



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire
sur le projet de loi n° 12

***Loi modifiant la Loi sur la police concernant
les enquêtes indépendantes***

présenté
à la Commission des institutions

par la
Confédération des syndicats nationaux

13 mars 2013

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos.....	5
Introduction	7
Analyse du projet de loi n° 12.....	8
1.1 Contexte.....	8
1.2 Critères d’appréciation	9
1.2.1 L’application cohérente de règles formelles.....	9
1.2.2 La transparence du processus et des résultats.....	11
1.2.3 L’impartialité et l’indépendance	12
1.2.4 La surveillance et l’imputabilité	13
1.3 Aide aux victimes.....	14
1.4 Résumé de la position de la CSN sur le projet de loi no 12	14
Conclusion	15

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupent plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations, ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux.

Depuis sa création en 1921, la CSN est au cœur des débats qui jalonnent l'histoire sociale et politique québécoise. Au fil des années, elle a lutté avec des milliers de travailleuses et de travailleurs contre les inégalités tant sociales qu'économiques dans l'objectif d'une société plus juste et démocratique. La question de l'intervention policière et des problématiques de profilage racial, social ou autre est donc au cœur de ses préoccupations.

Nous remercions la Commission des institutions de nous permettre de présenter nos commentaires sur le projet de loi n° 12 *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*.

Introduction

Au cours des dernières années, différentes interventions policières ont entraîné des morts ou des blessés. Erreur de jugement, incompetence, bavures policières ou incidents regrettables, mais inhérents au travail policier? Ces dossiers interpellent et inquiètent l'ensemble des citoyens et seul un organisme au-dessus de tout soupçon est à même de calmer leurs inquiétudes.

C'est en se basant sur la position et le rôle social des forces policières, dans la perspective d'assurer à toutes et à tous l'exercice de leurs droits et libertés, sans crainte pour leur intégrité physique ou psychologique, que nous avons procédé à l'analyse du projet de loi n° 12 — *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*.

Le projet de loi n° 12 présente certaines améliorations par rapport au projet de loi n° 46 - *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes* déposé par l'ancien gouvernement. Toutefois, il ne met pas en place le mécanisme indépendant et impartial réclamé par de nombreux intervenants depuis longtemps, notamment lors des audiences publiques sur le projet de loi n° 46. Des modifications doivent donc y être apportées afin de rassurer le public et de permettre à cet organisme d'enquête de jouir de toute la crédibilité escomptée.

Dans le cadre de ce mémoire, nous présenterons le contexte d'adoption de cette législation et déterminerons les critères d'appréciation d'un mécanisme de surveillance civil des interventions policières qui soit transparent, impartial et indépendant. Nous critiquerons le projet de loi à la lumière de ces critères.

Analyse du projet de loi n° 12

1.1 Contexte

Dans les sociétés occidentales modernes, le contrat social tacite fait en sorte que les citoyens et citoyennes acceptent implicitement que l'État détienne le monopole de la force. En contrepartie de cette concession de pouvoirs extraordinaires et exceptionnels, la communauté exige de l'État qu'il remplisse ses obligations d'assurer la sécurité et les conditions de plein épanouissement des individus par l'exercice de leurs droits et libertés. Notre modèle démocratique est basé sur la distinction et l'indépendance des trois ordres de l'État que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Notre système de droit est fondé sur la balance des pouvoirs, le contrôle et la surveillance réciproque entre ceux-ci. Ce sont là les piliers d'une véritable démocratie.

Dans ce système, les organisations policières reçoivent par délégation le droit d'exercice de la force publique dans des circonstances singulières, allant jusqu'à la privation de liberté ou l'utilisation d'armes létales, notamment par des exceptions spécifiques du droit criminel encadrant leurs activités¹. Ce droit d'exercice de la force vise à appliquer la loi et à faire respecter par toutes et tous les conditions nécessaires à la démocratie et à la primauté du droit. Dans cette perspective, un système de surveillance et de contrôle civil de l'exercice des forces policières devient une exigence *sine qua non* pour qu'un État de droit assure suffisamment la balance des pouvoirs en son sein. Il est d'ailleurs étonnant qu'un État comme le Québec ne se soit pas déjà doté d'un tel organisme de surveillance, et que des événements tragiques aient été nécessaires pour amorcer une réflexion sur cet aspect.

Or, des pouvoirs exceptionnels commandent une qualité d'intervention tout aussi exceptionnelle et qui respecte les valeurs démocratiques, les principes de droit et de liberté et l'intégrité physique et psychologique des citoyennes et citoyens. La population est en droit d'exiger plus de ses policiers et policières que des autres citoyens en ce qui a trait à la probité, au jugement, à l'efficacité et au respect de la loi.

