



**Service de police
de la
Ville de Montréal**

M. Marc Parent,
Directeur

Le 29 février 2012

Mémoire

Projet de loi n°46

**Loi concernant les enquêtes
policières indépendantes**

INTRODUCTION

Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) remercie le ministre de la Sécurité publique du Québec ainsi que les membres de la Commission parlementaire des institutions de lui donner l'occasion de soumettre ses commentaires sur le projet de loi n° 46 intitulé *Loi sur les enquêtes policières indépendantes*.

Le SPVM

Le Service de police a juridiction sur l'ensemble du territoire de l'Agglomération de Montréal depuis 1972. Ce territoire de 500 km² couvre les 19 arrondissements de la Ville de Montréal et les 15 villes de banlieue reconstituées en 2006.

Le SPVM offre des services policiers de base et des services spécialisés de niveau 5 aux 1 934 000 résidents de l'Agglomération, soit un peu moins du quart (24,5 %) de la population du Québec, auxquels s'ajoutent quotidiennement plus de 300 000 personnes de l'extérieur qui viennent à Montréal pour le travail, les études, les loisirs, etc.

En 2010, sur notre territoire :

- 474 600 appels ont été répartis entre les policiers du SPVM, pour une moyenne quotidienne de 1 300 appels;
- Plus de 117 000 infractions au Code criminel ont été enregistrées, ce qui représente 32 % de l'ensemble des crimes rapportés au Québec.

Le SPVM compte 4 652 policiers permanents, ce qui en fait le service de police municipal le plus important au Québec et le deuxième au Canada. Cet effectif représente 30 % de l'ensemble des policiers du Québec et près de la moitié (49 %) des policiers municipaux.

Le SPVM est une organisation policière engagée dans une démarche où ses relations avec les citoyens sont basées sur le respect, l'intégrité et l'engagement du personnel envers ceux-ci.

L'implication de nos policiers dans la communauté, le respect mutuel policiers-citoyens, l'éthique, la transparence et l'imputabilité orientent notre participation quotidienne à la vie montréalaise.

Ce qui caractérise également la vie montréalaise, c'est la diversité de sa population, son caractère festif, mais les policiers du SPVM doivent aussi composer avec les problématiques urbaines complexes d'une métropole telles que l'itinérance, la prostitution, les problèmes de santé mentale, la toxicomanie, les gangs de rue et le crime organisé.

Le rôle des policiers

Il est utile de le rappeler, les policiers jouent un rôle essentiel dans une société libre et démocratique.

Ils ont pour mandat d'assurer la paix et la sécurité publique ainsi que de servir et protéger les droits des citoyens.

Ils doivent également combattre le crime, faire respecter les lois et les règlements municipaux et répondre aux appels d'urgence, ce qui représente environ un million et demi d'interventions par année.

Montréal est une métropole où vivent près de 2 millions de citoyens, où transitent chaque jour près de 300 000 citoyens en provenance des couronnes Nord et Sud, et où la complexité du travail policier s'est accrue au fil des dernières années.

Peu importe la région dans laquelle se trouvent des policiers au Québec, dans bien des situations, ils agissent dans un climat d'urgence.

Dans ces circonstances et puisque la sécurité des personnes est la première préoccupation des policiers, il peut se produire des situations exceptionnelles qui nécessitent l'usage de la force et se soldent par le décès d'une personne ou par des blessures graves.

Et c'est à ce moment que des enquêtes indépendantes sont déclenchées.

Sitôt que le SPVM est impliqué dans une enquête indépendante, dans l'heure qui suit, l'assistant-directeur du Service des enquêtes spécialisées avise le ministère de la Sécurité publique, qui désignera le corps de police qui conduira l'enquête. Dès lors, le SPVM cesse également toutes communications avec les médias et les relaie au corps de police mandaté pour l'enquête.

Lorsqu'on examine le processus des enquêtes policières indépendantes, on souligne toujours la problématique de la perception d'un certain manque d'impartialité et de transparence.

Ultimement, il en va de la confiance de la population dans le système judiciaire et dans les institutions démocratiques qui gouvernent notre société.

Pourtant, ce sont ces mêmes citoyens qui sont au cœur de notre travail; ils sont une composante importante dans nos actions pour faire respecter la paix et la sécurité publique.

C'est pourquoi nous croyons que la transparence doit être au cœur du processus des enquêtes indépendantes.

