

**POUR PROTÉGER
LA VIE DES FEMMES
DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES
S'IMPOSENT**

**Mémoire présenté à la Commission des
institutions chargée d'étudier la
Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes**



Mars 2013

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU REGROUPEMENT	5
L'ENGAGEMENT RÉPÉTÉ DE PROTÉGER LES DROITS DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE	6
UNE FAUTE PAR OMISSION SYSTÉMIQUE : DES APPELS DE DÉTRESSE QUI NE SONT PAS ENTENDUS	8
D'autres cas d'omission	14
Des policiers interpellés quotidiennement, inadéquatement formés pour répondre ou comprendre	15
Une politique ministérielle inappliquée	15
LA NÉCESSITÉ D'ENQUÊTES INDÉPENDANTES ET TRANSPARENTES	16
LE PROJET DE LOI 12	18
RECOMMANDATIONS	19
CONCLUSION	20

PRÉSENTATION DU REGROUPEMENT

Le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale (auparavant le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale) constitue un vaste réseau résolument engagé, depuis 1979, pour le droit à l'intégrité physique et psychologique des femmes.

Dans le cadre de sa mission d'éducation, de sensibilisation et d'action, le Regroupement :

- Contribue à faire évoluer les lois et les politiques afin de rendre plus adéquates les mesures de protection pour les femmes et enfants victimes de violence conjugale;
- Déploie un éventail de stratégies de prévention permettant à la population, aux intervenants sociaux et au gouvernement de mieux comprendre, dépister et agir en matière de violence conjugale;
- Conçoit, élabore et offre plusieurs formations et publications;
- Assure à ses membres un lieu de réflexion, de formation continue et de mobilisation;
- Représente les maisons d'aide et d'hébergement devant les instances publiques et gouvernementales.

Il regroupe actuellement 47 maisons d'aide et d'hébergement réparties dans 16 régions administratives du Québec. Leur mission spécifique est de travailler avec et pour les femmes violentées, afin que cette violence cesse. Les maisons travaillent au plan individuel et au plan collectif pour contrer la violence conjugale.

Pour l'année 2010-2011, les statistiques recueillies dans 46 maisons membres indiquent qu'elles ont hébergé 3 328 femmes et 2 454 enfants. En plus des services rattachés à l'hébergement, les maisons offrent aux femmes de leur communauté et à leurs enfants, des services de consultation, d'accompagnement et de défense des droits. Ces services peuvent se faire par téléphone ou lors d'une rencontre avec une intervenante. Certaines femmes vont d'abord rechercher de l'aide et des conseils concernant leur situation; elles veulent parler à une personne habilitée à les comprendre. En 2010-2011, les maisons ont répondu à 53 543 demandes, soit environ 1 275 demandes par maison.

Grâce à la collaboration et à l'expertise de ses membres, le Regroupement intervient aux niveaux fédéral et provincial sur toute question qui peut avoir un impact sur les femmes violentées dans un contexte conjugal et, par extension, sur leurs proches. Il intervient sur l'ensemble des conditions qui peuvent entraver ou faciliter l'exercice de leurs droits, donc dans les domaines aussi variés que la santé et les services sociaux, l'habitation, la sécurité du revenu, la justice, la protection de la jeunesse, la sécurité publique, l'aide et l'indemnisation des victimes. C'est à partir de l'expérience de ces femmes et de ces enfants, et de celle des intervenantes des maisons qui les accompagnent dans leurs démarches, que le Regroupement prend ici position sur la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*.

L'ENGAGEMENT RÉPÉTÉ DE PROTÉGER LES DROITS DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE

La *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* stipule aux articles 1 que « Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne » et que « Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours ».

De plus, le Québec a ratifié la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CÉDEF). Le paragraphe 24b) et i) de la Recommandation générale n° 19 du comité de la CÉDEF qui porte sur la violence faite aux femmes rappelle aux États leurs responsabilités d'offrir **des services de protection et d'appui aux femmes violentées et de leur assurer des recours efficaces** :

« 24. Tenant compte de ces observations, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes recommande :

(...)

b) Que les États parties veillent à ce que les lois contre la violence et les mauvais traitements dans la famille, le viol, les sévices sexuels et autres formes de violence fondée sur le sexe assurent à toutes les femmes une protection suffisante, respectent leur intégrité et leur dignité. Des services appropriés de protection et d'appui devraient être procurés aux victimes. Il est indispensable pour la bonne application de la Convention de fournir au corps judiciaire, aux agents de la force publique et aux autres fonctionnaires une formation qui les sensibilise aux problèmes des femmes;

(...)

i) Que les États parties prévoient une procédure de plainte et des voies de recours efficaces, y compris pour le dédommagement »,¹

Par ailleurs, le gouvernement du Québec a participé activement à l'élaboration et à l'adoption de la *Déclaration francophone sur les violences faites aux femmes*, en 2010. Il y a quelques jours (le 4 mars 2013), en marge de la session de la Commission sur la condition de la femme des Nations Unies, la ministre Maltais participait à l'adoption par les pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie, du *Plan d'action francophone sur les violences faites aux femmes et aux filles* qui vise la mise en œuvre de la *Déclaration*. Les pays signataires se sont notamment engagés à :

« Créer un environnement qui permette aux victimes et survivantes de briser le silence, d'accéder à la justice et aux services d'appui adaptés.

(...)

Lutter contre l'impunité en poursuivant et en sanctionnant les auteurs de violences, en respectant le droit d'accès pour les victimes et survivantes à une réparation juste, efficace, adaptée et non discriminatoire. »²

¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1992) *Recommandation générale 19 – Violence faite aux femmes*, Nations Unies.

² Organisation internationale de la francophonie (2013), *Plan d'action francophone sur les violences faites aux femmes et aux filles*, 7 p.,

Ces accords internationaux, qui ont été ratifiés par le Québec, engagent les états signataires non seulement à prendre des mesures pour assurer aux femmes l'exercice de leurs droits en toute égalité, mais également à respecter, protéger, promouvoir et mettre en œuvre les droits qui y sont garantis.³ Sur le plan international, la violence envers les femmes constitue une discrimination.

