



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CI – 004M
C.P. – P.L. 31
Organisation des
services policiers

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 31 :
*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant
l'organisation des services policiers*

Le 7 décembre 2011

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION.....	4
1. Le libre choix des municipalités de déterminer le type de desserte policière.....	5
2. L'introduction de nouveaux critères pour déterminer les niveaux de services	6
3. La flexibilité pour le partage des services de soutien et des mesures d'urgence... 7	
4. Le Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec	8
5. La possibilité de reconstituer un corps de police municipal	8
6. L'absence de dispositions transitoires pour les municipalités poursuivies par la FPMQ.....	9
7. Les relations du travail.....	10
CONCLUSION	13

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge de son action au plan régional par ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix sur toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses villes d'agglomération, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (*www.umq.qc.ca*), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour Municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses Assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) tient à remercier la Commission des institutions de l'opportunité qui lui est donnée de déposer un mémoire exprimant son opinion sur le projet de loi n° 31, *Loi modifiant diverses dispositions concernant l'organisation des services policiers*.

Il nous apparaît important de témoigner devant cette Commission de l'importance que revêt la desserte policière pour les élus municipaux depuis la réforme entreprise à ce sujet en 2000 avec l'adoption de la *Loi sur la police*. Tout au long des débats qui ont accompagné cette réforme, l'UMQ a toujours demandé une plus grande autonomie des municipalités dans la gestion de leur corps de police et du choix du type de desserte policière adaptée à leurs besoins.

Plus de dix ans après l'adoption de la nouvelle carte policière, l'UMQ accueille favorablement les principaux éléments contenus dans le projet de loi puisqu'il vient régler certains irritants observés jusqu'à maintenant, notamment en ce qui concerne les niveaux de services en fonction de la taille de la population, les critères pour qu'une municipalité puisse être desservie par la Sûreté du Québec et la possibilité de conclure des ententes pour la fourniture du service de répartition des appels de police ainsi que le partage de certaines activités liées aux services de soutien et aux mesures d'urgence.

Nous ferons également des commentaires afin de bonifier le projet de loi pour adoucir certains éléments que nous jugeons problématiques en ce qui concerne les critères pour déterminer les niveaux de services, la tarification pour les nouvelles municipalités desservies par la Sûreté du Québec, l'absence de dispositions transitoires pour les municipalités poursuivies par la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec ainsi que sur les relations du travail.

1. Le libre choix des municipalités de déterminer le type de desserte policière

L'Union des municipalités du Québec a toujours défendu l'autonomie municipale en matière d'organisation policière. L'annonce du ministre de la Sécurité publique, en mars dernier, de lever le moratoire interdisant aux villes de 50 000 habitants et moins d'être desservies par la Sûreté du Québec reconnaissait d'ailleurs ce principe fondamental défendu par l'UMQ. Peu importe les considérations qui favorisent une option plutôt qu'une autre, l'UMQ est fermement convaincue qu'une municipalité devrait toujours avoir le choix d'opter pour la formule qui lui convient le mieux dans la mesure où elle se conforme aux exigences prescrites par le niveau de services déterminé par la loi. L'UMQ est donc heureuse de constater que le projet de loi n° 31 maintient la possibilité, pour une municipalité, de choisir le type de desserte policière qu'elle désire offrir à ses citoyens.

Cependant, l'UMQ est extrêmement préoccupée par les actions entreprises par les syndicats représentant les policiers municipaux et qui remettent en question la légitimité démocratique des conseils municipaux de choisir le type de desserte policière qui leur conviennent. Pour l'UMQ, le choix du type de desserte policière est une responsabilité politique qui relève à l'ultime du conseil municipal. Les élus municipaux ont la responsabilité de faire ce choix dans le meilleur intérêt de leurs citoyens, et ce, après avoir dûment analysé les différentes options qui leur étaient offertes. Il ne s'agit pas de favoriser un type de desserte policière au détriment d'un autre, mais plutôt de laisser le pouvoir aux municipalités de décider.

