

**Commentaires de la Coalition contre
la répression et les abus policiers sur le**

*Projet de règlement relatif à l'aide financière pouvant
être accordée à des membres de la famille d'une personne
décédée pour le remboursement de frais engagés pour
des services d'assistance et de représentation juridiques
lors de certaines enquêtes d'un coroner*

LES FAMILLES MÉRITENT MIEUX

Alexandre Popovic

3 juin 2022



Coalition contre la Répression et les Abus Policiers

Table des matières

Historique de la Coalition	p. 3
---	------

PARTIE 1

Le cadre législatif

1.1 La Charte des droits et libertés de la personne	p. 4
1.2 La Loi sur la recherche des causes et circonstances des décès	p. 5
1.3 La Loi sur les cités et les villes	p. 7
1.4 Les contrats de travail entre le gouvernement du Québec et l'APPQ	p. 8
1.5 Le régime d'aide juridique	p. 9
1.6 La Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes policières indépendantes	p. 10

PARTIE 2

Le projet de règlement

2.1 Une limitation injustifiable	p. 12
2.2 Un plafond trop bas	p. 14
2.3 Des familles réduites au silence	p. 16
2.4 Une aide juridique problématique	p. 16
2.5 Responsabiliser la police	p. 18
2.6 Conclusion	p. 20

ANNEXE

Les recommandations	p. 21
----------------------------------	-------

Historique de la Coalition

La Coalition contre la répression et les abus policiers été créée dans la foulée du décès de Fredy Villanueva, abattu à l'âge de 18 ans durant une intervention du Service de police de la Ville de Montréal (SPMV) à Montréal-Nord, le 9 août 2008.

En 2009, la Coalition a été reconnue comme personne intéressée à l'enquête publique du coroner André Perreault, j.c.q, sur les causes et circonstances de ce décès.

En 2015, la Coalition s'est vue reconnaître le statut de personne intéressée, pour la partie recommandations seulement, à l'enquête publique du coroner Luc Malouin sur les causes et circonstances du décès d'Alain Magloire, 41 ans, survenu aux mains du SPVM, le 3 février 2014.

Le soussigné a en outre été reconnu comme personne intéressée dans les enquêtes publiques du coroner suivantes :

- celle sur les causes et circonstances du décès de Brandon Maurice, 17 ans, survenu lors d'une intervention de la Sûreté du Québec à Messines, le 16 novembre 2015;
- celle sur les causes et circonstances du décès de Pierre Coriolan, 58 ans, survenu lors d'une intervention du SPVM, le 27 juin 2017;
- celle à venir sur les causes et circonstances du décès de Riley Fairholm, 17 ans, survenu lors d'une intervention de la Sûreté du Québec, à Lac-Brome, le 25 juillet 2018;
- celle à venir sur les causes et circonstances du décès de Koray Kevin Celik, 28 ans, survenu lors d'une intervention du SPVM, à l'Île Bizard, le 6 mars 2017.

En 2015, la Coalition a par ailleurs apporté ses commentaires sur le projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont sera chargé le futur Bureau des enquêtes indépendantes.

En outre, le soussigné a aussi pris part, toujours au nom de la Coalition, aux consultations particulières qui ont été tenues par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale relativement :

- au projet de loi n° 46, *Loi concernant les enquêtes policières indépendantes*, déposé durant la deuxième session de la trente-neuvième législature;
- au projet de loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes policières indépendantes*, déposé durant la première session de la quarantième législature;
- et au projet de loi n° 45, *Loi concernant principalement la nomination et le mandat des coroners et du coroner en chef*, déposé durant la première session de la quarante-deuxième législature.

PARTIE 1

Le cadre législatif

1.1 La Charte des droits et libertés de la personne

Les enquêtes publiques du coroner sont encadrées par différentes lois québécoises.

Dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, le coroner est inclus parmi les instances qui sont assimilées à un tribunal.¹

Le législateur québécois a ainsi décidé que les droits judiciaires quasi-constitutionnels énoncés aux articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38 de la *Charte* s'appliquent à une enquête publique du coroner.

Parmi ces dispositions, deux d'entre elles méritent d'être mentionnées dans le cadre des présents commentaires.

D'abord, l'article 23, qui se lit comme suit :

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

[Les soulignements sont de nous]

Le législateur québécois a donc introduit la notion d'égalité au bénéfice des personnes, physiques ou morales, ayant reçu le statut de partie intéressée à une enquête publique du coroner.

Ensuite, l'article 34 :

34. Toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal.

Le droit de se faire représenter par un avocat, ou d'en être assisté, s'applique donc aux personnes ayant reçu le statut de partie intéressée à une enquête publique du coroner.

La *Charte* prévoit par ailleurs qu'aucune loi ne peut déroger à ses articles 1 à 38, « sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la *Charte* ».²

¹ Article 56.1.

² *Ibid*, article 52.

Cette préséance s'applique aussi aux règlements.³

Le projet de règlement visé par les présents commentaires doit donc être conforme à la *Charte*.

1.2 La Loi sur la recherche des causes et circonstances des décès

Le travail des coroners québécois, et plus particulièrement leurs enquêtes publiques, est encadré par la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*.