Les enquêtes indépendantes

Le SPVM est d'accord pour ce que le modèle actuel des enquêtes indépendantes soit révisé afin que nous fassions plus de place à la participation de civils, tout en laissant les policiers mener les enquêtes.

Le travail d'enquête nécessite une expertise policière dans la cueillette des informations et dans la préparation de la preuve que seuls des policiers aguerris peuvent maîtriser.

D'ailleurs, l'ancien ministre de la Sécurité publique et de la Justice du Québec, M^e Serge Ménard, dont les propos sont repris dans le livre d'André Fiset « Qui doit policer la police » le mentionne clairement :

« Faire une enquête, c'est un métier, c'est une profession, cela demande une formation et ça demande de l'expérience et il n'y a pas d'autres endroits où l'on puisse développer une expertise dans la conduite d'enquêtes que dans un corps de police... »

*C'est dans la nature des choses que des enquêtes sur des actes criminels soient faites par des gens compétents et cette compétence n'est acquise que dans les corps de police ».*¹

Cela ne veut pas dire que le processus doit être exclusivement géré par des policiers.

En revanche, il faut reconnaître que les policiers ont une solide expertise dans la prise de notes, la rédaction de précis des faits, et de rapports d'enquête ainsi que dans l'analyse minutieuse de scènes de crimes. Les policiers ont été formés à l'École nationale de police du Québec, mais les enquêteurs spécialisés reçoivent aussi des formations et du perfectionnement beaucoup plus pointus.

¹ André Fiset, *Qui doit policer la police ? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave à la suite d'une intervention policière*, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 65

La légitimité du travail policier repose dans le mandat que lui confie la société de faire respecter les lois et règlements que les pouvoirs publics jugent essentiels à son bon fonctionnement.

Mais la confiance que la population met en ses policiers est essentielle à la réalisation de leur mission.

Il est donc primordial que le travail des policiers, dans le contexte de leurs interventions, soit compris par les citoyens.

Plusieurs pratiques existent au SPVM afin de viser l'amélioration continue de nos opérations. À titre d'exemple, le SPVM souscrit à la philosophie de gestion des connaissances par « retour d'expérience ». En effet, les analyses collectives des pratiques policières sont porteuses d'évolutions et de transformations, tant individuelles que collectives, et sont de formidables occasions d'apprentissage et d'évolution. Le modèle de rétroaction utilisé par le SPVM permet d'aborder, objectivement et systématiquement, autant les préoccupations techniques que la dimension humaine liées aux pratiques opérationnelles. Il permet, aussi et surtout, de placer au centre de la réflexion la dimension éthique des interventions policières qui ont nécessité l'usage judicieux de la force.

Maintenant revenons aux enquêtes indépendantes, la directive ministérielle actuelle et la loi proposée sont claires : une enquête indépendante est déclenchée dès qu'un citoyen décède, est blessé gravement ou est blessé par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.

Le déclenchement d'une enquête indépendante ne signifie donc en rien qu'il y a *de facto* une enquête sur une erreur présumée d'un policier, car on entend parfois des critiques souligner le nombre peu élevé d'accusations criminelles déposées contre des policiers par rapport au nombre total d'enquêtes indépendantes déclenchées au cours des dernières années.

L'erreur policière n'est donc pas le motif de départ pour déclencher une telle enquête.

Bureau civil de surveillance

Ce qui est nouveau, c'est que cette enquête sera supervisée par *le Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes* qui a pour mandat d'en assurer l'impartialité.

Ce bureau est composé d'un directeur et d'un directeur adjoint qui doivent être juges à la retraite ou avocats ayant été admis au Barreau depuis au moins 10 ans. En outre, le directeur et son adjoint, de même que les autres membres de leur personnel, doivent être de *bonnes mœurs, ne pas avoir été reconnus coupables d'une infraction criminelle* et ne pas avoir été ni *agent de la paix*, ni à *l'emploi d'un corps de police*.

Procédure de surveillance

Le projet de loi énonce aux articles 289.14 et *seq.* la procédure de surveillance qui doit être suivie par le *Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes*. Le but est de laisser la responsabilité de l'enquête à l'un des trois corps de police (Sûreté du Québec, Service de police de la Ville de Québec et Service de police de la Ville de Montréal) chargé par le ministre de la mener, tout en assurant son impartialité par la présence et la surveillance d'observateurs civils.

La police qui enquête sur la police

Il faut rappeler que le dépôt du projet de loi n° 46 fait suite aux nombreuses critiques de la société civile sur le processus des enquêtes indépendantes, décrit par plusieurs comme un système où « la police enquête sur la police ».

