



## MÉMOIRE

Projet de loi n° 31

Loi modifiant diverses dispositions  
concernant l'organisation des  
services policiers

Présenté à la

Commission parlementaire  
du Gouvernement du Québec

**Décembre 2011**

## Préambule

L'Association des Directeurs de police du Québec est un organisme à but non lucratif et est incorporée en vertu de la Loi des Compagnies depuis 1937.

Notre mission première consiste à « Rassembler les dirigeants policiers et leurs partenaires afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité des citoyens du Québec ».

Nous comptons dans nos rangs l'ensemble des dirigeants policiers du Québec, soit ceux : des trente-deux (32) corps de police municipaux de niveau de service 1 à 4, de la GRC (département C – Montréal), de certains corps policiers autochtones, des chemins de fer Canadien Pacifique et Canadien National, de la Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Montréal. L'ADPQ est également heureuse de compter parmi ses membres des organismes liés à la sécurité du public au Québec et qui font parti du comité des « Associés publics, parapublics et privés ».

Notre mémoire représente la position commune des corps de police municipaux de niveaux de service 1 à 5.

Au fil des ans, l'ADPQ a été particulièrement active dans divers comités de réflexion et d'orientation relatifs à l'organisation policière au Québec et a toujours pris part aux débats entourant la Loi sur la police.

Après plus de dix (10) ans d'application du virage important qu'a représenté l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la police adoptée en 2000 et amendée en 2008, les dirigeants policiers sont des témoins importants des lacunes de la présente loi et sont en mesure de livrer des commentaires qui doivent être tenus en compte. Partenaires au quotidien des élus municipaux, les dirigeants policiers ont du, au cours de cette période, atténuer et absorber localement certains irritants majeurs de l'actuelle Loi.

En prévision d'une éventuelle consultation, les dirigeants policiers ont tenu au printemps 2011 des rencontres de réflexion et d'orientation sur de potentielles modifications législatives en regard de la Loi sur la police.

Cette réflexion globale a fait ressortir 5 grands principes directeurs partagés par l'ensemble des dirigeants policiers, à savoir :

- Le service aux citoyens devant demeurer au cœur de nos préoccupations
- L'efficacité et la qualité des services offerts
- Les services aux meilleurs coûts
- Le respect des niveaux de service
- Le respect des réalités régionales.

Nous avons retenu quatre (4) grands enjeux qui ont inspiré notre présent mémoire, soit :

- La prestation de service relativement aux grandes spécialisations
- La pérennité des organisations policières de niveau 1
- Le volet budgétaire des services policiers
- La nature des relations de travail

Nous apprécions l'invitation que la Commission nous a adressée et souhaitons vous remercier du grand respect que vous accordez usuellement aux opinions émises par l'Association des directeurs de police du Québec.

Notre présentation se divisera en trois grands volets. D'abord nos **commentaires préliminaires** portant sur les modifications proposées, puis le signalement portant sur des **aspects importants et non traités dans le projet de loi** et finalement une **conclusion**.

## Analyse et commentaires des modifications du projet de loi n° 31

### Article 1 :

1° Modification de *l'article 70 de la loi*, relativement à la hausse de la population maximale desservie par des services de niveau 2, passant de 199 999 à 249 999, et

2° Modification de *l'article 70 de la loi*, relativement à la hausse de la population minimale desservie par des services de niveau 3, passant de 200 000 à 250 000,

**Nous sommes favorables à ces modifications.**

### Article 1 :

3° Modification de *l'article 70 de la loi*, relativement à des ententes possibles, d'une durée maximale de 5 ans, entre municipalités relativement :

- à l'utilisation commune d'équipements, de locaux ou d'espaces;
- à la fourniture de services de détention, de services de transport de prévenus ou de services de répartition des appels d'un corps de police;
- au partage de l'un ou l'autre des services de soutien ou de mesures d'urgence, déterminés par le ministre.