Règle générale, les enquêtes publiques du coroner ne sont pas des procès. La loi interdit d'ailleurs au coroner de se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle d'une personne.⁴

Toutefois, comme l'a déjà observé la Cour d'appel du Québec, « la recherche des causes et circonstances d'un décès, qui ne résulte pas d'une cause purement naturelle, implique inévitablement de pointer du doigt les comportements du défunt et/ou de tiers qui ont pu contribuer de façon plus ou moins importante à sa survenance ».⁵ Le plus haut tribunal de la province a aussi relevé le caractère « contradictoire » de l'enquête publique du coroner, compte tenu que le contre-interrogatoire des témoins est permis.⁶

Le critère énoncé dans la loi pour décider de la tenue d'une enquête publique du coroner est celui de « l'utilité ».⁷

Afin de déterminer l'utilité d'une enquête publique, la loi prévoit que la Coroner en chef doit tenir compte de la nécessité de procéder à l'audition de témoins dans l'atteinte de trois objectifs, soit:

- 1° obtenir les informations propres à établir les causes probables ou les circonstances du décès;
- 2° permettre à un coroner de formuler des recommandations visant une meilleure protection de la vie humaine;
- 3° informer le public sur les causes probables ou les circonstances du décès.⁸

Les enquêtes publiques du coroner font ainsi œuvre utile sur le plan social.

Car, d'une part, elles permettent à la collectivité d'être informée sur les causes et circonstances d'un décès.

Et, d'autre part, les recommandations des coroners qui peuvent en ressortir jouent un rôle de prévention, d'éducation et d'évolution des pratiques et des connaissances.

³ *Ibid*, article 56.3.

⁴ Article 4.

⁵ *Centrale des syndicats du Québec (CSQ) c. Rudel-Tessier*, [2017 QCCA 1265](#) (CanLII), paragraphe 18.

⁶ *Bellemare c. Lisio*, [2010 QCCA 859](#) (CanLII) paragraphe 34.

⁷ *Op. cit.*, article 104.

⁸ *Ibid*, article 105.

En outre, lorsque des recommandations énoncées dans le rapport d'enquête publique du coroner permettent d'éviter de nouvelles tragédies, c'est encore une fois toute la collectivité qui en ressort gagnante.

Par ailleurs, les enquêtes publiques du coroner permettent aussi une participation de membres de la collectivité.

La *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* stipule en effet que le coroner doit reconnaître comme partie intéressée toute personne, ministère ou organisme, mais aussi toute association de citoyens qui lui en fait la demande et qui établit son intérêt dans l'enquête.⁹

Les personnes intéressées sont appelées à jouer un rôle important dans une enquête publique du coroner. Elles peuvent en effet demander au coroner l'assignation d'un témoin, qu'elles peuvent ensuite interroger ou contre-interroger, selon ce que permet le coroner, en plus d'interroger et de contre-interroger tout autre témoin et de faire des représentations au coroner au terme de l'enquête publique.¹⁰

Règle générale, les membres de la famille de la personne décédée vont être reconnus par le coroner comme personnes intéressées à l'enquête publique. Ce sont, après tout, les personnes les plus directement touchés par le décès visé par l'enquête publique du coroner.

De toute évidence, les membres de la famille de la personne décédée sont bien placés pour fournir de l'information d'une importance cruciale à l'enquête publique du coroner. Ces personnes savent souvent des choses sur le défunt que ne connaissent pas le coroner et les autres parties intéressées à l'enquête publique. Leur pleine participation est donc essentielle pour s'assurer à ce que l'enquête publique du coroner puisse rencontrer les objectifs énoncés par le législateur québécois dans *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*.

Si les personnes intéressées n'ont pas les mêmes relations antagoniques que celles des parties opposées dans un procès, force est cependant de constater que leurs intérêts ne sont pas toujours les mêmes, et peuvent parfois même s'opposer. Ainsi, il n'est pas inhabituel de voir, par exemple, l'avocat d'un policier impliqué dans le décès s'objecter à une question posée en contre-interrogatoire par le procureur de la famille du défunt.

L'objection sera alors tranchée par le coroner, compte tenu de sa position de décideur dans l'enquête publique. La loi reconnaît en effet au coroner l'autorité sur la présentation de la preuve et le déroulement de l'enquête publique. La loi impose par ailleurs au coroner le devoir de s'assurer que l'enquête publique « se déroule de façon équitable. »¹¹ Le coroner est donc tenu à une obligation d'équité lorsqu'il préside une enquête publique.

⁹ *Ibid*, article 136.

¹⁰ *Ibid*, articles 137 et 138.

¹¹ *Ibid*, article 154.

Fait à noter, l'étymologie du mot « équité » (du latin *aequitas*) est « égalité ». On revient donc à cette notion d'égalité entre les parties déjà énoncée par le législateur québécois dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Par ailleurs, la loi prévoit également que le coroner doit prêter le serment suivant :

ANNEXE I
SERMENT DU CORONER

Je déclare sous serment que je remplirai les devoirs de ma charge de coroner avec honnêteté, impartialité et justice, et que je ne recevrai aucune autre somme d'argent ou avantage pour ce que j'accomplirai dans l'exercice de mes fonctions que ce qui me sera alloué conformément à la loi.

[Les soulignements sont de nous]

Le dictionnaire *Larousse* en ligne offre la définition suivante du mot « impartialité » :

Qui ne favorise pas l'un aux dépens de l'autre; qui n'exprime aucun parti pris : Un jugement impartial. Historien impartial.

[Les soulignements sont de nous]

L'impartialité est aussi un principe fondamental de la justice naturelle.

1.3 La Loi sur les cités et les villes

Le législateur québécois a par ailleurs imposé aux municipalités des obligations en matière de représentation juridique de leurs employés dans le cadre d'enquêtes publiques du coroner.

Ainsi, lorsqu'un employé est mis en cause pour un acte ou une omission survenu dans l'exercice de ses fonctions, la *Loi sur les cités et villes* prévoit que les municipalités doivent assumer la représentation juridique de cet employé dans une procédure dont est saisi un tribunal.¹² Les policiers municipaux font bien sûr partie des employés des villes pouvant bénéficier de cette représentation financée à même les fonds publics.

Pour l'application de cette disposition, le coroner est considéré comme un « tribunal ».¹³ Le devoir des municipalités d'assumer les coûts de la représentation juridique de leurs employés s'applique donc aux enquêtes publiques du coroner.