En adoptant la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, le gouvernement du Québec s'est engagé à prendre des mesures pour protéger tous les citoyens et les citoyennes d'une quelconque atteinte aux droits qui y sont stipulés.

Or, au Québec, comme dans maints pays, c'est dans la sphère privée que le droit à la vie des femmes ainsi qu'à leur intégrité est menacé. En effet, les femmes courent beaucoup plus de risques d'être assassinées par leur conjoint que par un étranger.

En 1986, le ministre de la Sécurité publique et le Solliciteur général rendait publique la Politique d'intervention en matière de violence conjugale. Le gouvernement demandait alors aux policiers et aux procureurs de traduire les auteurs de crimes commis en contexte conjugal devant les tribunaux afin de mieux protéger les victimes et de responsabiliser les auteurs de ces crimes.

En 1995, la première politique interministérielle en matière de violence conjugale, *Prévenir dépister, contrer la violence conjugale* réaffirmait le caractère criminel de la violence conjugale:

«[...] Le principe de la judiciarisation doit être maintenu, tant dans l'intérêt des victimes que dans l'intérêt du public. La société doit véhiculer un message clair et sans équivoque, selon lequel elle ne peut accepter ni tolérer cette forme de violence.»

[...]

« L'intervention judiciaire, et correctionnelle doit viser à assurer la sécurité de la victime et celle de ses proches. Elle doit tendre à redonner à la victime le pouvoir sur sa vie, dans le respect de sa dignité et de son cheminement à l'égard des circonstances particulières de la situation. Elle doit également chercher à briser le cycle de la violence, à responsabiliser les agresseurs face à leurs comportements violents et à prévenir la récidive. Les victimes doivent être encouragées à demander l'aide des autorités judiciaires. Elles doivent être soutenues dans cette démarche afin de réduire le taux d'abandon des poursuites criminelles.»

[...]

« Assurer la sécurité et la protection des victimes et de leurs proches :

- en arrêtant l'agresseur lorsque la situation le requiert et en assurant sa comparution devant les tribunaux »;⁴

http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Plan_d_action_francophone_sur_les_violences_faites_aux_femmes_et_aux_filles_2013.pdf, consulté le 10 mars 2013

³ Paragraphe 72 des principes de Limbourg (outil interprétatif des obligations générales des États parties au PIDESC).

⁴ Gouvernement du Québec (1995) *Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale, Politique d'intervention en matière de violence conjugale*, Québec, p. 59-60

Depuis 1986, même depuis la Politique de 1995, beaucoup de chemin a été parcouru. Les policiers ont été formés à intervenir dans les situations de violence conjugale, les procureurs comprennent mieux ces situations particulières où l'agresseur connaît intimement sa victime, les dernières campagnes de sensibilisation à la violence conjugale incitaient les victimes et leurs proches à contacter la police pour dénoncer la violence et obtenir protection. Malgré cela, des problèmes persistent et dans certains cas, on a le sentiment d'assister à des reculs.

Ainsi, les intervenantes des maisons d'aide et d'hébergement constatent dans de trop nombreux cas l'omission d'agir de certains policiers lorsque des femmes tentent d'obtenir leur aide suite à la commission d'une infraction par leur partenaire ou suite à un bris de condition. Plus troublant encore, au fil des ans, on a constaté qu'un certain nombre de femmes ont été assassinées quelques heures ou quelques jours après avoir en vain demandé l'aide des services policiers.

Le projet de loi 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, vient répondre à la dénonciation faite par plusieurs groupes de la société civile concernant le manque de transparence et d'impartialité du mécanisme d'enquête actuellement utilisé (enquête par un autre service de police) lorsque des policiers tuent ou blessent gravement des personnes lors d'une intervention policière. Or, si des civils perdent la vie à cause de ce que certains pourraient appeler la « sur intervention » de la police, à l'autre bout du spectre, des femmes trouvent la mort, suite à l'omission d'intervenir de certains policiers.

C'est dans ce cadre et plus particulièrement en regard du nouvel article 289.3 actuellement libellé ainsi : «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. » que le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale s'intéresse au projet de loi 12. Il y voit un moyen pour le gouvernement du Québec de respecter et réaffirmer les engagements qu'il a pris en faveur des droits fondamentaux des femmes. Pour ce faire, le projet de loi 12 devrait cependant être modifié à plusieurs égards.

UNE FAUTE PAR OMISSION SYSTÉMIQUE : DES APPELS DE DÉTRESSE QUI NE SONT PAS ENTENDUS

La Cour d'appel a confirmé le 29 novembre 2012, onze ans après les événements, l'inadéquation de l'enquête policière dans une affaire qui s'est passée à Laval. D'autres « fautes par omission » sont survenues depuis et la situation peut se répéter à tout moment. Des victimes de violence conjugale terrorisées, parfois leurs proches, ont lancé, en vain, des appels de détresse auprès de policiers insensibles, inconscients ou ignorants...

Ces situations ont quelquefois suscité des enquêtes administratives ou internes, mais le public est laissé dans l'ignorance des résultats de ces enquêtes. Quel jugement a-t-on porté sur ces omissions? Des changements de pratique en ont-ils découlé? Ces constats ont-ils été transmis au ministère de la Sécurité publique, qui élabore le *Guide de pratiques policières*? Ni les proches des victimes, ni les intervenantes spécialisées en violence conjugale, et encore moins le grand public, n'en sont informés. Ce manque de transparence laisse même croire que la question n'est pas prise au sérieux par les autorités chargées de protéger les victimes de violence conjugale.

Un cas patent, l'affaire *Gélinas* en 2001 — La Cour d'appel a confirmé un jugement de première instance reconnaissant la faute par omission de policiers patrouilleurs du Service de police de Laval dans une affaire de violence conjugale. Le juge de la Cour supérieure avait tenu la Ville de Laval responsable de la faute de ses policiers, lesquels avaient considéré comme non fondé l'appel d'urgence fait par l'ex-conjointe d'un policier de la GRC à la suite de déclarations qu'il lui avait faites, ayant des apparences convaincantes de menaces de mort.

