

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 1 (loi modifiant les règles encadrant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur général de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales.

Mémoire des Directeurs de Police du Québec



Présenté à la Commission parlementaire le 14 février 2019

Québec

2019

Préambule

Fondée il y a plus de 80 ans, l'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ) est un organisme à but non lucratif dont la mission première est de mettre en commun et valoriser l'expertise des dirigeants policiers et de leurs partenaires au profit d'une meilleure sécurité publique pour les citoyens du Québec et toutes ses communautés.

Elle compte dans ses rangs l'ensemble des dirigeants des 30 organisations policières municipales, de la Sûreté du Québec, de la Gendarmerie Royale du Canada et autres services de sécurité publique œuvrant partout au Québec. Cependant, compte tenu de son devoir de réserve et qu'elle est directement visée par ce projet de loi, la Sûreté du Québec n'est pas partie prenante de ce mémoire.

De façon générale, l'ADPQ accueille favorablement le projet de loi du gouvernement et celui-ci est un pas dans la bonne direction. Nous nous attarderons donc sur certains points/articles spécifiques du projet de loi pour lesquels, selon nous, le gouvernement devrait porter une attention particulière.

En septembre 2018, nous avons soumis au Ministère de la sécurité publique, notre réflexion quant à la nomination des directeurs de Police au Québec, il appert que nos recommandations en réponse aux interrogations de la commission de protection des sources journalistiques pourraient être intégrées au présent projet de loi afin d'uniformiser le processus de nomination des directeurs de police du Québec.

Nos remarques et commentaires sont le reflet de nombreuses consultations visant la recherche de solutions pour œuvrer à développer de nouvelles pratiques permettant d'offrir aux citoyens et citoyennes du Québec une police des plus apolitique possible.

Contexte

Le 14 décembre 2017, la « Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques » a rendu publiques plusieurs recommandations afin de pourvoir à une meilleure indépendance des services policiers. Voici notamment les trois recommandations sur lesquelles nous avons basé notre réflexion :

« *RECOMMANDATION No 5*

Revoir les règles relatives à la nomination des directeurs de tous les corps de police, de façon à soutenir le principe de leur indépendance à l'égard des autorités politiques en place, depuis le processus menant à leur nomination jusqu'à la fin de leur contrat.

RECOMMANDATION No 6

Reconnaître législativement la responsabilité des élus dans la définition des orientations qui guideront la police dans l'accomplissement de sa mission, et encadrer l'exercice dans un processus public et transparent.

RECOMMANDATION No 7

Encadrer législativement les communications directes entre les autorités politiques et la direction du corps de police dont elles sont responsables, de même que les demandes d'information qu'elles peuvent formuler. »

En somme, la Commission évoque que les corps de police sont responsables de la conduite des opérations, et les autorités politiques de la définition des orientations. La législation proposée en traite timidement. Nous vous soumettons qu'une direction claire serait plus que souhaitable afin que les opérations policières et leur priorisation relèvent exclusivement des directeurs de police compte tenu de leur connaissance et de leurs expertises en matière de sécurité du public.

En réponse à ces recommandations, l'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ) a créé un comité d'étude dont les résultats ont pour but de soumettre des solutions, permettant de répondre aux principes de gouvernance démocratique. En effet l'indépendance de la police est souvent caractérisée par la protection de l'indépendance opérationnelle, qui donne aux dirigeants policiers le pouvoir de prendre des décisions concernant le déploiement et l'administration au quotidien (Murphy et McKenna, 2007).

Or, les récents évènements liés aux tribulations des changements politiques, tant provinciaux que municipaux, ont aussi ébranlé certaines organisations policières. Dans l'opinion publique, cela a créé un cynisme et des pressions indues quant à l'indépendance d'un chef de police à occuper ses fonctions sans aucune influence politique, effritant par la même occasion, la confiance du public envers cette institution.

Constats

- La disparité, quant aux types de contrats liant les directeurs de police suite à leur nomination, peut amener une certaine précarité à la fonction puisqu'ils ne jouissent d'aucune protection en cas de fin d'emploi. La nomination et la « destitution » sont, à ce jour, liées au gouvernement politique en place. Un directeur de police n'ayant pas atteint l'âge de la retraite pourrait ne pas prendre de décisions controversées afin de ne pas nuire à ses chances de renouvellement de mandat.
- Les comités de sélection des directeurs de police se composent souvent d'acteurs politiques qui n'ont pas tous un profil de compétences égales.
- La légitimité du directeur de police est influencée par l'intégrité de son processus de nomination et comme celui-ci n'est pas uniforme, la légitimité peut rapidement s'effriter sous les pressions de différents acteurs de la gouvernance démocratique (élus, syndicats, médias, opinion publique et citoyens).
- L'absence de prérequis uniforme et de processus établie limite le bassin de candidatures. Pour plusieurs raisons des candidats potentiels, restent silencieux.

Par exemple : un candidat ayant plus de cinq ans ou dix ans à travailler avant de prendre sa retraite pourrait ne pas soumettre sa candidature à un processus même s'il possède les compétences requises.