Notons que cette loi ne prévoit aucun plafond concernant les sommes d'argent que la municipalité va débourser pour assurer la représentation de l'employé dont la conduite est mis en cause devant un tribunal ou une enquête publique du coroner.

¹² Article 604.6.

¹³ *Ibid*, deuxième alinéa 2^o.

Lorsque l'employé décide d'assumer lui-même sa représentation, ou retient pour se faire les services du procureur de son choix, la municipalité est alors tenue d'en payer les « frais raisonnables ». Elle peut aussi « lui rembourser ces frais au lieu de les payer », si tel est le souhait de l'employé de la municipalité.¹⁴ Encore une fois, aucun plafond n'est énoncé dans le texte de loi.

La *Loi sur les cités et villes* prévoit en outre les situations dans lesquelles l'employé de la municipalité doit rembourser à l'employeur, en totalité ou en partie, les sommes d'argent déboursées pour assurer sa représentation juridique. Les cas de « faute lourde, intentionnelle ou séparable de l'exercice des fonctions de la personne » ou de déclaration de culpabilité en matière pénale y sont notamment mentionnés.¹⁵

Les scénarios énoncés dans cette disposition ne semblent cependant pas s'appliquer pas à une enquête publique du coroner, compte tenu que la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* interdit au coroner de se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle d'une personne, tel que mentionné précédemment. Par conséquent, aucune déclaration de culpabilité ou constat de faute lourde ne peut être prononcé dans le cadre d'une enquête publique du coroner.

Force est donc de constater que le législateur québécois a voulu mettre en place un régime de protection des plus favorables pour les employés municipaux mis en cause dans une enquête publique du coroner, incluant les policiers municipaux impliqués dans un événement lors duquel une personne a perdu la vie.

1.4 Les contrats de travail entre le gouvernement du Québec et l'APPQ

Une telle protection existe aussi pour les policiers de la Sûreté du Québec, tel qu'il appert des deux plus récents contrats de travail entre le gouvernement du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ).¹⁶

En effet, dans les deux cas, le contrat de travail prévoit que le membre de la Sûreté du Québec assigné à comparaître à l'occasion d'une enquête quasi judiciaire, notamment, a droit à un procureur désigné par le gouvernement, après consultation avec le policier mis en cause, pour lui assurer une protection aux frais du gouvernement.¹⁷

Les coroners exerçant des fonctions quasi judiciaires,¹⁸ cette protection s'applique conséquemment aux enquêtes publiques tenues en vertu de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*.

À l'instar de la *Loi sur les cités et villes*, aucun plafond des dépenses n'est énoncé dans les deux contrats de travail.

¹⁴ *Ibid*, alinéa 3^o.

¹⁵ *Ibid*, article 604.7.

¹⁶ Ceux couvrant les périodes allant du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2015 et du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2022.

¹⁷ Article 6.01.

¹⁸ *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5380 et Bureau du coroner du Québec, 2018 QCTAT 4828* (CanLII), paragraphes [2], [38] et [42].

Les deux contrats de travail stipulent en outre que les ex-membres de la Sûreté du Québec qui agissent comme témoin dans une procédure quasi judiciaire ont eux aussi droit au remboursement de leurs dépenses en lien avec les séances de préparation et d'audition.¹⁹ Encore une fois, aucun plafond n'est mentionné.

Pour ce qui est des taux horaires des avocats assumant la représentation de membres, ou ex-membres, de la Sûreté du Québec dans une procédure quasi judiciaire, les deux contrats de travail nous renvoient au *Règlement sur les honoraires relatifs à certains services juridiques rendus à des organismes du gouvernement*.²⁰

Ces taux horaires peuvent aller jusqu'à 135 dollars pour le membre du Barreau comptant entre zéro et cinq années d'expérience et s'élever jusqu'à 300 dollars pour l'avocat qui en est au moins à sa quinzième année de pratique du droit.²¹

1.5 Le régime d'aide juridique

Pour ce qui est des simples citoyens, le législateur québécois a déjà prévu que le tarif des honoraires d'avocats dans le cadre du régime d'aide juridique pouvait s'appliquer à des enquêtes publiques du coroner.

Tel était le cas du *Règlement ratifiant l'entente entre le ministre de la justice et le barreau du Québec intervenue le 14 décembre 2000 sur les conditions d'exercice, la procédure de règlement des différends et le tarif des honoraires des avocats dans le cadre du régime d'aide juridique*.

Les tarifs prévus étaient de 85 dollars pour la préparation de l'enquête publique du coroner, y compris les entretiens avec tous les témoins, visites des lieux du décès le cas échéant, et recherche en droit. Une somme dérisoire quand on sait que la préparation pour une enquête publique du coroner exige souvent une somme de travail colossale.

En outre, ce règlement prévoyait une somme de 200 dollars par jour de vacation à l'enquête du coroner.

Ce règlement a ensuite été remplacé par le *Règlement ratifiant l'entente entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec intervenue le 4 avril 2008 sur les conditions d'exercice, la procédure de règlement des différends et le tarif des honoraires des avocats dans le cadre du régime d'aide juridique*.

Dans ce cas, les tarifs prévus était de 100 dollars pour la préparation de l'enquête publique du coroner, y compris les entretiens avec tous les témoins, visites des lieux du décès le cas échéant, et recherche en droit. Donc, une différence d'à peine quinze dollars avec le tarif énoncé dans la version précédente du règlement.

En ce qui concerne la vacation à l'enquête du coroner, ce règlement prévoyait désormais un tarif de 430 dollars par jour.

¹⁹ *Op. cit.*, article 7.16.

²⁰ *Ibid*, article 6.09.

²¹ Annexe II du règlement.