Le problème fondamental ne concerne pas ici la qualité du travail policier quotidien. Il s'agit là en fait d'un faux débat qui détourne l'attention de la question première à laquelle cette commission doit répondre : quel est le mécanisme de contrôle civil approprié pour s'assurer d'interventions policières les plus adéquates possible?

¹ *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, article 25. L'usage excessif de la force est prévu à l'article 26 de ce même code.

Or, force est de constater que le projet de loi n° 12 est insuffisant pour permettre de rassurer le public face aux interventions policières. Il faut plutôt mettre en place un processus objectivement et subjectivement impartial et indépendant.

1.2 Critères d'appréciation

Il ne suffit pas de qualifier une enquête ou un organisme d'« indépendant » pour qu'il le devienne.

Dans son rapport spécial soumis à l'Assemblée nationale en février 2010, et dont plusieurs recommandations sont restées lettre morte, la Protectrice du citoyen proposait des critères d'analyse d'un processus d'enquête indépendant en matière d'interventions policières, critères qu'elle partageait avec l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement*. Il convient de rappeler ces critères pertinents qui soutiennent notre réflexion et guideront aussi nos recommandations :

1. L'application cohérente de règles formelles;
2. La transparence du processus et des résultats;
3. L'impartialité;
4. L'indépendance;
5. La surveillance et l'imputabilité².

1.2.1 L'application cohérente de règles formelles

La compétence du Bureau d'enquête concerne les cas de décès, de blessure grave et de blessure par arme à feu. Il conviendrait de définir précisément ce qu'on entend par « blessure grave » afin d'éviter les incohérences et l'évaluation discrétionnaire au cas par cas. C'était d'ailleurs là le souhait exprimé par la Protectrice du citoyen, qui notait en 2010 :

Il est par contre essentiel que la notion de « blessure grave » soit clairement définie afin d'éviter les divergences d'interprétation. Cette notion devrait être précisée dans les nouvelles dispositions législatives. Elle doit englober toutes blessures susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante, incluant celles découlant d'une agression sexuelle. p.24³

² Protecteur du citoyen. *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect. Rapport spécial du protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers* sous la direction de Jean-Maurice Paradis, février 2010 à la p.15. En ligne : [http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/TED.pdf], 1.28M, consulté le 1^{er} mars 2012.

³ Idem p. 24.

Nous estimons aussi que la compétence du Bureau devrait inclure les cas de violence conjugale menant à un décès lorsqu'une omission d'agir des corps policiers semble en cause. On rapporte en effet régulièrement dans les médias les cas de femmes assassinées par leur conjoint alors que de nombreux signalements de violence auprès des policiers avaient été déposés précédemment. L'enquête permettrait d'établir, pour ce genre de situation, si l'omission d'agir des corps policiers est en cause et si de meilleures pratiques policières permettraient d'éviter de nouveaux drames.

Par ailleurs, nous déplorons le fait que l'épineuse question de l'encadrement des enquêtes menées par le Bureau soit renvoyée à la réglementation gouvernementale. Ainsi, l'article 289.4 indique qu'il sera possible pour le gouvernement de prévoir par règlement des règles concernant le déroulement des enquêtes, notamment en ce qui concerne les obligations auxquelles les policiers impliqués dans l'événement seront tenus.

Pourtant, il s'agit là d'un aspect crucial du mécanisme de surveillance. En effet, pour faire confiance au processus, le public doit connaître à l'avance les balises applicables à l'enquête. Lorsque les grandes lignes du déroulement de celle-ci sont connues dès le départ, cela évite l'ingérence après le fait. Il est dès lors plus aisé d'évaluer la qualité de l'exercice mené dans un cas d'espèce. Or, le projet de loi n'encadre aucunement ce processus d'enquête.

Par exemple, quelles seront les obligations auxquelles seront soumis les policiers impliqués et les policiers témoins? Isolement et parité de traitement des témoins? Rapports? Diligence de l'enquête? etc. Voilà quelques exemples d'obligations qui devraient être déterminées à la loi. Des sanctions législatives, déontologiques et pénales, devraient aussi être prévues en cas de non-respect du processus ou lors d'un manque de collaboration. Comme le note encore la Protectrice du citoyen dans son rapport spécial de 2010 :

Il ne s'agit pas d'imposer un carcan, mais plutôt des balises claires permettant de s'assurer qu'une même procédure sera suivie indépendamment de l'identité des personnes qui font l'objet d'une enquête, des témoins ou des victimes. L'encadrement formel du processus donne des points de repère précis pour évaluer une enquête menée dans une situation particulière. La présence de règles formelles, assorties de mesures de contrôle adéquates, peut aider à rassurer le public sur les méthodes d'enquête et ainsi améliorer la crédibilité des organismes chargés d'enquêter sur les incidents impliquant des policiers.
p.16⁴

⁴ Idem p. 16.