Cette affaire remonte à 2001. Onze ans se sont écoulés depuis cet incident qui a été fatidique pour Lucie Gélinas et qui a fait trois blessés, dont l'un d'eux devenu paraplégique à la suite de l'incident. L'ex-conjoint de Mme Gélinas, Jocelyn Hotte, à l'époque tireur d'élite de la Gendarmerie royale, l'avait poursuivie en automobile pendant plusieurs kilomètres sur deux autoroutes de Montréal. Il avait ouvert le feu sur le véhicule, tuant Lucie Gélinas et blessant gravement les trois autres passagers. Jocelyn Hotte a été condamné à la prison à vie sans possibilité de libération avant 25 ans.

Les policiers de la ville de Laval avaient reçu un appel de Lucie Gélinas quelques jours avant son meurtre. Celle-ci avait expliqué aux policiers que son ex-conjoint la harcelait et la menaçait de mort.

Les tribunaux ont reconnu que la preuve permettait d'établir que la victime craignait de la violence physique :

- Les policiers trouvaient Mme Gélinas crédible si bien qu'il n'y avait pas de raison de ne pas la croire lorsqu'elle affirmait avoir reçu des menaces de mort;
- En matière de violence conjugale, les policiers savaient qu'on ne doit jamais douter de la version de la plaignante;
- La plaignante leur avait dit avoir peur pour elle-même et son nouveau copain;
- Elle leur avait dit que M. Hotte avait une arme, étant membre de la GRC;
- Elle leur avait dit que M. Hotte fouillait dans son téléavertisseur (pagette), qu'il en relevait les numéros, et qu'il relevait les numéros de plaque automobile pour localiser ses fréquentations, ce qui, d'une part, allait à l'encontre de ses obligations déontologiques, et, d'autre part, était foncièrement inquiétant;
- Elle leur avait dit que M. Hotte avait déjà connu des problèmes similaires de harcèlement d'une ancienne conjointe, comportements qui avaient été sanctionnés par la GRC;
- Elle leur avait fait part de l'entrée par effraction chez un voisin, ce qui était un facteur démontrant l'instabilité de M. Hotte;
- Elle leur avait dit qu'elle avait contacté la police afin que s'il lui arrivait quelque chose, les policiers en soient informés.

Malgré cela, aux termes de la rencontre d'une trentaine de minutes, les policiers ont quitté le domicile de Mme Gélinas et ont conclu à un appel non fondé! En outre, puisqu'ils estimaient qu'il n'y avait pas eu commission d'infraction, aucun rapport n'a été rempli.

La Cour d'appel a affirmé que le juge de première instance était fondé à conclure au comportement déraisonnable des policiers :

« Devant le comportement déraisonnable des policiers face aux infractions vraisemblablement commises par M. Hotte [*menaces de mort et harcèlement criminel*] et au danger qu'il représentait, le premier juge était fondé à conclure qu'il était devant des comportements fautifs qui allaient au-delà de la simple erreur de jugement.

[...]

En somme, devant la description inquiétante relatée par Mme Gélinas, le juge des faits a conclu qu'un policier raisonnable serait intervenu, à tout le moins d'une façon quelconque. Les policiers de la Ville ne l'ont pas fait.

Mme Gélinas a bien tenté de les convaincre. Elle leur a décrit le comportement d'une personne troublée, probablement dépressive, faisant parfois preuve d'une grande jalousie, ayant été l'objet d'une sanction disciplinaire pour un comportement semblable et qui avait en plus accès à une arme. Le tout, dans un contexte de harcèlement continu et en tenant des propos objectivement menaçants qui réfèrent justement à l'utilisation d'une arme à feu.

Les policiers n'ont pas compris ce message d'angoisse et d'anxiété que la preuve appuyait. Cette même preuve ne permettait pas de minimiser la teneur de cette preuve, comme le suggère la Ville.»

Il est remarquable que dans cette affaire, alors que l'ex-conjoint possédait une arme, les policiers n'ont posé aucun geste pour la confisquer, alors que ceux-ci avaient des motifs raisonnables et probables de conclure à une infraction de menaces de mort et de harcèlement criminel de sa part. L'analyse fouillée de la preuve par le juge de première instance l'avait amené à conclure que les policiers auraient pu poser des gestes pour confisquer l'arme ou procéder à l'arrestation sans mandat. Malheureusement, depuis l'histoire se répète.

Juin 2007, à Sorel, Madame Francine Nadeau a été tuée à Sorel en 2007, après avoir porté plainte contre son ex-conjoint auprès des policiers de la Sûreté du Québec pour harcèlement criminel et menaces de mort. Pierre D'Avignon l'avait maintes fois menacée, mais la situation s'était empirée. Il avait appelé à plusieurs reprises au travail de Madame Nadeau et avait menacé son nouvel amoureux.

À la suite de la plainte de Madame Nadeau, les policiers étaient allés rencontrer l'ex-conjoint afin de s'assurer qu'il ne mettrait pas ses menaces de mort à exécution. Ceux-ci l'ont trouvé calme et n'ont pas estimé être en présence d'une personne qui s'apprêtait à commettre un crime. Ils n'ont pas vérifié s'il était en possession ou s'il avait accès à une arme à feu. Pourtant, deux heures plus tard, Monsieur D'Avignon s'introduisait par effraction chez Madame Nadeau et la tuait d'un coup de feu, retournant ensuite l'arme contre lui. Interviewé par les médias, l'agent Marc Butz, porte-parole à la Sûreté du Québec, avait déclaré que rien n'indiquait qu'il y avait urgence à intervenir.

Le 15 juin 2007, on pouvait lire : « C'est la Sûreté du Québec qui enquête dans cette affaire. " Les enquêteurs vont analyser les agissements, la teneur des propos, la capacité et la volonté de faire de

l'homme à partir de sa rencontre avec les policiers ", dit Jayson Gauthier, porte-parole de la SQ. »⁵

La famille ne comprenait pourquoi les policiers n'avaient pas arrêté l'homme qui était sorti quelques jours plus tôt de l'unité psychiatrique de l'Hôtel-Dieu de Sorel. Le contrevenant est décédé quelques jours plus tard. En l'absence d'un procès, les proches en ont-ils su plus? On peut présumer que non.