En 2013, ce règlement a été remplacé par l'*Entente entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec concernant le tarif des honoraires et les débours des avocats dans le cadre du régime d'aide juridique et concernant la procédure de règlement des différends*.

Cette entente ne prévoyait rien sur les enquêtes publiques du coroner, ce qui nous fait dire que ce service n'était désormais plus couvert par le régime d'aide juridique.²²

1.6 La Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes policières indépendantes

L'abrogation apparente de ce service coïncidait toutefois avec la période durant laquelle la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, ou projet de loi n° 12, faisait l'objet de consultations particulières à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi n° 12 prévoyait la création du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) tout en apportant des modifications à la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* par l'ajout de deux nouvelles dispositions, soit :

125.1. Le coroner en chef peut, sur recommandation du coroner qui tient l'enquête et conformément à ce que prévoit le règlement pris en vertu de l'article 168.1, accorder une aide financière à des membres de la famille d'une personne décédée.

168.1. Un règlement du gouvernement peut établir les montants, les conditions d'admissibilité et les modalités de versement de l'aide financière que le coroner en chef peut accorder en vertu de l'article 125.1 à des membres de la famille d'une personne décédée, pour le remboursement de frais qu'ils ont engagés pour des services d'assistance et de représentation juridiques lors d'une enquête tenue par un coroner à la suite d'une enquête indépendante menée par le Bureau des enquêtes indépendantes conformément à l'article 289.1 de la Loi sur la police (chapitre P-13.1).

Non seulement le projet de loi n° 12 a-t-il été adopté à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale, le 9 mai 2013, mais de plus, aucun des nombreux participants aux consultations particulières ne se sont prononcés contre l'insertion des articles 125.1 et 168.1 dans la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* par le législateur québécois.

Interpellé au sujet de ces deux nouvelles dispositions, Denis Côté, président de la Fédération des policiers et policiers municipaux du Québec a déclaré ce qui suit lors de son passage à la Commission des institutions :

²² Les enquêtes publiques du coroner ont continué à briller par leur absence dans l'entente subséquente, soit celle du 4 décembre 2020 entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec concernant le tarif des honoraires et les débours des avocats dans le cadre du régime d'aide juridique et concernant la procédure de règlement des différends.

Ce n'est pas un élément qu'on a traité dans notre mémoire, mais, écoutez, en termes d'équité puis de donner l'accès à la justice à tout le monde, je n'ai pas d'objection, en autant qu'on fasse une bonne utilisation des fonds publics.²³

Compte tenu du libellé de l'article 168.1, l'adoption d'un règlement s'est révélée nécessaire afin que les nouveaux pouvoirs dévolus à la Coroner en chef à l'article 125.1 ne demeurent pas lettre morte.

Ce règlement pour le moins essentiel s'est malheureusement fait attendre pendant trop longtemps.

Plusieurs organismes ont d'ailleurs dû presser le gouvernement pour qu'il passe à l'action dans ce dossier.

Le Protecteur du citoyen, pour ne nommer que lui, a ainsi profité de sa participation aux consultations particulières sur le projet de loi n° 45 – *Loi concernant principalement la nomination et le mandat des coroners et du coroner en chef*, en août 2020 – pour faire valoir au gouvernement du Québec que le règlement sur l'aide financière aux familles « devrait être adopté dans les meilleurs délais ».²⁴

Un rappel d'autant plus à-propos qu'une enquête publique du coroner avait débutée en février de la même année relativement aux causes et circonstances d'un décès ayant fait l'objet d'une enquête du BEI, soit celui de Pierre Coriolan.

N'eut été de l'absence du règlement, la famille du défunt aurait vraisemblablement été éligible à l'aide financière énoncée aux articles 125.1 et 168.1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*.

Au lieu de ça, les avocats de la famille Coriolan, M^{es} Alain Arsenault et Virginie Dufresne-Lemire, ont dû se tourner, pour l'un, vers l'aide juridique,²⁵ et pour l'autre, vers le cabinet de la ministre de la Sécurité publique, lequel a débloqué à deux reprises un montant discrétionnaire de 5000 dollars.²⁶ Une somme bien modeste en comparaison des quelques 284 854 dollars que la Ville de Montréal a déboursé pour assurer la représentation juridique des six policiers impliqués dans l'intervention qui a couté la vie à Pierre Coriolan.²⁷

²³ CI-69, 27 février 2012, p. 27.

²⁴ Allocution de la protectrice du citoyen devant la Commission des institutions concernant le projet de loi no 45, 26 août 2020 : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/discours/projet-loi-45-coroner> [page consultée le 26 mai 2022].

²⁵ Magdaline Boutros, « Des remboursements de frais d'avocats inégaux », *Le Devoir*, 24 août 2020 : <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/584692/des-remboursements-de-frais-d-avocats-inegaux> [page consultée le 26 mai 2022].

²⁶ Magdaline Boutros, « Quand les enquêtes publiques du coroner cristallisent l'injustice », *Le Devoir*, 15 juillet 2021 : <https://www.ledevoir.com/societe/618147/quand-les-enquetes-publiques-du-coroner-cristallisent-l-injustice> [page consultée le 26 mai 2022].

²⁷ Le montant, qui provient d'une réponse de la Ville de Montréal datée du 15 décembre 2021 à une demande d'accès à l'information, n'inclut pas les sommes payées aux avocats de la Ville de Montréal, celles-ci n'étant pas comptabilisées.

PARTIE 2

Le projet de règlement

Ce n'est que le 20 avril 2022, donc près de neuf ans après l'adoption du projet de loi n° 12, qu'un projet de règlement²⁸ relatif à l'application des articles 125.1 et 168.1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* a été publié dans la *Gazette officielle du Québec*.