Il faut se rappeler qu'au Québec, il existe déjà un contrôle de la société civile sur les enquêtes mettant en cause des policiers.

C'est celui de la déontologie policière, un système basé sur les plaintes des citoyens, encadré par la *Loi sur la police*, qui vise une meilleure **protection des citoyens** en veillant au respect de leurs droits et libertés en toute transparence.

Fait à noter : une enquête déontologique ou même une enquête interne peut être amorcée au même moment qu'une enquête indépendante, bien qu'elle ne soit pas menée simultanément à cette dernière.

De plus, tout policier a l'obligation de dénoncer à son directeur le comportement d'un policier susceptible de constituer une infraction criminelle ou déontologique (a. 260 de la *Loi sur la police*).

Le directeur d'un corps de police, lui, doit, sans délai, informer le ministre de toute allégation criminelle (a. 286 de la *Loi sur la police*).

L'actuel processus d'enquête indépendante prévoit depuis longtemps que le rapport d'enquête soit soumis à un procureur du bureau du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP).

C'est le bureau du Directeur des poursuites criminelles et pénales, et non un service de police, qui prend la décision, en dernier lieu, de porter ou non des accusations criminelles contre un policier (a. 288 de la *Loi sur la police*).

Tout ceci pour dire que l'actuel processus accorde déjà une place à la surveillance civile des actions policières.

Pour le SPVM, la création du *Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes*, qui a pour mandat d'assurer l'impartialité des enquêtes indépendantes, vient consolider la place des civils dans le processus d'enquête et permet d'atteindre un meilleur équilibre entre le maintien de l'expertise policière et la contribution de civils.

Le SPVM partage l'opinion de M^e André Fiset, procureur de l'Association des policiers provinciaux du Québec (APPQ), qui, dans son mémoire de maîtrise précité², soutient que l'adoption du modèle ontarien serait coûteuse et inefficace.

Pour référence, il est utile de rappeler qu'avant la création de l'Unité des enquêtes spéciales (UES), en Ontario, c'était non seulement la police qui enquêtait sur la police, mais aussi la police qui décidait si la police était poursuivie!

D'ailleurs, le modèle ontarien actuel n'est pas exempt de critiques; des recommandations³ ont été déposées le 4 avril 2011 par le juge retraité Patrick LeSage proposant plusieurs réformes qui portent principalement sur l'opérabilité du modèle. Ces modifications proposées concernent la définition de blessures graves, le droit à l'avocat, les notes des agents, les directives du procureur général, le rapport d'enquête requis par un chef de police et le contenu des communiqués du directeur de l'Unité des enquêtes spéciales.

De plus, l'ombudsman de l'Ontario, M^e André Marin, ancien directeur de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de 1996 à 1998, dans un rapport publié au mois de décembre 2011⁴, fait état de plusieurs situations qui sont, à notre avis, réglées depuis longtemps au Québec, notamment la question de l'avis aux autorités, le processus d'enquête, le droit à l'avocat, la transmission des notes des policiers, etc.

² André Fiset, *Qui doit policer la police ? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave à la suite d'une intervention policière*, op.cit. note 1.

³ Patrick J. LeSage, *Rapport sur les problèmes de l'UES*, cité dans André Marin, [Le sabotage de la surveillance](#), annexe A, page 65, du rapport de l'Ombudsman de l'Ontario, décembre 2011.

⁴ André Marin, *op.cit.*, note 3

Le Québec s'est souvent interrogé sur le rôle et la place de la police dans la société. De nombreuses réformes ont eu lieu depuis plus de 30 ans. La mise en place de la *Commission de déontologie policière* a été une initiative québécoise qui n'a été suivie que tout récemment en Ontario. Un policier reconnu coupable d'un acte criminel est automatiquement destitué au Québec, par l'effet de la loi, ce qui n'est pas le cas ailleurs au Canada. Le rapport de la commission⁵ présidée par M. Claude Corbo, en 1996, a souligné l'expérience significative du modèle québécois et les acquis importants sur le plan des principes.

⁵ Claude Corbo, Michel Patenaude, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal*, Gouvernement du Québec, 1996.