Août 2009, à St-Jean-de-Matha, Madame Carmen Bernier Jobin a été tuée à St-Jean-de-Matha en août 2009, alors qu'un policier de la Sûreté du Québec l'accompagnait pour récupérer ses effets personnels. Ce dernier était sorti de la maison pour déplacer son véhicule, laissant Madame Bernier Jobin seule avec son ex-conjoint qui l'a tuée avant de s'enlever la vie. Le policier avait été appelé la veille pour intervenir suite à une altercation entre Monsieur Jobin et le nouveau conjoint de madame. En mai 2012, le Comité de déontologie policière a jugé que la conduite de l'agent constituait un acte dérogatoire au sens du *Code de déontologie des policiers du Québec*.

L'agent a été suspendu pour une période de 7 jours en raison de la faute d'omission qui lui était reprochée. Le comité motivait ainsi sa décision :

« La fréquence et la nature des interventions requises en matière de conflit familial nécessitent que la sanction comporte un effet préventif et persuasif sur les autres policiers intervenant en pareille situation et les incite, au même titre que les autorités dont ils relèvent, à ne pas minimiser les risques toujours présents d'agression ou de gestes violents en pareilles circonstances. »

Dans le cadre de l'enquête en déontologie, le superviseur de l'agent a mentionné « que ce drame a suscité une réflexion tant chez son employeur que pour le syndicat ayant mené à un rappel à l'échelle provinciale à tous les policiers de la Sûreté du Québec de se présenter au moins deux sur des cas d'assistance de cette nature ». ⁶

Le 16 octobre 2010, à Montréal-Nord, Maria Altagracia Dorval a été poignardée à mort dans son appartement. Elle se disait terrorisée par son ex-conjoint. Le 11 octobre 2010, elle avait officiellement porté plainte pour violence conjugale, harcèlement et menaces de mort. Le dossier avait été transféré au centre d'enquête. Mais six jours plus tard, la jeune femme a été poignardée à mort. Trois (3) jeunes enfants ont perdu leur mère.

Cinq policiers se retrouvent actuellement devant le comité de déontologie policière pour négligence dans ce dossier de violence conjugale. Cette audition s'est déroulée à l'automne, en bonne partie à huis clos. Les policiers sont soupçonnés de ne pas avoir pris au sérieux les menaces faites à la victime et à son enfant.

Bien que l'enquête en déontologie ne soit pas encore terminée, on peut penser que si les policiers sont blâmés, le SPVM devra prendre sa part de responsabilité. En effet, le témoignage du commandant du

⁵ *Le travail des policiers remis en cause* in Le Journal de Québec, 15 juin 2007, <http://fr.canoe.ca/cgi-bin/imprimer.cgi?id=300661>

⁶ Le commissaire à la déontologie policière c l'agent Simon Gingras, dossier C-2011-3713-1 (09-1111-1), 19 juillet 2012, p.5

centre Est permettait d'apprendre que « lorsque la défunte Maria Altagracia Dorval a porté plainte contre son ex-conjoint à l'automne 2010, 25 % du personnel du centre d'enquêtes de la région Est de Montréal était absent ».⁷

Le 4 novembre 2011, à Longueuil, Emmanuelle Phaneuf et sa fille de 13 ans, Laurie, étaient tuées par le conjoint de Madame Phaneuf. Deux autres enfants de 1 an et 3 ans étaient dans le logement. On pouvait lire dans le *Journal de Montréal* :

« Le drame familial qui a coûté la vie à une mère et à sa fille, vendredi à Longueuil, aurait peut-être pu être évité, croient des connaissances des victimes.
"Dans les derniers jours, la mère a lancé un appel à l'aide et il ne s'est rien passé", déplore la mère d'une des amies de l'adolescente assassinée.
Selon la femme rencontrée par le *Journal* hier, Emmanuelle Phaneuf serait notamment allée rencontrer les policiers la semaine dernière afin de dénoncer le comportement de son ex-conjoint. "Ça me décourage de voir que la loi ne peut pas protéger ces cas-là", glisse-t-elle. " »⁸

On ne sait pas si une enquête interne a été entreprise, mais on peut raisonnablement penser que depuis ces événements, les proches de Madame Phaneuf et de sa fille ont moins confiance dans la capacité de la police de protéger la population ou, à tout le moins, les femmes victimes de violence conjugale.

Le 25 mars 2012, à Saint-Alexandre de Kamouraska, en avant-midi, Audrey Martin, une jeune mère de 28 ans, aurait été agressée par son conjoint (coups au visage), et ce, sur le terrain de sa résidence. Son propriétaire, qui était près d'un hangar sur un terrain voisin, a appelé les policiers parce qu'il avait entendu des cris. Ceux-ci se sont rendus sur les lieux, mais la femme leur aurait dit qu'ils jouaient et qu'elle avait crié. Les policiers seraient repartis sans autre enquête, malgré le fait que la femme avait des marques suite aux coups reçus et que monsieur avait des antécédents de violence et drogue et qu'il avait déjà purgé une peine d'emprisonnement. Le soir, la femme s'est fait tuer.

Le 4 août 2012, à Rimouski, Martine Giguère est décédée, elle aussi après avoir lancé en vain des appels à l'aide auprès des policiers. Elle avait avisé les policiers à au moins trois reprises du comportement dangereux de son ex-conjoint. La dernière fois qu'elle a appelé, ce fut la veille de sa mort. Elle avait peur : son ex-conjoint l'avait suivie et observée à maints endroits, cette journée-là, observée avec des jumelles... Disant se sentir menacée par la présence de son ex-conjoint à un agent de la Sûreté du Québec, celui-ci lui aurait répondu qu'il ne pouvait rien faire puisque l'ex-conjoint se trouvait sur un terrain public. Elle a été assassinée devant ses deux fils de 12 ans et 17 ans, le plus vieux a été blessé gravement à la main.