Le projet de règlement a en outre fait l'objet d'un mémoire au conseil des ministres de la part des ministres de la Sécurité publique, Geneviève Guilbault, et de la Justice, Simon Jolin-Barrette, dont la version accessible au public a été consultée par le soussigné.

De toute évidence, il était plus que temps que le gouvernement du Québec dépose un projet de règlement.

Surtout que deux autres enquêtes publiques du coroner relatives aux causes et circonstances de décès qui ont également fait l'objet d'une enquête du BEI, soit ceux de Riley Fairholm et de Koray Kevin Celik, doivent débuter sous peu, respectivement le 13 juin 2022 et le 24 octobre 2022.

Malheureusement, le projet de règlement tant attendu nous apparaît problématique à plusieurs égards.

2.1 Une limitation injustifiable

Le fait qu'un seul membre de la famille de la personne décédée puisse obtenir une aide financière pour des frais d'assistance et de représentation juridique dans le cadre d'une enquête publique du coroner²⁹ nous semble injustifiable, à plus forte raison qu'il n'est pas rare que des policiers reconnus comme parties intéressées soient représentés par plus d'un avocat lors d'une telle procédure.

À titre d'exemple, au début de l'enquête publique du coroner sur les causes et circonstances du décès de Pierre Coriolan, chacun des six policiers du SPVM impliqués dans l'événement étaient représentés par leur propre avocat.

Pourquoi alors limiter l'éligibilité à l'aide financière à un seul membre de la famille si une telle restriction n'existe pas pour les policiers reconnus comme personnes intéressées à l'enquête publique du coroner ?

Nous sommes ici loin des notions d'égalité et d'équité pourtant énoncées par le législateur québécois dans le cadre d'enquêtes publiques du coroner.

²⁸ Dans sa forme longue : *Règlement relatif à l'aide financière pouvant être accordée à des membres de la famille d'une personne décédée pour le remboursement de frais engagés pour des services d'assistance et de représentations juridiques lors de certaines enquêtes d'un coroner*.

²⁹ Article 3.

Si chacun des policiers impliqués dans l'événement ayant donné lieu au décès ont droit à une représentation juridique financée par les fonds publics, nous croyons que l'équité commande au gouvernement du Québec de reconnaître le même traitement aux membres de la famille qui ont été reconnus comme personnes intéressées à l'enquête publique du coroner sur les causes et circonstances du décès de l'être cher aux mains de la police.

Dans certains dossiers, des membres de la famille ont eux-mêmes été témoins de l'intervention policière. C'est le cas des parents de Koray Kevin Celik, dont le décès doit faire l'objet d'une enquête publique du coroner en octobre prochain, tel que mentionné précédemment. Leur témoignage va donc être indispensable pour permettre au coroner de faire toute la lumière sur les causes et circonstances du décès de leur fils, au même titre que celui des quatre policiers impliqués dans cette triste affaire.

Pourquoi le père et la mère de Koray Kevin Celik n'auraient-ils pas chacun droit à l'aide financière prévue dans le projet de règlement dans le cadre d'une enquête publique du coroner où les policiers impliqués vont tous bénéficier d'avocats payés à même les fonds publics ? Ce qui est bon pour la police devrait aussi l'être pour la famille de la victime. C'est à la fois une question de logique et d'équité.

C'est pourquoi nous recommandons que l'article 3 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que chaque membre de la famille du défunt qui a été reconnu comme personne intéressée à une enquête publique du coroner puisse être éligible à l'aide financière.

Par ailleurs, si un autre membre de la famille veut avoir droit à l'aide financière, le projet de règlement prévoit qu'il devra démontrer « à la satisfaction du coroner en chef, qu'il a des intérêts divergents, opposés ou irréconciliables avec le membre de la famille déclaré admissible à une aide financière ».³⁰

Cette exception viendra donc pénaliser les familles qui sont unies dans le deuil, faute « [d']intérêts divergents, opposés ou irréconciliables avec le membre de la famille déclaré admissible à une aide financière ».

Or, les dispositions précitées de la *Loi sur les cités et les villes* sur la protection d'employés municipaux, dont les policiers, mis en cause dans une enquête publique du coroner ne prévoient pas que ceux-ci aient à faire la démonstration « [d']intérêts divergents, opposés ou irréconciliables » pour être plus d'un à voir leurs frais de représentation juridique assumés par leur employeur, pas plus que ce n'est le cas pour les membres de la Sûreté du Québec qui sont assignés à comparaître lors d'une enquête quasi judiciaire, ce qui inclut les enquêtes publiques du coroner.

C'est pourquoi nous estimons qu'il est inéquitable que le gouvernement du Québec impose aux familles du défunt une limitation qui n'existe pas pour les policiers reconnus comme personnes intéressées à l'occasion d'une enquête publique du coroner.

³⁰ *Ibid*, second paragraphe.

Dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, la Cour suprême du Canada citait les propos colorés d'un juge anglais :

[TRADUCTION] Les avocats et les juges ont tenté de définir ce qu'est l'équité. Tout comme définir un éléphant, ce n'est pas chose facile à faire, quoique, dans la pratique, l'équité, au même titre qu'un éléphant, soit facile à reconnaître.³¹

L'équité entre les personnes intéressées à une enquête publique du coroner nous apparaît malheureusement difficile à reconnaître dans le projet de règlement.

Nous demandons donc au gouvernement du Québec à ce que toutes les personnes intéressées, que celles-ci soit membres d'un corps policier ou de la famille du défunt, soient traitées en pleine égalité, pour reprendre l'expression utilisée par le législateur québécois dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

À défaut de quoi, nous voyons mal comment le coroner pourra s'acquitter de son obligation statutaire de s'assurer que l'enquête publique se déroule de façon équitable.