Commentaires particuliers

Par ailleurs, le Service de police de la Ville de Montréal désire formuler certains commentaires particuliers en regard de quelques articles proposés par le projet de loi n° 46 :

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

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

- Bien que le SPVM soit d'accord avec le principe introduit dans cet article, il tient à rappeler qu'il peut exister des cas particuliers, peu fréquents, où il ne serait pas approprié de transmettre des renseignements protégés en vertu des règles de la preuve pénale.
- De plus, dans ce même article, on indique que l'observateur peut « visiter les lieux ». Les règles de preuve pénale sont à l'effet de refuser l'accès aux lieux à tout policier dont la présence n'est pas nécessaire pour préserver la scène de l'événement et de ne pas nuire à l'enquête qui s'y déroule. Cette visite devrait donc être balisée en conséquence.

Le SPVM recommande que le 1^{er} alinéa du nouvel article 289.17 soit modifié par l'ajout des mots, *in fine*, « sous réserve du respect des règles de preuve pénale ».

Le SPVM recommande que le 2^e alinéa du nouvel article 289.17 soit modifié par l'ajout des mots, *in fine*, « sous réserve de préserver la scène de l'événement et de ne pas nuire à l'enquête qui s'y déroule ».

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

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

- Pour éviter des délais, il y aurait lieu que le rapport de l'enquête indépendante soit remis simultanément par le corps de police mandaté au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) et au Bureau civil de surveillance. Pendant que les procureurs du DPCP étudient le rapport, le directeur du Bureau fait de même. Il devrait être convenu que le DPCP ne prend pas de décision finale tant qu'il n'a pas reçu les observations du Bureau civil de surveillance.

Le SPVM recommande que le rapport de l'enquête indépendante soit remis simultanément au Bureau civil de surveillance et au DPCP pour raccourcir les délais.

289.22. Après examen des observations et des conclusions d'un observateur, le directeur du Bureau:

1° s'il est d'avis que l'enquête indépendante a été menée de façon impartiale, en avise le ministre et le directeur du corps de police qui a mené l'enquête. Ce dernier transmet alors le rapport d'enquête au directeur des poursuites criminelles et pénales et, s'il y a lieu, au coroner;

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

Lorsque le rapport d'une enquête indépendante qui a été reprise est transmis au directeur des poursuites criminelles et pénales, le directeur du Bureau transmet à ce dernier l'avis donné au ministre relativement à l'enquête précédente.

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

- En lien avec le commentaire précédent, le paragraphe 1° du nouvel article prévoit que le rapport ne sera remis au DPCP que si le directeur du Bureau est d'avis que l'enquête a été menée de façon impartiale, et seulement à ce moment-là, le Directeur du corps de police chargé pour faire l'enquête aura la permission de déposer son rapport au DPCP ou au Coroner. De l'avis du SPVM, l'intérêt de la justice serait mieux servi si le rapport est remis simultanément aux deux instances. Si le rapport d'enquête n'était pas impartial la première fois, rien n'empêcherait le DPCP de demander un complément d'enquête ou que le ministre de la Sécurité publique ordonne une autre enquête. Dans l'intérêt public, celui des familles concernées et des policiers visés par l'enquête, le processus doit être simplifié pour en accélérer les conclusions.

Le SPVM recommande une modification de concordance pour prévoir le dépôt simultané du rapport au Bureau civil de surveillance, au DPCP et, le cas échéant, au Coroner ainsi que la possibilité de requérir un supplément d'enquête ou que le MSP demande une autre enquête, au besoin, à un autre corps de police, voire, si requis, un corps de police extérieur à ceux du Québec.

289.25. Malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le droit d'accès prévu aux articles 9, 83 et 94 de cette loi ne s'applique pas à un renseignement ou un document obtenu ou produit dans l'application du présent chapitre.

Sous réserve du troisième alinéa de l'article 289.22, il est interdit à toute personne de faire usage d'un tel renseignement ou document à une fin autre que pour l'application de la loi, de confirmer son existence, de le communiquer ou de permettre qu'il soit communiqué à une personne qui n'y a pas légalement droit ou de permettre à une telle personne d'en prendre connaissance ou d'y avoir accès.

- Cet article permet d'éviter que des citoyens puissent obtenir indirectement ce que la *Loi sur l'accès aux documents* ne leur permet pas d'obtenir directement et d'empêcher la diffusion ou la divulgation de renseignements personnels. Il serait souhaitable de respecter les dispositions actuelles de *la Loi sur l'accès* et d'éviter qu'un tiers puisse obtenir du Bureau civil de surveillance ce qu'il ne pourrait pas obtenir actuellement d'un corps de police ou du *Directeur des poursuites criminelles et pénales*.