⁷ JEANSON, Anne-Laure, *Un manque d'effectifs au centre d'enquêtes*, in *Journal de Montréal*, 27 novembre 2012, <http://www.journaldemontreal.com/2012/11/26/un-manque-deeffectifs-au-centre-denquetes>

⁸ GONTHIER, Valérie, *Un drame évitable?* In *Journal de Montréal*, 6 novembre 2011, <http://fr.canoe.ca/infos/societe/archives/2011/11/20111106-062928.html>

Quelques jours après sa mort, une amie rapportait : « Vers 22h, je suis allée chez elle. Je lui ai dit que c'était assez. Martine n'a pas voulu rappeler les policiers parce qu'elle me disait qu'ils ne feraient rien »⁹.

Dans l'édition du 15 août du journal *l'Avantage*¹⁰, on pouvait lire que la Sûreté du Québec répondait aux critiques en disant que tous les policiers recevaient une formation de base à l'École nationale et que l'intervention policière était encadrée par plusieurs politiques. On apprenait aussi que la SQ démentait avoir reçu un appel de Martine Giguère. Pourtant, le 17 août, Radio Canada rapportait que :

« La Sûreté du Québec confirme finalement que Martine Giguère, victime d'un homicide il y a deux semaines, avait appelé les policiers (...) À la suite de cette découverte, la SQ ouvre une enquête administrative afin de comprendre le cours des événements et de vérifier s'il y a eu manquement dans les procédures. »¹¹

Saurons-nous un jour quelles ont été les conclusions de cette enquête administrative? Serviront-elles à améliorer la réponse aux demandes de protection des victimes de violence conjugale?

Le 4 janvier 2013, à Montréal, le corps de Pamela Jean était retrouvé sans vie dans l'appartement de son partenaire. Quelques jours plus tôt, inquiet de la disparition de la jeune femme, son père avait alerté le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Les policiers auraient appelé son partenaire pour lui demander s'il avait vu Madame Jean. Ils auraient été rassurés par les réponses obtenues et auraient demandé au père de patienter. Interrogé par les médias, le commandant Ian Lafrenière a déclaré que les policiers du SPVM « auraient pu faire mieux » et il a ajouté « Pour l'instant on a fait des vérifications administratives et on va tomber dans le côté interne ».¹²

Sept (7) histoires en 6 ans, dont quatre (4) dans les 15 derniers mois. Quatre femmes assassinées et huit enfants qui n'ont plus de mère. Ce ne sont là que quelques cas où la famille, les proches ou les médias ont dénoncé l'inaction des policiers. Mais parmi les femmes assassinées par leur conjoint dans les dernières années, combien d'autres situations étaient connues des policiers? Qu'est-ce qui aurait pu être amélioré? Y a-t-il des leçons à en tirer pour prévenir d'autres homicides conjugaux? Des directives plus claires sont-elles nécessaires? À quels sujets? Des outils supplémentaires pour évaluer les risques liés aux situations de violence conjugale sont-ils nécessaires?

⁹ THÉRIAULT, Carl, *Drame conjugale à Rimouski : une amie de la victime blâme les policiers*, in Le Soleil, 10 août 2012, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/justice-et-faits-divers/201208/09/01-4563832-drame-conjugal-a-rimouski-une-amie-de-la-victime-blame-les-policiers.php>

¹⁰ LEPAGE, Charles, *Son amie interpelle les pouvoirs politiques* in L'Avantage, mercredi 15 août 2012, vol 17 no 10, p.8 <http://www.myvirtualpaper.com/doc/lavantage/ki10regu20120815/2012081401/9.html#8>

¹¹ *Bas-Saint-Laurent : Martine Giguère avait contacté la SQ*, Radio-Canada, mardi 17 août 2012, <http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2012/08/17/002-sq-rimouski-meurtre.shtml>

¹² TEISCEIRA-LESSARD, P. *Pamela Jean : le SPVM veut corriger le tir*, in La Presse, 19 janvier 2013.

Il est impossible de répondre à ces questions aujourd'hui. La raison en est simple : au meilleur des cas, lorsque des enquêtes administratives ont eu lieu, elles se sont déroulées derrière des portes closes, à huis clos, entre policiers. Les quelques cas référés au comité de déontologie policière nous permettent pourtant de croire que l'omission d'agir n'est pas toujours une faute individuelle, mais relève parfois d'un problème organisationnel, d'un manque de ressources nécessaires pour appliquer la pratique policière recommandée ou d'un manque de formation. Au pire des cas, on peut se demander si les services de police n'ont pas laissé passer la crise médiatique, sans examiner réellement leurs façons de faire.

D'autres cas d'omission

Plusieurs maisons membres du Regroupement nous ont signalé l'omission d'agir ou des interventions erratiques de la part de policiers de différents services de police. En voici quelques exemples :

Blainville en juin 2011, Roberval le 18 décembre 2011, Saint-Lin le 13 février 2012, Montréal le 6 mars 2012, Québec en mars et avril 2012, Baie-Comeau à la fin mars et au début avril 2012, Gatineau les 5 et 6 mai 2012, Laval le 11 août 2012, Thetford Mines le 20 août 2012, Rimouski le 9 août 2012 (5 jours après le meurtre de Martine Giguère), Joliette en septembre 2012, Thetford Mines le 20 octobre 2012 : les lieux, les dates et les services de police varient, mais ce sont autant de situations où des policiers n'ont pas pris la déposition de victimes, les ont dissuadées de porter plainte disant qu'elles seraient elles aussi accusées par le procureur (plaintes croisées), ont refusé qu'une femme analphabète ait du soutien pour rédiger sa déclaration ou ont suggéré aux femmes d'aller chercher une mise en demeure ou une autre ordonnance protectrice plutôt que d'enregistrer une plainte.

Avec du soutien, certaines ont par la suite réussi à déposer une plainte, l'une d'elles après avoir été séquestrée pendant 3 heures par son ex-conjoint. D'autres ont perdu confiance dans la capacité du système judiciaire de les protéger.

En ce qui concerne les ordonnances protectrices (810, interdiction de contact comme condition de probation ou de remise en liberté, etc.), les femmes qui tentent de signaler les manquements se font dire : « Il est sur un terrain public, on ne peut rien faire » ou « Qu'est-ce qui prouve qu'il ne passe pas près de chez vous par hasard? » et bien souvent, « Notez les dates, les heures, les circonstances et rappelez-nous quand vous en aurez plusieurs ».