C'est pourquoi nous recommandons que le projet de règlement soit modifié de façon à ce que l'aide financière soit octroyé à tous les membres de la famille qui ont été reconnus comme personnes intéressées à une enquête publique du coroner sur un décès survenu aux mains de la police.

2.2 Un plafond trop bas

Nous sommes par ailleurs tout aussi déçus de voir que le projet de règlement limite l'aide financière à la famille du défunt à un maximum de 20 000 dollars.³²

Or, comme on l'a vu, le législateur québécois n'a pourtant prévu aucun plafond des dépenses dans la *Loi sur les cités et les villes* pour les policiers municipaux mis en cause dans une enquête publique du coroner qui se prévalent de la protection de leur employeur. Idem pour les contrats de travail entre le gouvernement du Québec et l'APPQ.

Nous constatons donc, encore une fois, que les familles de personnes décédées aux mains de la police sont traitées avec beaucoup moins de générosité par le gouvernement du Québec, en comparaison des policiers reconnus comme personnes intéressées dans le cadre d'une enquête publique du coroner.

Toutes les personnes intéressées à une enquête publique du coroner, soient-elles membres de la famille du défunt ou d'un corps policier, devraient avoir droit à un même accès aux fonds publics afin d'assurer leur représentation juridique lors de cette procédure.

³¹ [1990 CanLII 138 \(CSC\)](#), [1990] 1 RCS 683.

³² *Op. cit.*, article 7.

Nous recommandons donc que l'article 7 du projet de règlement soit modifié de façon à éliminer tout plafond dans l'octroi de l'aide financière à la famille du défunt reconnue comme personne intéressée à une enquête publique du coroner.

Par ailleurs, le mémoire sur le projet de règlement soumis au conseil des ministres révèle qu'une analyse comparative pancanadienne réalisée par le Bureau du coroner a établi que les provinces de l'Ontario et du Manitoba se montrent beaucoup moins avares envers les familles endeuillées.

Le mémoire nous apprend en effet que le gouvernement du Manitoba peut offrir une aide financière discrétionnaire pouvant s'élever jusqu'à 90 000 dollars à ces familles dans le cadre d'une enquête publique du coroner, tandis qu'en Ontario, les sommes octroyées pour le remboursement de frais juridiques aux mêmes fins peuvent atteindre 45 000 dollars, voire le double dans certaines circonstances exceptionnelles.

L'état des finances publiques québécoises ne peut certainement pas expliquer une telle disparité.

« L'argent ne manque pas avec notre gouvernement », a d'ailleurs déclaré la ministre de la Sécurité publique, Geneviève Guilbault, il y a quelques mois.³³

Si le projet de règlement est adopté tel quel, le Québec risque donc de faire piètre figure, en comparaison de l'Ontario et du Manitoba, en matière d'aide financière aux familles qui ont perdu un proche.

Il est toutefois vrai que le régime d'aide financière manitobain limite l'aide financière à un seul membre de la famille du défunt,³⁴ alors que le présent projet de règlement prévoit la possibilité qu'un second membre de la famille endeuillée puisse y avoir droit en vertu de critères qui nous apparaissent contestables, tel que nous l'avons déjà mentionné.

Cela étant, même dans le scénario le plus généreux où deux membres d'une famille d'une personne décédée se verraient chacun octroyer le montant maximal prévu au projet de règlement, soit 40 000 dollars, cette somme demeurerait malgré tout deux fois inférieure au plafond prévu par le régime d'aide financière du Manitoba.

Pourquoi le Québec ne choisit-il pas de devenir le leader parmi les provinces canadiennes en offrant le meilleur régime d'aide financière aux familles de personnes décédées aux mains de la police ?

³³ Agence QMI, « Criminalité: "l'argent ne manque pas avec notre gouvernement" selon Geneviève Guilbault », 6 décembre 2021 12:05 : <https://www.journaldemontreal.com/2021/12/06/criminalite-largent-ne-manque-pas-avec-notre-gouvernement-selon-genevieve-guilbault> [page consultée le 26 mai 2022].

³⁴ Funding Requests related to Inquests ordered under *The Fatality Inquiries Act*: https://www.gov.mb.ca/justice/crown/family/pubs/inquest_funding.pdf [page consultée le 30 mai 2022].

2.3 Des familles réduites au silence

Nous dénonçons également le fait que le projet de règlement ferme la porte à l'octroi de toute aide financière à la famille du défunt pour assumer les frais, les honoraires, les coûts et les autres dépenses engagées dans le cadre de procédures judiciaires découlant des orientations et des décisions prises par le coroner qui préside l'enquête publique.³⁵

Les coroners, à l'instar des juges, ne sont pas infaillibles et peuvent parfois rendre des décisions qui sont questionnables, voire attaquables en justice.

Dans la version actuelle du projet de règlement, si un policier reconnu comme personne intéressée décidaient de se tourner vers un tribunal supérieur pour demander la révision judiciaire d'une décision prise par un coroner dans le cadre d'une enquête publique, la voix de la famille du défunt risque de ne pas être entendue lors de cette procédure parallèle, faute d'aide financière de l'État.

Or, le droit d'être entendu est l'une des composantes de la justice naturelle.

Dans un tel scénario, les policiers municipaux et membres de la Sûreté du Québec reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner auraient alors le champ libre pour contester sans opposition toute décision du coroner qui leur déplaira.

Car rien dans la *Loi sur les cités et villes*, ni dans les contrats de travail entre le gouvernement du Québec et l'APPQ, n'empêchent les policiers municipaux ou provinciaux de se servir de fonds publics pour attaquer en justice une décision prise par le coroner présidant une enquête publique.

Nous recommandons donc que l'article 8 du projet de règlement soit modifié de façon à permettre aux membres de la famille du défunt reconnus comme personnes intéressées à une enquête publique du coroner d'avoir droit à l'aide financière dans l'éventualité d'une contestation d'une décision rendue par le coroner.