De même, le projet de loi n° 12 ne précise pas les obligations de coopération auxquelles seront tenus les policiers impliqués dans un événement. Tout au plus, prévoit-on une obligation générale de collaboration pour le directeur de tout corps de police et pour tout membre ou employé de ce corps de police. Or, le manque de participation est bien prévisible. L'arrivée d'un enquêteur externe d'un bureau indépendant sera vue avec suspicion par les agentes et agents visés ou concernés par une enquête, d'autant plus que celle-ci vise à déterminer si des accusations criminelles devraient être portées contre l'un de leurs collègues. Dans ce contexte, l'obligation générale de collaboration décrite à l'article 289.20⁵ est nettement insuffisante.

Bref, tous les droits et obligations des intervenants policiers à l'enquête (policier témoin, policier suspect, supérieur, etc.) de même que les grandes lignes de l'encadrement de l'enquête doivent être prévus législativement plutôt que dans une réglementation à venir⁶. Pour éviter toute forme d'entrave au processus d'enquête, ces règles doivent être inscrites à la loi.

1.2.2 La transparence du processus et des résultats

La motivation des décisions prises au terme d'une enquête et la communication des résultats au public constituent deux éléments incontournables d'un processus d'enquête réellement indépendant et transparent. La Protectrice du citoyen note à cet égard :

La transparence des conclusions et du raisonnement suivi peut également permettre de constater l'impartialité du processus d'enquête. En effet, la transparence rend possible de vérifier le raisonnement de l'équipe d'enquête et de l'apprécier. Un peu à la manière d'une décision motivée d'un tribunal, il est alors possible de suivre le raisonnement et les motifs justifiant une décision fondée sur une certaine appréciation des faits. Au Royaume-Uni, par exemple, le fait que les rapports d'enquête complets sont divulgués publiquement permet de s'assurer de l'impartialité du processus d'enquête, puisqu'il est ainsi possible au public de constater le raisonnement et la démarche qu'ont suivis les enquêteurs (p.29 du rapport 2010)⁷

Aussi, doit-on s'étonner du fait qu'aucun article du projet de loi à l'étude n'assure au public l'accès aux résultats de l'enquête! Les motifs au soutien de la décision du directeur des

⁵ Article 2 du projet de Loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* qui ajoute l'article 289.20 à la Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1.

⁶ Article 2 du projet de Loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* qui ajoute l'article 289.4 à la Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1.

⁷ Opus cité note 2 à la page 29.

poursuites criminelles et pénales de ne pas porter d'accusations criminelles ne seront pas non plus divulgués. Il n'y aurait qu'un transfert du dossier d'enquête du directeur du Bureau au directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y lieu, au coroner⁸.

En somme, le public n'aura accès à aucune donnée lui permettant de juger du travail accompli. La société civile pourra donc se demander, et à raison, ce que les acteurs du processus ont à cacher si tout a été fait de façon indépendante, impartiale et adéquate. Les brumes du doute ne seront pas levées.

1.2.3 L'impartialité et l'indépendance

Nous définissons l'impartialité, en l'espèce, comme la capacité pour une personne d'amorcer et de procéder à une enquête sans préjugés, conscients ou inconscients, ni biais favorable ou défavorable, discriminatoire ou autre.

Quant à l'indépendance, elle peut s'entendre du détachement de cette même personne de tout corps politique externe, ainsi que des forces policières, détachement lui permettant d'agir librement et sans ingérence dans le cadre de son enquête.

La politique ministérielle actuellement en vigueur confie à des policiers le soin de faire enquête sur d'autres policiers; de ce fait, elle ne passe pas le test de l'indépendance et de l'impartialité. Or, il en va de même du projet de loi n° 12. Il ressort en effet des articles 289.9 et 289.11 que si les directeurs et directeurs adjoints du Bureau ne devront « jamais avoir été agent de la paix » il en va tout autrement des enquêteurs qui eux ne doivent « pas être agent de la paix ». C'est donc dire que d'anciens policiers pourront être recrutés pour agir comme enquêteurs et mener des investigations sur d'anciens collègues; cela suffit selon nous pour vicier à la base le mécanisme d'enquête et entacher la crédibilité du Bureau.