De plus, nous considérons que les élus municipaux prennent leurs décisions après avoir consulté, d'une manière ou d'une autre, leur population. Dans le contexte d'aujourd'hui, la consultation et la participation citoyenne sont des piliers essentiels à l'adhésion des citoyens aux projets municipaux. Nous émettons par contre certaines réserves quant au processus de consultation publique obligatoire, introduit par l'article 73.1 du projet de loi, pour les municipalités de plus de 50 000 habitants qui souhaiteraient être desservies par la Sûreté du Québec. L'obligation, entre autres, de faire parvenir une copie du rapport de consultation au ministre présuppose, selon nous, que les décisions prises par les élus sont

à l'opposé des attentes et des besoins de la population. Rares sont les élus qui prennent des décisions qui sont totalement impopulaires! Il existe différentes manières de consulter la population et nous croyons que celle proposée dans le projet de loi ne laisse pas suffisamment de liberté aux élus municipaux de choisir la manière qu'ils jugent la plus appropriée dans les circonstances.

Recommandation 1

Préserver la liberté de choix et l'autonomie des municipalités de déterminer le type de desserte policière qu'elles désirent offrir à leurs citoyens.

2. L'introduction de nouveaux critères pour déterminer les niveaux de services

L'UMQ tient à souligner qu'elle accueille favorablement les modifications à l'article 70 de la *Loi sur la police* concernant la taille de la population à desservir pour les niveaux 2 et 3. Par contre, nous croyons qu'il serait nécessaire d'introduire d'autres critères que la taille de la population et son appartenance régionale afin de déterminer le niveau de services policiers qu'une municipalité doit offrir sur son territoire. Une municipalité comme Sainte-Anne-des-Plaines, qui compte 13 700 habitants, se voit actuellement obligée d'offrir des services de niveau 2 uniquement parce qu'elle se retrouve sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Alors qu'une municipalité de taille semblable, mais située à l'extérieur de la CMM, n'aura pas cette obligation.

L'UMQ reconnaît que la criminalité ne connaît pas de frontières, mais en introduisant d'autres critères, comme le taux de criminalité observé sur le territoire de cette municipalité ou encore le profil sociodémographique de sa population, la municipalité pourrait ainsi déterminer un plan d'organisation policière qui répond davantage à ses besoins.

Recommandation 2

Introduire dans la loi des critères autres que la taille de la population et l'appartenance régionale pour déterminer le niveau de services policiers qu'une municipalité doit offrir sur son territoire.

3. La flexibilité pour le partage des services de soutien et des mesures d'urgence

L'UMQ est heureuse de constater que le ministre répond à ses revendications exprimées en avril 2008, lors des consultations sur le projet de loi n° 60 et qu'il permettra dorénavant aux municipalités de conclure entre elles des ententes pour la fourniture du service de répartition des appels d'un corps de police et le partage de certaines activités liées aux services de soutien et d'urgence déterminés qu'il déterminera. Les municipalités pourront ainsi, en les partageant entre elles, faire certaines économies dans la prestation de services policiers plus spécialisés ou utilisés moins fréquemment (ex. : équipe de plongée sous-marine, équipe cynophile en matière de drogue, protection et dépistage).

Bien que le projet de loi ne précise pas de restrictions à ce sujet, l'UMQ souhaite que les municipalités qui offrent des services de niveau 1 et 2 puissent, elles aussi, conclure ce type d'ententes notamment en ce qui concerne les services de soutien et d'urgence. Puisque c'est le ministre qui déterminera, par arrêté ministériel, la liste des services qui pourront être partagés, nous craignons que cette liste ne soit trop restrictive, ce qui risquerait de limiter la possibilité, pour les plus petites municipalités, de conclure des ententes entre elles. Par exemple, une municipalité de niveau 2, qui a l'obligation actuellement de fournir les services d'un technicien en scène de crime et en identité judiciaire ou encore d'un reconstitutionniste en enquête collision, services qui sont très onéreux et parfois sous-utilisés, devrait pouvoir conclure des ententes de partage avec d'autres municipalités si elle le juge nécessaire.

Recommandation 3

Introduire un principe de flexibilité pour le partage des services de soutien et des mesures d'urgence qui seront définis par le ministre afin que les municipalités de niveau 1 et 2 puissent également en bénéficier.

4. Le Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec

Le projet de règlement modifiant le *Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec*, publié le 28 octobre dernier, introduit une contribution additionnelle temporaire pour les municipalités de moins de 50 000 habitants qui seront nouvellement desservies par la Sûreté du Québec. L'UMQ comprend mal pourquoi ces municipalités nouvellement desservies devront payer plus cher que celles qui le sont déjà. Par souci d'équité entre les municipalités déjà desservies et celles qui le seront à l'avenir, l'UMQ demande à ce que le ministre maintienne la forme de calcul actuelle prévue dans ce règlement.