2.4 Une aide juridique problématique

Le projet de règlement semble surtout s'adresser aux familles qui ont les moyens financiers d'assumer leurs honoraires d'avocats dans le cadre de l'enquête publique du coroner.

À l'instar de l'article 168.1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, il est en effet question de rembourser les frais de représentation que les familles auront déboursés lors d'une enquête publique du coroner, comme l'indique d'ailleurs le titre du projet de règlement.

Il est donc présumé que les familles visées par le projet de règlement seront, dans un premier temps, financièrement en mesure d'assumer ces frais de représentation.

³⁵ *Op. cit.*, article 8(4⁰).

C'est d'autant plus vrai que le projet de règlement exclu « le membre de la famille qui est admissible au régime d'aide juridique ».³⁶

Nous nous inquiétons cependant du fait qu'il soit déjà arrivé par le passé que le comité de révision de la Commission des services juridiques ait confirmé une décision rendue par le directeur général d'un Centre communautaire juridique à l'effet de refuser à une personne recevant des prestations d'aide financière de dernier recours les services d'avocat à des fins d'être représentée dans le cadre d'une enquête publique sur les causes et circonstances du décès de sa mère.³⁷

La décision, pour le moins succincte, était fondée sur le fait que le demandeur ne rencontra pas les critères énoncés à l'article 4.7 (9^o) de la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*.

Cette disposition prévoit que l'aide juridique est accordée en matière autre que criminelle ou pénale « si cette affaire met en cause ou mettra vraisemblablement en cause soit la sécurité physique ou psychologique d'une personne, soit ses moyens de subsistance, soit ses besoins essentiels et ceux de sa famille ».

Compte tenu que la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques* ne prévoit pas les enquêtes publiques du coroner parmi la gamme de services couverts, nous craignons que des membres d'une famille d'une personne décédée aux mains de la police puissent être à la fois exclus de l'aide juridique et de l'aide financière prévue au projet de règlement.

Cela dit, même dans le scénario le plus optimiste où toutes les demandes de mandats d'aide juridique formulées par des membres de la famille reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner seraient accordées, le résultat serait malgré tout source d'iniquité.

Car l'avocat rémunéré selon les tarifs d'aide juridique se retrouverait vraisemblablement sous-payé par rapport à ses collègues représentant les intérêts de policiers reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner.

Rien ne justifie qu'un avocat comptant le même nombre d'années d'expérience et exécutant le même travail qu'un collègue dans une enquête publique du coroner ne soit pas rémunéré au même tarif.

Avant d'envoyer les membres de la famille de personnes décédées aux mains de la police s'adresser à l'aide juridique, le gouvernement du Québec aurait dû s'assurer de bonifier les tarifs d'honoraires d'avocats acceptant de défendre les intérêts des personnes les plus démunies financièrement de la société.

³⁶ *Ibid*, article 2.

³⁷ *Anonyme — 13842, 2013 QCCS 840* (CanLII).

Après tout, les membres du Barreau n'ont certainement pas consacré trois années de leur vie à étudier le droit à l'université pour ensuite travailler à des tarifs se situant en-dessous de la barre du salaire minimum.³⁸

La solution la plus équitable consisterait selon nous à supprimer toute référence à l'aide juridique dans le projet de règlement afin d'énoncer plutôt que les avocats représentant les membres de la famille reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner soient rémunérés selon les tarifs prévus au *Règlement sur les honoraires relatifs à certains services juridiques rendus à des organismes du gouvernement*.

Il s'agit-là après tout des tarifs auxquels ont droit les avocats représentant les membres ou ex-membres de la Sûreté du Québec dans le cadre de procédures quasi judiciaires, comme les enquêtes publiques du coroner, comme le prévoit les deux plus récents contrats de travail entre le gouvernement du Québec et l'APPQ, tel que mentionné précédemment.

Une telle approche aurait l'avantage d'uniformiser les tarifs des honoraires entre membres d'une même profession qui font un même travail de représentation devant une même instance.

Ce qui est bon pour les avocats de policiers de la Sûreté du Québec devrait aussi l'être pour les membres du Barreau représentant les proches du défunt qui ont été reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner.

Nous recommandons donc que l'article 9 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que les avocats représentant les membres de la famille reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner soient rémunérés selon les tarifs des honoraires prévus dans le *Règlement sur les honoraires relatifs à certains services juridiques rendus à des organismes du gouvernement*.

2.5 Responsabiliser la police

Par ailleurs, le mémoire soumis au conseil des ministres nous a appris que « l'aide financière accordée dans le cadre de l'application du règlement proposé sera assumée à même les crédits du Bureau du coroner ».

C'est donc dire que le gouvernement n'entend pas dégager de nouvelles sommes d'argent, ni aucun nouveau budget, pour la mise en œuvre du *Règlement relatif à l'aide financière pouvant être accordée à des membres de la famille d'une personne décédée pour le remboursement de frais engagés pour des services d'assistance et de représentation juridiques lors de certaines enquêtes d'un coroner*.

Or, le bureau du coroner est un organisme historiquement sous-financé.

³⁸ Michael Nguyen, « Des tarifs sous le salaire minimum: des avocats pourraient refuser des mandats d'aide juridique », Journal de Montréal, 30 mai 2022 00:00 : <https://www.journaldemontreal.com/2022/05/30/des-avocats-pourraient-refuser-certains-dossiers> [page consultée le 30 mai 2022].

« Le Bureau du coroner est sous-payé, sous-financé et en sous-effectif depuis des années. Notre budget annuel, c'est l'équivalent de deux ou trois semaines de salaire d'*overtime* à la SQ. Ça vous donne un ordre de grandeur », déclarait M^e Luc Malouin, coroner en chef adjoint du Québec, en 2018.³⁹

Une décennie plus tôt, Dr. André Dandavino, président de l'Association des coroners, partageait une observation de même nature.