**Nous sommes favorables à ces modifications** mais recommandons que la durée maximale soit de 10 ans au lieu de 5, et ce, afin de permettre notamment à une municipalité de bénéficier d'une période d'amortissement suffisante pour soutenir les coûts requis d'implantation, par exemple, d'un centre de répartition d'appels répondant

aux normes maintenant en vigueur. Par ailleurs nous voulons nous assurer que cette possibilité soit permise pour tous les niveaux de service entre-eux, y incluant la Sûreté du Québec tel que le prévoit déjà l'actuel article 70 « *les municipalités peuvent conclure de telles ententes avec le ministre de la Sécurité publique afin de permettre à la Sûreté du Québec d'être visée par celles-ci* » et que la détermination des services de soutien visés fasse l'objet de consultations.

Il est tout à fait de mise que de telles ententes soient soumises au MSP pour approbation préalable.

## **Article 2 :**

1<sup>o</sup> Modification de l'article 72 de la loi, relativement à la hausse du seuil de population devant être desservie par un corps de police municipal pour une municipalité locale ne faisant pas partie d'une communauté métropolitaine ni d'une région métropolitaine. L'obligation d'être desservie passant de 50 000 habitants à 100 000 habitants.

### **Nous sommes très inquiets face à cette modification**

Nous comprenons que cette proposition vise principalement à corriger une erreur commise au tournant de 2001 alors qu'on a permis à trois (3) municipalités de se prévaloir d'une desserte policière de la Sûreté du Québec, permettant ainsi à celles-ci de se soustraire à leur obligation respective de maintenir un corps de police municipal, sachant que le seuil des 50 000 habitants serait assurément dépassé à court terme considérant les ententes de fusions municipales déjà prévues.

On se rappellera que ce seuil était à 30 000 habitants dans le projet de Loi sur la police de décembre 1999 et qu'il a été porté à 50 000 habitants dans sa version finale. On doit s'interroger sur les conséquences ultérieures de cette décision. Plusieurs CPM ont totalement disparu de certaines régions du Québec dès 2001-2002 et d'autres ont dû faire de grands efforts pour survivre dans le meilleur intérêt de leurs citoyens, en terme notamment de sécurité. Qu'advient-il du grand principe « un tiers (CPM), un tiers (SPVM), un tiers (SQ) » maintes fois énoncé depuis 2001?

Comment ne pas s'interroger sur les conséquences de cette orientation face au respect de la « *Politique ministérielle sur l'approche de police communautaire* » et sur le sentiment d'iniquité qu'elle a occasionné auprès des élus municipaux.

Nous sommes convaincus que cette modification de la Loi sur la police signifiera, à court ou moyen terme, **la disparition pure et simple des CPM de niveau 1 sur tout le territoire du Québec.** Est-ce là la volonté du Gouvernement du Québec ? Nous osons penser que «NON». Nous croyons en la richesse d'un corps de police municipal pour une municipalité ou un regroupement de municipalités. Il en va d'un sentiment de sécurité accru des communautés desservies, notamment grâce à l'implication du «citoyen policier» dans les activités de sa communauté. Même si nous reconnaissons la qualité des services

offerts par la Sûreté du Québec dans tous les territoires qu'elle dessert, nous pensons que d'autres avenues sont envisageables tout en maintenant les hauts critères de professionnalisme initialement recherchés.

**Nous recommandons de:**

Maintenir le seuil à 50 000 habitants tout en reconnaissant le droit acquis des municipalités qui se sont prévaluées de cette option dans la première mouture de la loi, soit Drummondville, Shawinigan et Sainte-Hyacinthe. Nous comprenons les difficultés que pourrait représenter la remise en place d'un CPM mais ne pouvons cependant en exclure la possibilité.

Toutefois, en toute équité, nous souhaitons que les obligations de services de ces municipalités soient similaires à celles imposées aux CPM par l'approbation d'un plan d'organisation policière et qu'elles en assument les coûts réels, comme le font les communautés qui en ont l'obligation.