Le fait d'avoir d'œuvrer pendant des années au sein d'un corps organisé et aussi solidaire compromet la capacité d'aborder une enquête sans préjugés. Et même si certains anciens policiers peuvent s'élever au-dessus de l'esprit de corps, il n'en demeure pas moins que les apparences condamneront toujours le processus et cela même si d'autres enquêteurs peuvent être des « civils ». Le risque de partialité ou d'apparence de partialité est trop élevé pour qu'un tel mécanisme soit acceptable. L'ombudsman André Marin rapportait d'ailleurs différentes problématiques liées à la « fraternité bleue » dans son rapport sur l'unité spéciale des enquêtes de l'Ontario paru en septembre 2008⁹.

⁸ Article 2 du projet de Loi n° 12 *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* qui ajoute l'article 289.21 à la Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1.

⁹ Rapport de l'Ombudsman de l'Ontario, André Marin, *Une surveillance perceptible*, septembre 2008, pp. 100-103.

Pour éviter un climat de complaisance et par souci d'apparente impartialité, aucun des dirigeants ni aucun membre du personnel du Bureau ne devraient provenir du milieu policier.

Quant à l'expertise, un organisme d'enquête réellement indépendant devrait pouvoir décider des ressources externes qu'il s'adjoint en matière de conseil, de formation et d'élaboration des techniques d'enquêtes (en conformité avec l'encadrement législatif).

Notons par ailleurs que l'énoncé prévu à l'article 289.5 et selon lequel : « Le Bureau est un corps de police aux fins de la réalisation de sa mission » pose un grave problème. Il nous paraît primordial en effet que le processus d'enquête n'ait aucune attache avec les corps policiers; or, décréter que le Bureau est lui-même un corps policier, c'est entretenir une ambiguïté. Certes, nous comprenons que le Bureau doive avoir les mêmes pouvoirs que ceux d'un corps policier, mais il devrait être possible de les lui conférer sans le sacrer lui-même « corps de police ».

Un autre volet important de l'indépendance concerne la possibilité d'initier des enquêtes. Le projet de loi n° 12 prévoit deux types d'enquête : celles en cas de décès, de blessure grave ou d'utilisation d'une arme à feu par un policier (289.1); et celles « sur tout évènement autre... impliquant un agent de la paix » (289.3). L'article 289.3 ouvre donc une perspective intéressante d'enquête plus large et ponctuelle. Mais cette possibilité ne devrait pas se limiter aux cas où le ministre donne mandat au Bureau. Cela est trop restrictif. Un Bureau réellement indépendant doit pouvoir décider lui-même qu'une enquête s'impose relativement à certaines situations. Il ne doit pas être à la merci d'une décision politique à cet égard.

1.2.4 La surveillance et l'imputabilité

Le Bureau des enquêtes indépendantes serait sous le giron du ministre de la Sécurité publique. Cela ajoute au problème de manque d'impartialité et d'indépendance du processus. C'est en effet ce même ministre qui doit déterminer les grandes orientations des services policiers et s'assurer que ceux-ci répondent aux besoins sociaux. Autrement dit, ce ministre est ultimement imputable de l'offre de service policier établi et, d'un autre côté, serait responsable du contrôle de la qualité de son propre travail. Notons qu'en Ontario, depuis avril 1993, l'Unité des enquêtes spéciales relève du ministère du Procureur général et non pas de l'ancien Solliciteur général. Le ministre de la Justice devrait, selon nous, être responsable du Bureau.

1.3 Aide aux victimes

La CSN accueille favorablement les articles 7 et 8 du projet de loi concernant l'aide aux familles des personnes décédées dans le cadre d'une enquête du coroner. Par ailleurs, cette aide pourrait viser aussi, dans certains cas, les familles des victimes non décédées et le tout dans l'optique d'assurer l'équité entre les parties en présence.

1.4 Résumé de la position de la CSN sur le projet de loi no 12

En résumé, ce projet de loi ne répond pas à toutes nos préoccupations quant à l'indépendance et à l'impartialité d'un processus d'enquête sur les services policiers. Ce projet de loi ne va pas assez loin. C'est pourquoi nous en recommandons la modification afin que soit créé un véritable bureau d'enquête indépendant et impartial.

Conclusion

Alors que plusieurs législations canadiennes et internationales s'attaquent à la question de l'imputabilité et de la surveillance des forces policières et de renseignements à l'égard du civil, en prenant acte de l'importance d'une telle question pour une société démocratique moderne au XXI^e siècle, le gouvernement québécois propose par le projet de loi n° 12 de mettre en place un organisme qui ne présente pas toutes les garanties objectives et subjectives d'indépendance et d'impartialité. Ce projet de loi ne va pas assez loin. Notamment, il laisse à d'anciens policiers le soin d'enquêter sur leurs pairs et le Bureau reste sous la gouverne du ministère de la Sécurité publique. Pour ces raisons et pour d'autres déjà explicitées, le projet de loi ne répond pas à toutes nos préoccupations et nous en recommandons la modification.