Présentement 58 % des directeurs proviennent de leur organisation, ce qui complexifie grandement l'identification de la relève, les organisations se tournent vers des candidatures externes.

- Le manque de candidats pour la fonction de directeur demande une plus grande agilité, transversalité et mobilité des directeurs afin d'offrir un plus grand bassin de personnes compétentes pour les postes.
- Nous avons aussi constaté qu'il n'existe pas ou peu de processus d'évaluation ou de reddition de compte de la performance, basés sur les orientations établies par l'instance politique.

Principes d'orientation des processus de nomination

- Bien qu'on leur attribue un statut de corps de police, les particularités associées à l'UPAC et au BEI font en sorte que la nomination de leurs directeurs diffère des autres et ce processus ne doit pas être étendu aux services policiers traditionnels ;
- Que la gestion et la régulation coordonnées des enjeux soient faites par des autorités multiples (comités de sélection et d'évaluation externes) ;
- Que la légitimité légale et morale ainsi que l'éthique de la profession, le maintien du lien de confiance, les notions d'équité et d'objectivité font partie intégrante des préoccupations en ce qui a trait à un processus de sélection ;
- Compte tenu de la complexité reliée à la fonction de directeur, il est impératif que la personne occupant cette fonction soit issue du milieu policier et dotée d'une expérience de gestion des affaires policières, afin d'optimiser la légitimité et crédibilité des personnes choisies.
- Que les processus de sélections, de nominations, de destitutions et de renouvellements soient uniformisés pour tous les directeurs, incluant la Sureté du Québec ;
- Que les directeurs de police aient des contrats de travail à durée déterminée, renouvelable à la discrétion des parties ;
- Qu'il existe un mécanisme de reddition sur un mandat clair et établi par la confection d'une grille de mesure d'évaluation selon les spécificités particulières du mandant visant l'imputabilité d'un directeur ;
- Que le ou les comités de sélection bénéficient d'une indépendance afin de recommander des personnes (sans nombre obligatoire) aux instances politiques ;
- Que la composition d'un comité de sélection soit uniforme quant au secteur d'activités des personnes le composant ;
- Que suite aux recommandations de candidatures du comité de sélection, le choix ultime demeure aux instances politiques concernées.

Projet de loi 1

Loi concernant la lutte contre la corruption.

Nous sommes d'avis que les critères d'admissibilité des candidats qui seront aptes à remplir la fonction ne sont pas clairement établis. Il y aurait lieu que ces critères soit établis par règlements, donc connue de tous et du comité de sélection (dont l'ADPQ est partie prenante).

Le mandat précis du directeur de l'UPAC et les orientations politiques devront également faire l'objet d'une mention (prima face) particulière afin de pouvoir adéquatement évaluer le travail effectué par le candidat retenu.

Loi sur la police

Art 6 en référence à l'article 56 de la loi sur la police

Nous sommes d'avis que le directeur de la sûreté du Québec ne devrait pas faire l'objet d'une nomination politique au deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Pour un service de police traditionnel, nous sommes convaincus que l'indépendance devrait primer, de plus cette façon de faire isole particulièrement ce dernier en oubliant les autres directeurs. La mise en place d'un comité de sélection multipartite et plus propice à la sélection de candidats et donne plus de légitimité d'actions à ceux-ci. Ce comité pourrait être composé de : l'ADPQ, des membres non élus et des représentants de la communauté. Nous serions ainsi rassurés sur la transparence des processus advenant le cas où cette décision politique serait mise de l'avant.

Art 6 en référence à l'article 56.1 de la loi sur la police

Nous sommes inquiets par la mise en place d'un mandat à durée fixe, car celui-ci limiterait des candidatures potentielles, car il n'y a pas de possibilité de poursuivre dans l'organisation afin d'avoir les années d'anciennetés nécessaires à une pleine retraite.

Dans le cas d'un renouvellement au terme de cinq ans, il n'y a pas de processus formel autre qu'une rencontre avec les autorités politiques. Cela nous apparaît insuffisant si le projet de loi vise la séparation des pouvoirs et l'indépendance du directeur.

Dans le cas d'une mise à pied en fin de contrat à durée fixe, il est sûrement possible de prévoir des règles de séparation. En autre certaine municipalité donnent des avantages marqués en intégrant le directeur de police comme employé permanent, celui-ci profite donc d'une protection et peut en cas de destitution, retourner à ses anciennes fonctions ou être rétrogradé si les seuls faits reprochés sont en lien avec sa gestion.

Nous recommandons finalement de ne pas instaurer de maximum d'année au mandat des directeurs. Nous recommandons aussi la mise en place d'un processus formel de renouvellement incluse dans le projet de loi.