« L'institution n'est pas suffisamment financée, on demande le moins d'autopsies possible, on coupe sur les enquêtes, les investigations », a-t-il expliqué.⁴⁰

Nous estimons donc avoir des raisons de craindre que l'aide financière aux familles de personnes décédées aux mains de la police puisse ne pas être au rendez-vous dans certains dossiers en raison de contraintes budgétaires au bureau du coroner.

Pourquoi ne pas faire assumer les frais engagés pour des services d'assistance et de représentation juridiques des familles de personnes décédées aux mains de la police par le corps policier lui-même impliqué dans le décès visé par l'enquête publique du coroner ?

Après tout, la *Loi sur la police* prévoit déjà que les frais de conciliation⁴¹ et d'enquêtes⁴² menées par le Commissaire à la déontologie policière doivent être assumés par l'employeur du policier visé par la plainte.

Si le législateur québécois a jugé bon de responsabiliser financièrement les corps policiers dans le cadre des processus de conciliation et d'enquête déontologiques, nous croyons qu'une logique similaire devrait s'imposer lorsque le décès d'un citoyen aux mains de la police donne lieu à une enquête publique du coroner.

C'est pourquoi nous recommandons que le projet de règlement soit modifié de façon à prévoir que le corps policier impliqué dans le décès visé à la fois par une enquête du BEI et une enquête publique du coroner soit mis à contribution financièrement dans l'octroi de l'aide financière à la famille de la personne décédée.

³⁹ Kathryne Lamontagne & Nicolas Saillant, « Des centaines de rapports de coroner ont été ignorés: des morts qui n'ont servi à rien », Journal de Montréal, 26 mai 2018 : <https://www.journaldequebec.com/2018/05/26/enquete-du-journal-la-majorite-des-recommandations-des-coroners-sont-ignores> [page consultée le 25 mai 2022].

⁴⁰ Denis Lessard, « Le nombre des enquêtes publiques est en chute libre - Le bureau du coroner a le pied sur le frein », La Presse, 20 avril 2006, p. A1.

⁴¹ Article 155.

⁴² *Ibid*, article 172.

2.6 Conclusion

En résumé, nous sommes d'avis que, dans sa forme actuelle, le projet de règlement risque d'avoir pour effet de :

- créer un déséquilibre inéquitable entre les personnes intéressées en favorisant les policiers impliqués au détriment de la famille du défunt;
- consacrer un rapport de force inégal rappelant le combat de David contre Goliath;
- nuire à l'accès à la justice pour les proches de la personne décédée aux mains de la police;
- rendre moins attrayante financièrement la représentation de membres d'une famille d'une personne décédée lors d'un événement ayant fait l'objet d'une enquête du BEI.

Autrement dit, les parties qui ont le plus grand intérêt dans l'enquête publique du coroner, soit les membres de la famille du défunt, risquent de se retrouver à être celles qui sont les plus désavantagées parmi les personnes intéressées.

On parle ici de parents qui ont mis au monde la personne décédée; de frères et de sœurs qui l'ont vu grandir; d'enfants et de conjoints qui ont partagés avec lui les hauts et les bas de la vie.

C'est pourquoi nous sommes fermement convaincus que la quête de vérité des membres de ces familles est tout à fait légitime et devrait recevoir un soutien financier conséquent de la part de l'État québécois.

La perte d'un proche aux mains de la police, dans des circonstances à la fois souvent violentes et troublantes, est une épreuve terriblement difficile en soi.

Les familles des victimes n'ont donc pas besoin d'un règlement qui risque de leur compliquer la vie, alimenter leurs frustrations, en plus de cristalliser les profonds sentiments d'injustice qui les habite trop souvent.

Les familles des victimes méritent mieux.

À plus forte raison que la participation, en pleine égalité, des membres de la famille du défunt à une enquête publique du coroner se déroulant de façon équitable ne peut que servir l'intérêt public.

Car lorsqu'une enquête publique n'arrive pas à remplir adéquatement la mission que lui a confié le législateur québécois, c'est alors toute la collectivité qui en subit le préjudice.

Annexe

Les recommandations

Pour tous ces motifs, nous recommandons :

- que le projet de règlement soit modifié de façon à ce que l'aide financière soit octroyée à tous les membres de la famille qui ont été reconnus comme personnes intéressées à une enquête publique du coroner sur un décès survenu aux mains de la police ;
- que l'article 3 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que chaque membre de la famille du défunt qui a été reconnu comme personne intéressée à une enquête publique du coroner puisse être éligible à l'aide financière ;
- que l'article 7 du projet de règlement soit modifié de façon à éliminer tout plafond dans l'octroi de l'aide financière à la famille du défunt reconnue comme personne intéressée à une enquête publique du coroner ;
- que l'article 8 du projet de règlement soit modifié de façon à permettre aux membres de la famille du défunt reconnus comme personnes intéressées à une enquête publique du coroner d'avoir droit à l'aide financière dans l'éventualité d'une contestation d'une décision rendue par le coroner ;
- que l'article 9 du projet de règlement soit modifié de façon à ce que les avocats représentant les membres de la famille reconnus comme personnes intéressées dans une enquête publique du coroner soient rémunérés selon les tarifs des honoraires prévus dans le *Règlement sur les honoraires relatifs à certains services juridiques rendus à des organismes du gouvernement* ;
- que le projet de règlement soit modifié de façon à prévoir que le corps policier impliqué dans le décès visé à la fois par une enquête du BEI et une enquête publique du coroner soit mis à contribution financièrement dans l'octroi de l'aide financière à la famille de la personne décédée.