Le SPVM est d'accord avec le contenu de cet article en biffant la fin de l'article proposé à partir de « à une personne qui n'y a pas légalement droit, etc. ».

289.26. Toute personne ayant agi ou agissant à titre de directeur ou de directeur adjoint ou de membre du personnel du Bureau ne peut être contraint à témoigner relativement à un renseignement ou un document obtenu ou produit dans l'application du présent chapitre ni à produire un tel renseignement ou document, sauf lorsque cela est nécessaire pour assurer le droit à une défense pleine et entière ou lors d'un procès criminel, d'une enquête du coroner, du commissaire-enquêteur aux incendies, du Commissaire à la déontologie policière, du Comité de déontologie policière ou d'une commission d'enquête constituée par le gouvernement.

Le cas échéant, le témoignage et la production de documents peuvent faire l'objet d'une ordonnance de huis clos, de non-publication, de non-divulgateion ou de non-diffusion.

- Le contenu de cet article est similaire au précédent, il veut éviter qu'un citoyen obtienne indirectement ce que la loi actuelle ne lui permet pas d'obtenir, même devant un tribunal. Toutefois, les exceptions devraient être limitées à une enquête criminelle.

Le SPVM recommande que les références au « commissaire-enquêteur aux incendies, du Commissaire à la déontologie policière, du Comité de déontologie policière ou d'une commission d'enquête constituée par le gouvernement » soient biffées.

Enfin, même si le projet de loi n° 46 n'en traite pas, compte tenu de l'obligation exceptionnelle qui est faite à un policier, en vertu des dispositions de la Loi sur la police de fournir une déclaration complète, écrite et signée, il y aurait lieu, compte tenu de certaines difficultés d'interprétation, de clarifier la portée du droit à l'avocat, tel que stipulé à l'article 262.

262. Tout policier rencontré à titre de témoin relativement à une plainte portée contre un autre policier doit fournir une déclaration complète, écrite et signée. Il peut, s'il le souhaite, être assisté par un avocat.

Une telle déclaration ne peut être utilisée ni retenue contre lui, sauf en cas de parjure.

Il doit également remettre une copie de ses notes personnelles et de tous les rapports se rapportant à l'examen de la plainte.

Le SPVM recommande que l'article 262 soit clarifié pour que le droit à l'assistance d'un avocat soit compris, comme l'enseigne la Cour suprême du Canada dans *R. c. Sinclair*, 2010 CSC 35, [2010] 2 R.C.S. 310, comme celui de consulter un avocat et non que celui-ci soit présent tout au long de l'interrogatoire.

La communication des faits

Le projet de loi déposé ne traite pas d'un aspect primordial : la publication des éléments et des conclusions de l'enquête indépendante.

Ce qui mine le système actuel, c'est le fait que les enquêtes se déroulent à huis clos, entre policiers, que le rapport est soumis à un ou plusieurs procureurs du bureau du *Directeur des poursuites criminelles et pénales* et que la victime ou sa famille sont tenues à l'écart du déroulement et des éléments de l'enquête. C'est d'ailleurs l'une des critiques entendues en provenance des familles et de la société civile.

En assujettissant le processus d'enquête mené par des policiers à une validation par un groupe civil indépendant, le gouvernement du Québec répond à ses détracteurs au chapitre de l'indépendance, de la crédibilité et de l'impartialité. Toutefois, comme le soulignait le journaliste Jean-Claude Leclerc dans le journal *Le Devoir* du 5 décembre 2011 :

« Le changement proposé peut encore acquérir la vertu de garantir l'intégrité (non la seule impartialité) de ces enquêtes policières, mais aussi de rallier l'opinion publique à la surveillance civile de cet exercice fort délicat⁶. »

De l'avis du SPVM, il faut parfaire le processus et que les rapports d'enquête soient éventuellement rendus publics : après le dépôt d'accusations par le DPCP, sans nuire au processus judiciaire, ou dès que celui-ci annonce qu'aucune accusation ne sera portée.

⁶ Jean-Claude Leclerc, Le projet de loi 46 - [Une enquête de police sur la police peut-elle être impartiale?](#) *Le Devoir*, 5 décembre 2011

La direction du SPVM recommande l'adoption d'une disposition législative à cet effet.

Il en va de la crédibilité de la réforme proposée.

Je remercie les membres de la Commission de leur attention.