Art 6 en référence à l'article 56.2 de la loi sur la police

Avant de parler de non-renouvellement de mandat, nous devons invoquer lors de la sélection du DG de la SQ l'importance du mandat qu'il lui sera confié et divulgué lors de la sélection de ce dernier. Il est primordial que celui-ci puisse être évalué sur des indicateurs de mesures connus d'avance et que cette base serve de catalyseur au renouvellement. Nous voulons ainsi enlever l'apparence d'ingérence politique et qu'à chaque nouveau gouvernement le Directeur général soit l'objet d'un changement.

Bien que ce projet de loi soit un pas dans la bonne direction, il appert que certains éléments semblent avoir été omis ! En effet ni les normes ou l'éligibilité des candidats n'ont pas été établies.

L'exclusivité pour les corps de police dits traditionnels d'avoir un policier à la tête de son organisation n'est pas mentionnée telle que faite dans la loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales, et également quant aux chefs d'incendies (art 37 Loi sur les incendies).

La notion d'avoir un ancien directeur (à la retraite) de police désigné par l'ADPQ semble à priori intéressante et sûrement en lien avec notre vision de la chose, mais pour faciliter le recrutement les frais du représentant doivent être remboursés à la hauteur des dépenses effectuées. Des conditions de dédommagements adéquates devront cependant être établies afin d'assurer une telle représentativité.

Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales

Nous n'avons aucun commentaire à formuler à cet effet, car il existe déjà un comité de sélection dument en place avec des critères à l'emploi établis par règlement du gouvernement. Tout comme dans les autres fonctions de ce projet de loi, l'indépendance et la transparence doivent être cohérentes, et c'est la base de notre système de gouvernance.

Conclusion

Nous profitons de l'occasion pour vous demander, afin de bien répondre à nos obligations et de continuer à faire évoluer notre modèle de police au Québec d'uniformiser les méthodes de nominations de tous les directeurs de police au Québec. Pour ce faire nous suggérons de façon non exhaustive ce qui suit :

1. Que l'ADPQ soit partie intégrante de toutes les consultations et des travaux menant à un changement législatif, relativement à ce qui touche la fonction de directeur de police au Québec ;
2. Que la nomination d'un directeur de police émane des recommandations d'un comité permanent de sélection non partisan, composé d'acteurs de la sécurité publique et des autorités locales ;
3. Qu'on établisse une grille d'évaluation de la performance d'un directeur en fonction du mandat préétabli lors de sa nomination ou de son renouvellement ;
4. Que l'on détermine un contrat uniforme liant les directeurs de police aux autorités respectives, contenant les clauses de reddition et de protection quant au maintien à l'emploi, incluant un mécanisme de relocalisation, le cas échéant ;
5. Qu'un comité permanent ait la responsabilité du processus « Audi alteram partem » permettant d'entendre les parties en cas de litige ;

6. Que la Loi sur la police soit modifiée afin de permettre la création d'un comité permanent qui inclura les responsabilités et obligations entourant tout le processus de sélection, de renouvellement ou de destitution d'un chef de police ;
7. Que les articles 83 et 87 de la Loi sur la police soient modifiés afin d'élargir le concept d'étanchéité dans les activités reliées au fonctionnement d'un corps de police jusqu'aux autorités politiques ;
8. Que le cadre législatif et réglementaire soit revu afin de l'adapter aux nouvelles réalités (Loi Cités et Villes, charte des Villes, etc.) ;
9. Qu'un profil type soit établi et que soient définis les compétences attendues et les critères d'admissibilité à la fonction de directeur de police tout en tenant compte des exigences locales.
10. Que la notion d'exclusivité de la fonction de directeur à l'effet que ce dernier soit d'office un policier de carrière, soit bien enchâssée dans notre loi constituante.

Enfin, en réponse aux critères d'une gouvernance démocratique et à certaines recommandations de la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques, il y aurait lieu, dans un premier temps, de revoir le processus menant à la nomination d'un directeur de police ainsi qu'aux critères de reddition pendant la réalisation de son mandat. Il s'agit de mettre une couche supplémentaire de transparence qui serait, en fait, une protection autant pour les Villes, le gouvernement et nos directeurs.

En second, il y aurait lieu de poursuivre la réflexion pouvant modifier le fonctionnement d'un corps de police quant à son modèle de gouvernance au sein d'une entité municipale ou provinciale. Plusieurs modèles, tel les comités de gouvernance en sécurité publique, existent dans plusieurs provinces canadiennes, et pourront faire l'objet d'une analyse approfondie pour la mise en œuvre possible d'un modèle québécois.

Cette prise de conscience ainsi que la réflexion en lien avec les mesures proposées, combinées à celles déjà en amélioration, contribueront assurément à nourrir la confiance du public envers nos institutions. Le but de cet exercice est de s'assurer que les valeurs fondamentales de notre société soient respectées.

Aussi nous souhaitons que nos institutions policières soient autonomes en matière d'opérations et d'enquêtes policières. Nous avons le devoir de protéger le bien commun de la communauté, qu'il soit libre de toutes ingérences politiques, à l'égard de la gestion du domaine policier. Nous souhaitons également que les personnes en autorité légitime soient protégées par la loi lorsqu'elles agissent pour protéger cette indépendance.