**Article 2 :**

2<sup>o</sup> Modification de *l'article 72 de la loi*, relativement à la possibilité de devoir recréer un CPM pour une municipalité qui atteint 100 000 habitants desservie par la Sûreté du Québec et d'une approbation du ministre.

**Nous sommes en accord avec le principe.** Toutefois, nous recommandons que ce seuil demeure fixé à 50 000 habitants, compte tenu des commentaires formulés précédemment.

De plus nous suggérons que cette option soit offerte et rendue possible à toute municipalité désireuse de s'en prévaloir ou de permettre la possibilité d'être desservie par un CPM existant. Cette demande au ministre devrait être supportée par une consultation populaire favorable et devrait avoir un caractère permanent.

Dans l'état actuel des choses, lorsqu'un choix a été exercé par une entité municipale, la population locale n'a plus d'alternative et doit vivre avec cette décision.

On constate une orientation inverse dans les provinces maritimes où des services de police municipaux ont été créés au cours des dernières années afin de mieux rencontrer les besoins locaux.

**Article 3 :**

Modification de *l'article 73 de la loi*, relativement à l'abolition d'un corps de police municipal ou la réduction de ses effectifs.

*L'article 73 de la loi prévoirait certaines obligations de consultation pour une municipalité de plus de 50 000 habitants avant que le ministre ne puisse en faire la recommandation au gouvernement. Une consultation préalable de certaines instances serait maintenue.*

**Nous sommes en accord avec le principe,**

**nous recommandons** par contre que cette obligation soit la même pour toute municipalité désireuse d'abolir son corps de police municipal, quelle qu'en soit la population.

**Article 3 :**

*L'article 73.1 de la loi prévoirait une consultation publique.*

**Nous sommes en accord avec le principe,**

si cette obligation est la même pour toute municipalité (comme notre commentaire précédent) et que cette consultation populaire *confirme* l'intention de la population.

**Nous recommandons**

que toute demande d'abolition soit assortie et supportée par une **consultation publique favorable** à une telle abolition. Cette même obligation devrait également s'appliquer lors d'une demande de constitution d'un CPM.

**Article 3 :**

*L'article 73.2 de la loi reprendrait en substance les éléments déjà prévus à l'actuel article 73 lors d'une abolition autorisée par le ministre.*

**Nous sommes en accord** avec le maintien des obligations actuelles telles que reformulées.

**Article 4 :**

Modification de *l'article 353.1 de la loi*, corrigeant en 1<sup>o</sup> les ajustements de population de 50 000 habitants à 100 000 habitants, en 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> leur date d'application.

**Aucune opinion additionnelle à émettre et nous maintenons nos objections**

**Article 5 :**

Modification de *l'article 353.3 de la loi*, corrigeant la date d'application.

**Aucune opinion additionnelle à émettre**

**Article 6 :**

Modification de *l'article 353.7 de la loi*, ajustement du texte portant sur le statut des employés non policiers.

**Aucune opinion additionnelle à émettre**, l'esprit de cet article semble inchangé.

**Article 7 :**

Modification de *l'article 3 du « Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de service »* qui ajusterait la population maximale des niveaux 2.

**Aucune opinion additionnelle à émettre**, déjà commenté.

**Article 8 :**

Modification de *l'article 4 du « Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de service »* qui ajusterait la population minimale des niveaux 3.

**Aucune opinion additionnelle à émettre**, déjà commenté.

**Article 9**

**Dispositions transitoires et finales**

Portant sur un ajustement législatif permettant de clarifier les ententes de service de répartition des appels et de fixer les délais pour les rendre conformes à la nouvelle Loi.