Loin d'être anecdotique, l'omission d'agir des policiers semble systémique. Les policiers sont souvent les premiers intervenants dans une situation de violence conjugale. Leur travail est d'évaluer la situation, de déterminer s'il y a un motif raisonnable de croire qu'un acte criminel a été commis ou qu'une personne est sur le point d'en commettre un. En l'absence d'infraction et de danger immédiat, si la personne a des craintes, le *Guide de pratiques policières* indique que le policier doit informer la personne qu'elle peut déposer une dénonciation devant un juge de paix pour obtenir une ordonnance. Or, à l'heure actuelle, cette possibilité semble être la voie privilégiée par les policiers, qu'une infraction ait été commise ou non.

Des policiers interpellés quotidiennement, inadéquatement formés pour répondre ou comprendre

Déjà en 2007, puis en 2009, le Regroupement des maisons déplorait le fait que les policiers n'avaient pas assez d'outils pour évaluer la dangerosité de certaines situations. En 2010, il demandait qu'on examine les décès de femmes victimes de violence conjugale survenus en marge d'intervention des policiers. Le problème demeure : on demande encore de s'assurer que les policiers soient bien formés pour répondre aux appels à l'aide et pour évaluer adéquatement les risques à la sécurité liés à la violence conjugale.

En 2011, pour l'ensemble du Québec, les différents services de police ont enregistré 19 373 plaintes pour des infractions commises en contexte conjugal. Pour chaque plainte enregistrée, combien d'appels pour violence conjugale ont été reçus sans qu'aucun dossier opérationnel n'ait été ouvert?

Une politique ministérielle inappliquée

Un *Guide des pratiques policières* élaboré par la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique (révisé le 5 décembre 2007), est en vigueur depuis le 30 juin 1995. Si le volet portant sur la violence conjugale était appliqué tel qu'il y est prescrit, il y a fort à parier que les statistiques sur les infractions commises dans un contexte de violence conjugale seraient nettement supérieures et que les victimes auraient davantage confiance dans le système judiciaire. On peut également penser que l'application de la pratique policière aurait un effet dissuasif sur un certain nombre de contrevenants, tout en ayant pour effet de diminuer les risques d'agression et d'homicide pour les victimes et leurs proches.

Pour preuve notamment, les principes d'orientation énoncent en quoi doit consister une intervention policière en matière de violence conjugale. Lorsqu'il est établi qu'il s'agit d'une intervention en matière de violence conjugale, celle-ci est considérée comme un événement et nécessite la création d'un dossier opérationnel. L'intervention policière doit se faire de façon sécuritaire et consister à mettre fin à la violence de même qu'à assurer la sécurité et la protection de la victime de violence conjugale et de ses proches. Le policier qui a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction criminelle a été commise soumet une demande d'intenter des procédures, indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte ou non.

L'inapplication de cette politique provinciale en matière de violence conjugale et des directives équivalentes des municipalités où oeuvrent les policiers, a été déplorée par le juge de première instance dans l'affaire *Gélinas*. Ce dernier avait noté que les policiers n'avaient suivi ni l'une ni l'autre. Le juge Gascon de la Cour d'appel le rapporte également dans les motifs de l'arrêt :

«Cela étant, il est plutôt regrettable de voir la Ville prétendre que, dans ce contexte, les policiers n'ont pas l'obligation de respecter une directive qu'elle édicte, particulièrement dans une manière sensible comme les situations de violence conjugale».

Il est également troublant de constater que lors de l'enquête en déontologie policière suite à l'homicide suicide de Saint-Jean-de-Matha, la partie policière affirme que cette situation ne

comportait pas de facteurs de risque liés à la violence conjugale. En effet, plaidant pour que le policier ne reçoive qu'un blâme, « Le procureur du policier réitère l'imprévisibilité du geste extrême posé par M. Jobin ayant causé deux décès, tel que le mentionne le Comité dans sa décision et, selon lui, l'absence d'indices de violence conjugale potentielle qui auraient pu inciter le policier à prendre des précautions plus grandes que celles mises en place ». ^{13 14}

LA NÉCESSITÉ D'ENQUÊTES INDÉPENDANTES ET TRANSPARENTES

À venir jusqu'à maintenant, les services policiers n'ont pas fait la démonstration qu'ils avaient la volonté ferme de corriger la situation. C'est pourquoi des enquêtes indépendantes s'imposent. Par le passé, des enquêtes du coroner ont permis de mettre au jour les interventions erratiques de certains services de police et des recommandations ont permis de faire évoluer la pratique.

Ainsi, en 1993, dans son rapport d'enquête suite à la mort de Rhéa Landry et de Pierre Lepage¹⁵, ayant constaté un certain nombre de ratés dans le travail des policiers, la coroner Anne-Marie David suggérait :

« Que la Direction des affaires policières du ministère de la Sécurité publique soit chargée d'élaborer un guide d'informations pour les services policiers municipaux. Ce guide informerait le policier quant aux points importants à traiter et à consigner lors de cas de violence conjugale et quant aux ressources disponibles pour les conjoints. »¹⁶

C'est ainsi que 7 ans après la mise en œuvre de la *Politique d'intervention en matière de violence conjugale*, la coroner suggérait d'élaborer ce qui deviendra, en juin 1995, la première version du *Guide de pratiques policières*.

En 1994, le coroner Gilles Perron était chargé d'enquêter sur la mort de Michel Audet, Françoise Barnes et Philippe Gauthier. Ces morts étaient liées à une affaire de violence conjugale pour laquelle les policiers avaient été appelés dans les heures précédentes. Comme à Rimouski en août 2012, le service de police avait d'abord nié avoir reçu un appel. Le coroner Perron recommanda d'améliorer l'index général, de mieux l'alimenter et de le consulter afin d'y retracer des personnes pour lesquelles les policiers seraient déjà intervenus dans une situation de violence conjugale qui n'aurait pas été judiciarisée, donc qui n'apparaîtrait pas s'ils consultaient seulement le Centre de recherche policier du Québec (CRPQ). Le coroner Perron insistait sur le rôle préventif qu'avaient à jouer les policiers dans une situation de violence conjugale.¹⁷

¹³ Idem, p.7

¹⁴ C'est nous qui soulignons.

