nous vous proposons de remplacer les mots «les affaires internes» par les mots « le directeur ».

Article 289.3

« Le ministre peut également charger le Bureau des enquêtes indépendantes de mener une enquête sur tout événement, autre que celui visé à l'article 289.1, impliquant un agent de la paix. »

Nous souhaitons faire préciser la portée de cet article et connaître les intentions du Ministre. Nous avons entendu à quelques reprises que le mandat du Bureau ne serait que celui énoncé en 289.1.

Le présent article, au contraire, élargit complètement ce mandat comme un outil universel à toute situation impliquant un agent de la paix. En vertu de la Loi, la discipline relève des directeurs de police et la Déontologie du Commissaire à la déontologie policière. Afin d'éviter toute ambiguïté, il est souhaitable que les rôles et responsabilités soient clairs pour chacun.

Article 289.4 :

« Un règlement du gouvernement peut établir des règles concernant le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau en vertu de l'article 289.2. Le règlement peut notamment prévoir les obligations auxquelles sont tenus les policiers impliqués dans l'événement visé à l'article 289.1, les policiers qui ont été témoins de cet événement ainsi que le directeur du corps de police impliqué. »

Nous proposons que ce règlement impose aux policiers concernés des délais maximum relativement au dépôt de leurs versions des faits.

Nous souhaitons que ce règlement encadre les règles de communication qui permettront de rendre le processus transparent, tout en respectant les droits de chacun.

Nous suggérons que le règlement prévoit la nature des protections individuelles pour les policiers visés et que celles-ci aient préséance sur les clauses de protection prévues aux conventions collectives (ou à venir). En ce sens, la modification de l'article 262 de la Loi sur la police pourrait être l'avenue à considérer. Tel que nous l'avons recommandé en 2011 dans le cadre du projet de loi 31, la notion de «peut, s'il le désire, être assisté par un avocat» doit être modifiée. La Loi devrait traiter de «consultation» et encadrer le sens de ce terme.

Finalement, le volet budgétaire devra aussi être clarifié. Historiquement, les organisations policières n'étaient pas imputables des frais des enquêtes indépendantes menées à l'endroit de membres de leur personnel. Nous souhaitons et demandons, au nom de nos Conseils de ville, que cette pratique demeure.

Article 289.5 : (dernier paragraphe)

« Le Bureau est un corps de police aux fins de la réalisation de sa mission. »

Nous nous questionnons sur l'étendue de cette affirmation. Le Bureau aura-t-il accès aux banques de données policières sans restrictions? Est-ce que les enquêteurs seront assimilés à la fonction d'agent de la paix (réf. 289.9 3^{ième} allinéa), pourront-ils exercer des pouvoirs d'arrestations usuellement exclusifs aux agents de la paix? Seront-ils soumis au Code de déontologie policière?

Si ce n'est pas le cas, des précisions devront très certainement être apportées. Il faudra également préciser les juridictions puisque des scènes de crime « communes » devront être partagées.

Article 289.20 :

« Le directeur de tout corps de police fournissant des services de niveau 4 ou supérieur doit mettre à la disposition du Bureau les équipes de services spécialisés ainsi que les policiers requis par le directeur du Bureau ou par tout membre du Bureau qu'il désigne. À cette fin, le directeur ainsi que tout membre ou employé de ce corps de police doivent collaborer avec le Bureau. »

Cet article illustre très bien, à notre sens, toute la complexité d'application du présent projet de loi. Cet énoncé, très large, représente un principe général ouvert à toute interprétation et surtout, en apparence totalement en dehors du contrôle du Directeur de police concerné. Quels seront les mécanismes d'obtention du support, jusqu'où vont s'étendre les exigences? Comment empêcher les abus? Qui va payer la facture? Qui sera responsable des poursuites civiles le cas échéant?

Nous laissons les organisations de niveau 4 et supérieur vous faire leurs commentaires à ce sujet.

Conclusion

En résumé, l'Association des directeurs de police du Québec croit:

- que le PL-12, tel que proposé, va nécessiter une implantation extrêmement lourde, coûteuse, longue et difficile d'application et,
- que l'objectif d'impartialité expressément affirmé ne sera « testé » et « jugé crédible » que sur la qualité de l'information que le Bureau pourra transmettre et la rapidité avec laquelle il pourra le faire. Le PL-12 est, à notre avis, muet sur ces aspects et les règlements devront corriger ces lacunes ;

L'ADPQ recommande :

- que les délais de « rendre compte » auxquels doivent se conformer les policiers soient réglementés. Nous l'avons indiqué en préambule, nous reconnaissons et défendons les droits de nos policiers, cependant ils ont aussi des obligations. Un jugement relativement récent 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.

- que quelque soit la finalité des modifications apportées à la Loi sur la police, il faut confier au « Bureau des enquêtes indépendantes » 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 également vous rappeler une recommandation faite en 2012 devant la Commission des institutions. Ainsi, nous croyons que la désignation rapide d'un procureur du DPCP, dès le début de l'enquête, contribuerait à accélérer le processus d'enquête.

L'Association des directeurs de police du Québec croit fermement que la responsabilité de mener ces enquêtes devrait demeurer au niveau des organisations policières de niveaux de service 4, 5 et 6, lesquelles possèdent l'expertise nécessaire pour effectuer ce travail avec le professionnalisme requis et ce, en étroite collaboration avec des enquêteurs civils dûment formés et détenant une expertise dans des domaines spécifiques, par exemple, l'emploi de la force. Nous croyons que le Bureau des enquêtes indépendantes devrait avoir principalement un mandat de surveillance et d'encadrement. La Direction du Bureau devrait assurer la transparence du processus tant réclamée dans ce genre de dossier impliquant les corps de police, et, ce faisant, démontrer par ses gestes, actions et communiqués, l'impartialité des dites enquêtes.

Merci.