**Nous sommes en accord avec ces dispositions.**

## Enjeux additionnels

### La pérennité des corps de police municipaux

Tel que proposé aujourd'hui, les amendements à la Loi sur la police sonnent probablement, à moyen terme, le glas pour les corps de police municipaux de niveau 1 et compromettent éventuellement l'existence même des CPM de niveau 2. En effet, les demandes syndicales étant ce qu'elles sont lors de renouvellement des conventions collectives, les élus soucieux de la capacité de payer de leurs citoyens devront, tôt ou tard, se poser cette question :

« Devons-nous assumer, seuls, les coûts de maintien de NOTRE service de police ou est-il préférable d'en partager les coûts avec l'ensemble des Québécois? »

Difficile d'estimer les répercussions finales de ces modifications législatives. En permettant un passage relativement avantageux d'un CPM à une desserte de la Sûreté du Québec, en empêchant toute possibilité de recréer un CPM de niveau 1 et en laissant place à la possibilité de pouvoir refuser une demande de reconstituer un CPM malgré une population de 100 000 habitants, on peut croire que ce n'est qu'une question de temps avant que des municipalités d'envergure se départissent de leur CPM.

L'ADPQ n'a jamais défendu une position protectionniste de « châteaux forts » policiers. Au contraire, nous nous sommes toujours préoccupés de la qualité des services offerts aux citoyens, du « libre » choix des institutions municipales à maintenir ou non leur CPM et à la professionnalisation de la fonction policière.

Considérant les intentions initialement et ouvertement exprimées au sein du MSP, la formule consacrée du « un tiers (SPVM), un tiers (CPM) et un tiers (SQ) » semblait être un phare garant d'un certain équilibre des forces policières du Québec. On n'a peut-être pas assez insisté sur la légitimité des CPM, leur proximité et adhésion aux enjeux locaux et à l'intégration durable des ressources humaines qui y œuvrent. Il est assez surprenant de constater que le Gouvernement du Québec semble encourager la disparition des CPM dans les municipalités de moins de 100 000 habitants alors qu'un mouvement inverse est constaté dans d'autres provinces.

Nous aurions préféré entrevoir un support plus concret du Gouvernement envers les municipalités afin qu'elles maintiennent leur CPM .

Certaines pistes de support direct ou indirect s'offrent pourtant au législateur. Les irritants majeurs pour les municipalités ont été identifiés au cours de la dernière décennie. Certains aspects de ces irritants seront amoindris par la possibilité du partage des ressources de soutien et ce sera assurément une amélioration. Une certaine révision des obligations des niveaux de service, prévue dans une autre étape, sera aussi un élément pouvant en favoriser le maintien voir leur retour. Par ailleurs, plusieurs partenaires parapublics et privés peuvent faire partie de la solution en autant que l'on apporte le soutien nécessaire.

Le gouvernement pourrait notamment supporter le maintien des CPM de niveau 1 en reconnaissant, via les plans d'organisation, que certains services prévus au Règlement puissent être assurés par la Sûreté du Québec lorsqu'il est démontré qu'il serait futile de vouloir en assumer la responsabilité en raison des probabilités évidentes de leur presque inutilité pour les besoins locaux. Les régimes de retraite sont, eux aussi, une préoccupation très significative pour les instances municipales. D'autres gouvernements provinciaux ont soutenu les municipalités par un fonds de pension universel pour toutes les organisations policières. Un support additionnel en matière de relations de travail est également une orientation susceptible de mieux aider les autorités municipales.

## Les relations de travail

S'il y a un obstacle majeur à une saine application de la Loi sur la police, le dossier des « relations de travail » est sans doute celui qui a été le plus négligé dans les conséquences prévisibles de la réforme de la carte policière.

Si la Loi a créé des obligations extrêmement lourdes à l'endroit des décideurs municipaux, peu ou pas de dispositions « facilitantes » ont été mises en place afin de contribuer au succès d'implantations ordonnées. Au contraire, bien des abus ont pu être exploités.

Les dirigeants policiers, mais surtout, les populations locales et leurs élus ont été confrontés à des revendications abusives, à des moyens de pression étalés sur des années ou encore susceptibles de leur faire perdre toute confiance du public en leur CPM.