Recommandation 4

Maintenir, dans le Règlement sur la somme payable pour les services de la Sûreté du Québec, la formule de calcul actuelle pour les municipalités de moins de 50 000 habitants qui seront nouvellement desservies par la SQ.

5. La possibilité de reconstituer un corps de police municipal

Le projet de loi prévoit qu'une municipalité desservie par la Sûreté du Québec continue de l'être même si sa population atteint 100 000 habitants ou plus, à moins qu'elle ne soit autorisée par le ministre à être desservie par un corps de police municipal. Cette disposition laisse sous-entendre qu'une municipalité pourrait reconstituer son corps de police municipal après avoir été desservie par la SQ. L'UMQ souhaiterait que cette disposition soit élargie afin de permettre à toute municipalité qui a été desservie par la SQ, à la fin de son entente avec celle-ci, de reconstituer son corps de police municipal si

elle le souhaite. Cette possibilité viendrait ainsi confirmer le principe de l'autonomie municipale pour le choix de la desserte policière.

Recommandation 5

Permettre aux municipalités qui ont été desservies par la Sûreté du Québec de reconstituer leur corps de police municipal après la fin de leur entente.

6. L'absence de dispositions transitoires pour les municipalités poursuivies par la FPMQ

La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec a déposé, en 2010 et 2011, deux requêtes en jugement déclaratoire contre la Ville de Saint-Hyacinthe et la MRC des Maskoutains ainsi que contre la Ville de Drummondville afin de faire invalider les ententes qu'elles avaient conclues pour être desservies par la Sûreté du Québec. Le projet de loi règle la question de la desserte policière pour l'avenir, mais non pour le passé compte tenu de l'absence de dispositions transitoires validant les ententes déjà conclues avec la SQ pour les villes de plus de 50 000 habitants. Alors que le ministre a prévu des dispositions pour protéger les ententes relatives à la fourniture de services de répartition des appels d'un corps de police conclues avant l'adoption du projet de loi, pourquoi n'a-t-il pas fait la même chose pour les villes de Saint-Hyacinthe et Drummondville?

L'UMQ croit donc qu'il serait nécessaire d'ajouter des dispositions transitoires afin de protéger les ententes des villes de Saint-Hyacinthe et Drummondville puisque rien ne nous garantit, à l'heure actuelle, que la FPMQ abandonnera ses démarches une fois le projet de loi adopté. Si la FPMQ décide d'aller jusqu'au bout, ces deux municipalités devront assumer des frais supplémentaires importants, et surtout inutiles, pour assurer leur défense.

Recommandation 6

Introduire des dispositions transitoires afin que les ententes conclues avant l'adoption du projet par les municipalités de plus de 50 000 habitants avec la Sûreté du Québec ne puissent être déclarées invalides.

7. Les relations du travail

Le non-respect de l'uniforme, comme le port du pantalon de camouflage, est souvent utilisé comme moyen de pression par les policiers lorsqu'ils sont en négociation pour le renouvellement de leurs conventions collectives. Diverses décisions de tribunaux leur ont d'ailleurs donné raison, en statuant que la santé et la sécurité publique n'étaient pas compromises.

Cependant, certains évènements démontrent que le port de certains vêtements non réglementaires par les policiers peut avoir des conséquences fâcheuses et compromettre la sécurité publique. Par exemple, à Joliette, des employés d'une Caisse populaire ont cru à un vol à main armée lorsque des policiers portant des pantalons de camouflage se sont présentés au comptoir. À Gatineau, un citoyen a obtenu gain de cause pour ne pas avoir obtempéré à un policier portant le même type de pantalon.

Cette situation préoccupe beaucoup l'UMQ qui souhaiterait que les municipalités aient les moyens légaux de faire respecter l'intégrité de l'uniforme policier, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le *Règlement sur les uniformes des corps de police municipaux*, qui définit ce qui compose l'uniforme, ne contient aucune disposition à ce sujet. Du côté de la Sûreté du Québec, le syndicat des policiers a été informé qu'il serait tenu responsable si des incidents se produisaient à la suite du non-respect du port de l'uniforme, mais il s'agit d'une directive interne difficilement applicable pour les municipalités. Pour cette raison, l'UMQ demande au ministre d'introduire un article dans la *Loi sur la police* obligeant les policiers à porter leur uniforme et à respecter leurs équipements lorsqu'ils

sont en fonction. Cet ajout faciliterait ainsi la mise en place de cette exigence puisque tous devraient se conformer à la loi.