¹⁵ Monsieur Lepage s'est enlevé la vie après avoir grièvement blessé la sœur de son ex-partenaire amoureuse, Madame Marjolaine Landry, et une autre femme qui prenait place dans la même voiture. Marjolaine Landry avait déjà porté plainte contre lui et avait le jour même tenté d'obtenir la protection de la police.

¹⁶ David, Anne-Marie (1993), *Rapport d'enquête du coroner*, Montréal, p. 25-26.

¹⁷ Perron, Gilles (1995) *Rapport d'enquête du coroner*, Pincourt, 21 p.

En 1996, le coroner Jacques Bérubé¹⁸ était chargé d'enquêter sur la mort de Françoise Lirette, de Loren Gaumont-Lirette et de René Gaumont qui s'est suicidé après avoir tué son ex-conjointe et son fils. Là aussi, les policiers avaient été appelés à intervenir avant que les trois morts ne surviennent. Constatant un certain nombre de lacunes, le coroner avait recommandé qu'une formation adéquate soit donnée aux aspirants policiers, tant sur la problématique de la violence conjugale que sur leur rôle. Il avait également recommandé que le ministère de la Sécurité publique s'assure que les services de police aient un protocole d'intervention en matière de violence conjugale et que de la formation continue soit dispensée aux policiers. La *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*, adoptée par l'Assemblée nationale en 2000, fait suite à la recommandation du coroner qui avait constaté l'incapacité des intervenants (policiers et service de psychiatrie) de mettre en commun les informations dont ils disposaient pour prévenir ces trois décès.

Ces enquêtes sur la recherche des causes et des circonstances des décès ont permis d'examiner le travail des policiers qui avaient alors été appelés à intervenir. Le caractère public de leurs recommandations a permis qu'en soient informés la population, les proches, les institutions et organismes chargés d'intervenir en matière de violence conjugale. Cet aspect public a poussé les services policiers, le ministère de la Sécurité publique et plus largement le gouvernement du Québec à s'en saisir et à effectuer les changements de pratique nécessaires. Bref, ces enquêtes indépendantes et publiques ont sans conteste permis d'améliorer la pratique policière en matière de violence conjugale.

Après avoir eu l'espoir que les services policiers poursuivraient l'amélioration de leurs interventions et collaboreraient avec les organisations de la société civile pour mieux comprendre la réalité des victimes de violence conjugale, force est de constater que tel n'est pas le cas.

Or, depuis plus de 10 ans, ni les coroners en chef ni les ministres de la Sécurité publique n'ont cru bon d'ordonner une enquête suite aux nombreux décès liés à la violence conjugale. La semaine dernière encore, nous recevions une réponse négative à la demande d'enquête du coroner adressée à la Première ministre, le 6 décembre dernier. Le ministre de la Sécurité publique indiquait qu'il était prématuré d'ordonner une enquête publique, puisque dans le cadre du Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale, son ministère procédera à la « mise en place d'un comité d'examen des homicides conjugaux composé de policières et de policiers qui permettra de mettre en lumière, s'il y a lieu, les lacunes, de les corriger et, conséquemment d'améliorer des services de police. » Ainsi, encore une fois, seuls les policiers auront voix au chapitre et le problème sera analysé derrière des portes closes, en fonction de leur seule grille d'analyse.

Le dialogue se poursuivra avec le ministre sur cette demande, mais il importe qu'à l'avenir on puisse examiner de façon systématique les morts de femmes victimes de violence conjugale commises dans de telles circonstances. Rappelons que la grande majorité des femmes tuées dans un contexte conjugal au Canada étaient déjà connues des policiers en raison de la violence qu'elles subissaient de leur conjoint ou ex-conjoint.¹⁹

¹⁸ Bérubé, Jacques (1997) *Rapport d'enquête publique du coroner sur les causes et les circonstances des décès de Françoise Lirette, Loren Gaumont-Lirette et de René Gaumont*, Sainte-Foy, 68 p.

¹⁹ Centre canadien de la statistique juridique (1998), *Juristat*, Gouvernement du Canada, no 85-002-xpf, vol 18, no 12, Catalogue 1998.

Soyons claires, notre but n'est pas de chercher des coupables. Les objectifs visés par le Regroupement, pour la tenue d'une enquête spéciale du coroner ou d'autres mécanismes indépendants d'enquête, sont les suivants :

- 1° Sauver des vies humaines.
- 2° Informer les policiers. Susciter une prise de conscience : les policiers, parfois et même beaucoup trop souvent, ne comprennent tout simplement pas la problématique. Il faut trouver des façons d'améliorer le travail des policiers.
- 3° Informer la population sur la situation et les moyens d'agir en pareilles situations ainsi que sur ce qui doit être fait pour aider les victimes à se protéger.

LE PROJET DE LOI 12

La situation systémique qui est dénoncée par le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale devrait pouvoir être examinée par un organisme indépendant d'enquêtes sur la police.

Or, dans le projet de loi 12, seul l'article 289.3 constitue une avenue possible à cet égard. Et encore, il ne s'agit que d'une avenue potentielle et beaucoup trop hypothétique. Cette disposition, lue avec l'ensemble du projet de loi, ne constitue aucunement une voie acceptable pour le Regroupement.

Le Bureau d'enquête proposé par le projet de loi 12 n'est pas lui-même indépendant : il est soumis à la prérogative ministérielle, menant des enquêtes dont il est chargé par le ministre. Seul le ministre décide des enquêtes qui lui sont confiées, notamment celles évoquées à l'article 289.3. Le Bureau n'a pas le pouvoir d'entreprendre des enquêtes de sa propre initiative ni à la demande de citoyenNEs ou de regroupements de citoyenNEs.