Alors que le gouvernement du Québec a un pouvoir de législation permettant d'établir *unilatéralement* des conditions de travail en cas de mésentente majeure, les élus municipaux et dirigeants policiers **ne disposent de rien** de comparable.

L'ADPQ croit qu'il faut absolument resserrer certaines règles. Ainsi, nous recommandons ce qui suit :

- En matière de perception de la population à l'endroit de leurs « policiers » et pour des raisons de sécurité, l'aspect du port de l'uniforme intégral doit être inséré à la Loi sur la police avec des peines significatives en cas de non respect de cette obligation ;
- L'intégrité des véhicules d'urgence doit être protégée de toute forme de revendications relatives au contrat de travail, notamment les messages de toute nature contre les élus ;
- Les « arbitres de grief » ne doivent pas être appelés à interpréter la portée de la Loi sur la police en matière de respect du niveau de service applicable. Il est inconcevable qu'une autre instance vienne dicter au MSP l'acceptation ou le refus d'éléments d'un plan d'organisation dûment approuvé par le ministre, ou vienne en interpréter le sens. Le recours à l'arbitrage pour un tel motif ne devrait, en aucun cas, être permis;

- En matière de protection des individus, la Loi sur la police maintient des obligations prêtant à des abus de dépenses, notamment l'article 262. L'ADPQ a demandé dans le passé une plus grande prudence dans le libellé de cet article et le réclame à nouveau ( «**peut consulter vs peut être assisté**» ) ;
- En matière de durée des conflits et des conséquences organisationnelles et humaines qui s'y rattachent, l'ADPQ continue de réclamer des modifications au Code du travail. La solution des arbitrages de grief et la durée des conditions applicables sont dépassées. Elles favorisent les revendications et réactions extrêmes voir abusives. Les conflits s'éternisent, les décisions arbitrales, lorsque rendues, sont souvent échues (notion des 3 ans) et laissent souvent une situation de « gagnants-perdants » extrêmement nocive. Si la solution du « *last best offer* » n'est pas parfaite, elle a au moins le mérite d'obliger les parties à s'astreindre à la « modération » et au gros bon sens. Elle fixe dans le temps une durée maximale à une mésentente et à l'inverse, une durée minimale des conditions de travail applicables. Rêve ou possibilité? L'ADPQ continue de croire à l'applicabilité d'une telle modification et souhaite participer à une réforme similaire, d'ailleurs un exercice de réflexion est déjà amorcé avec l'UMQ pour y parvenir.

## Conclusion

La Loi sur la police a eu des effets extrêmement positifs sur la professionnalisation des services offerts, la clarification des rôles et obligations et la qualité des interventions policières. Nous saluons le virage entrepris il y a une décennie.

Elle a cependant eu des conséquences importantes sur une facture sociale qui devient de plus en plus lourde. Avons-nous toujours les moyens de nos ambitions? Avons-nous poussé la barre trop loin? Peut-on, sans bouleverser la couverture policière actuelle du Québec, en améliorer l'efficacité tout en maintenant le service aux citoyens au cœur de nos préoccupations?

À notre avis, cela est possible et nous souhaitons collaborer à cette réalisation. L'effort de restructuration a été énorme et très profitable. Il faut maintenant le polir et l'ajuster à nos capacités tant globales que régionales.

Nous sommes inquiets de la portée finale de certaines modifications proposées dans le projet de loi 31 et demandons au Gouvernement d'être extrêmement prudent avant de les adopter. Nous déplorons au plus haut point le mutisme de ce projet de loi en matière de relation de travail et le manque de soutien aux municipalités et aux directeurs de police qui font face à des moyens de pression tout à fait inacceptables. Si la Loi sur la police ne peut nous apporter cet appui, nous espérons que vous proposerez les amendements nécessaires au Code du Travail et, en ce sens, nous vous assurons de notre appui, dans le meilleur intérêt des citoyens du Québec.