Recommandation 7

Introduire dans la *Loi sur la police* un article visant l'intégrité de l'uniforme et des équipements policiers lorsqu'ils sont en fonction.

L'UMQ aimerait également attirer l'attention du ministre de la Sécurité publique sur le mécanisme de l'arbitrage de différend utilisé pour déterminer les conditions de travail des policiers puisque ces derniers n'ont pas le droit de grève. C'est un processus long, fastidieux et onéreux pour les municipalités et qui est, parfois, demandé par les syndicats dans les heures qui suivent le dépôt de leurs demandes sans qu'il y ait eu de réelles négociations avec la partie patronale.

De plus, ce mécanisme prévoit que l'arbitre ne peut rendre de sentence qui lie les parties pour plus de trois ans. Or, les délais font en sorte que, dans la plupart des cas, cela prend plus de trois ans à l'arbitre pour rendre sa sentence, ce qui a comme résultat que celle-ci ne statue que sur les conditions de travail déjà passées. En ne statuant pas sur les conditions futures, les parties doivent donc recommencer à négocier une nouvelle convention collective alors qu'elles recherchent la paix industrielle.

L'UMQ croit que pour mettre fin à cette problématique de sentences d'arbitrage de différend rendues après l'expiration du délai de trois ans, il serait nécessaire de modifier le Code du travail afin d'y inclure, pour les policiers, le mécanisme de l'arbitrage de la meilleure offre finale « last best offer ». Ce mécanisme inciterait ainsi les parties à présenter des demandes raisonnables et susceptibles de conduire à un règlement par crainte de se retrouver avec une sentence arbitrale désavantageuse. Cela pourrait aussi accélérer le règlement des conflits lorsque les négociations traînent en longueur. En effet, en instaurant des délais de rigueur, après une période déterminée de négociation, de médiation ou de conciliation, l'utilisation de cette méthode viendrait mettre fin plus rapidement à ces conflits.

En utilisant ce mécanisme, les parties pourraient donc être incitées à réellement négocier, ce qui leur permettrait de résoudre leur mésentente d'une manière civilisée en optant pour une solution qu'elles ont choisie de plein gré, sans une intervention extérieure qui viendrait leur imposer une décision insatisfaisante.

Recommandation 8

Modifier le Code du travail afin d'y introduire le mécanisme de la meilleure offre finale pour les policiers.

CONCLUSION

La sécurité publique et l'organisation des services policiers ont toujours été une préoccupation importante pour l'UMQ et ce, dans le respect de l'autonomie municipale et du droit de gérance reconnu aux municipalités à cet égard. Le projet de loi n° 31 répond en grande partie à ces principes, mais certaines dispositions mériteraient d'être précisées et bonifiées afin de mieux répondre aux besoins des municipalités.

En résumé, voici l'ensemble des recommandations de l'UMQ contenues dans le présent mémoire :

1. Préserver la liberté de choix et l'autonomie des municipalités de déterminer le type de desserte policière qu'elles désirent offrir à leurs citoyens.
2. Introduire dans la loi des critères autres que la taille de la population et l'appartenance régionale pour déterminer le niveau de services policiers qu'une municipalité doit offrir sur son territoire.
3. Introduire un principe de flexibilité pour le partage des services de soutien et des mesures d'urgence qui seront définis par le ministre afin que les municipalités de niveau 1 et 2 puissent également en bénéficier.
4. Maintenir, dans le Règlement sur la somme payable pour les services de la Sûreté du Québec, la formule de calcul actuelle pour les municipalités de moins de 50 000 habitants qui seront nouvellement desservies par la SQ.
5. Permettre aux municipalités qui ont été desservies par la Sûreté du Québec de reconstituer leur corps de police municipal après la fin de leur entente.
6. Introduire des dispositions transitoires afin que les ententes conclues avant l'adoption du projet par les municipalités de plus de 50 000 habitants avec la Sûreté du Québec ne puissent être déclarées invalides.
7. Introduire dans la *Loi sur la police* un article visant l'intégrité de l'uniforme et des équipements policiers lorsqu'ils sont en fonction.
8. Modifier le Code du travail afin d'y introduire le mécanisme de la meilleure offre finale pour les policiers.

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7

Téléphone : 514.282.7700 - Télécopieur : 514.282.8893

www.umq.qc.ca