Le mandat du Bureau d'enquêtes est restreint à des enquêtes de nature criminelle. Il n'est pas clairement prévu que le Bureau soit également doté d'un pouvoir d'enquête sur des situations systémiques comme celle de l'omission d'agir des policiers dans des situations de violence conjugale où la vie des femmes [et de leur famille] est clairement menacée. Le Bureau devrait avoir ce pouvoir d'examiner des problèmes chroniques dans le travail policier, à l'instar de celui dénoncé par le Regroupement depuis une dizaine d'années.

La composition du Bureau d'enquêtes ne sera pas entièrement civile [rien ne l'assure — au contraire, le ministre a annoncé dans une conférence de presse qu'il envisageait une forme de mixité d'ex-policiers et de civils]. Il s'agit pourtant de la seule option valable, permettant de garantir que la culture policière d'impunité ne contaminera pas le fonctionnement du Bureau et le déroulement des enquêtes, alors qu'il s'agit précisément d'examiner des situations d'abus policier [que ce soit par action ou par omission]. Un organisme d'enquête sur la police composé d'ex-policiers ne peut pas être considéré comme un organisme civil, ni prétendre être indépendant et impartial. Au contraire, il y a fort à parier que la complaisance y sera omniprésente. On peut, en outre, douter fortement de l'application de l'obligation de collaborer des policiers aux enquêtes dans un tel contexte.

De la même façon, un organisme civil d'enquête sur la police est le seul qui puisse garantir l'impartialité d'une enquête lorsqu'il s'agit d'examiner des situations systémiques où est en cause une situation discriminatoire. On songe, à cet égard, à la critique récente formulée par les juges de la Cour suprême dans l'affaire *Ryan* au regard de la rapidité d'action de la Gendarmerie royale du Canada au moment d'arrêter la femme dont la vie était menacée par son mari violent après sa tentative de complot, par rapport à son indolence à réagir aux nombreuses (neuf) plaintes portées par Mme Ryan contre les menaces de son mari : « Il est aussi troublant de constater, à la lumière du dossier, que les autorités compétentes ont semblé démontrer un plus grand empressement à intervenir pour protéger M. Ryan qu'à réagir à la demande de Mme Ryan lorsqu'elle sollicitait leur aide pour mettre un terme au règne de terreur que lui imposait son époux. »²⁰. Soulignons que même après le jugement, la GRC intervenait dans les médias pour réfuter avoir reçu et négligé les plaintes de Madame Ryan²¹.

La divulgation du contenu des enquêtes du Bureau ou de leur résultat n'est pas prévue dans le projet de loi, alors que la transparence constitue un moyen de contrer la perception d'impunité policière et d'assurer une certaine crédibilité de l'organisme auprès de la population et des organismes de la société civile, tel le Regroupement.

Par ailleurs, en matière d'information, une attention particulière devrait être portée aux familles et victimes tout au long du processus.

Recommandations

Le Regroupement recommande donc :

- 1 Que le Bureau des enquêtes indépendantes créé par le projet de loi 12 ait sa propre loi constitutive, telle la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* qui fixe le mandat, l'organisation et le pouvoir des coroners et qui leur confère ainsi une réelle indépendance.
- 2 Que le directeur du Bureau ait le pouvoir d'instituer lui-même des enquêtes sans attendre d'en être chargé par le ministre de la Sécurité publique et qu'il puisse le faire de sa propre initiative ou à la demande de citoyenNEs ou de groupes de citoyenNEs.
- 3 Que le bureau soit constitué exclusivement de civilEs pour en assurer toute l'indépendance nécessaire;
- 4 Que le bureau soit doté d'un pouvoir d'enquête sur des situations systémiques comme celle de l'omission d'agir des policiers dans des situations de violence conjugale où la vie des femmes [et leur famille] est clairement menacée. Le Bureau devrait avoir ce pouvoir d'examiner des problèmes chroniques dans le travail policier.

²⁰ *R. c. Ryan*, 2013 CSC 3, 18 janvier 2013, paragr. 35

²¹ FRASER, L.. BROOKS, P. *RCMP challenge woman's abuse claims*, in Herald News, 1^{er} février 2013

- 5 Que le projet de loi stipule explicitement que dans tous les cas d'homicides conjugaux (ou familiaux), les directeurs des services de police doivent signaler si la situation était connue par leur corps de police;
- 5.1 Qu'une enquête soit dès lors entreprise par le Bureau des enquêtes indépendantes pour vérifier si l'intervention policière était conforme au *Guide de pratiques policières*;
- 5.2 Que le bureau ait parmi son personnel, ne serait-ce que de façon ad hoc, des intervenantes spécialisées en violence conjugale, qui disposent d'une expertise acquise par la pratique auprès des femmes victimes de violence conjugale, par exemple des intervenantes d'expérience en maison d'aide et d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale, et que le directeur adjoigne une ou deux de ces personnes à l'enquêteur chargé de procéder à l'enquête.
- 5.3 Que le rapport soit rendu public à moins qu'il ne faille garder confidentielles certaines informations, afin de préserver des procédures criminelles, déontologiques ou disciplinaires. Que dans de telles circonstances, les conclusions soient rendues publiques.
- 6 Que non seulement les familles des victimes, mais également toutes les parties civiles reçoivent une aide financière pour le remboursement des frais engagés pour des services d'assistance et de représentation juridiques lors d'une enquête, et ce, non seulement au moment de l'enquête du coroner, mais dès l'étape de l'enquête du Bureau des enquêtes indépendantes. L'aide devrait être offerte dès le départ et non sous forme de remboursement à posteriori.

CONCLUSION

Depuis 25 ans, le gouvernement du Québec a déployé beaucoup d'efforts pour combattre le problème de la violence conjugale et pour protéger les femmes et les enfants qui en sont victimes. Le Gouvernement a confié aux policiers des mandats, un rôle et un pouvoir prépondérant en matière de protection du public, mais c'est le Gouvernement qui demeure responsable du respect des droits et libertés de la population québécoise.

Le projet de loi 12, tout comme les enquêtes du coroner, donne l'occasion de s'assurer que les directives qu'il donne aux policiers, sont bien respectées et correspondent à l'évolution des connaissances en la matière. Pour ce faire, le projet de loi 12 doit cependant être modifié de façon à non seulement examiner l'action des policiers, mais également leur omission d'agir.