



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CI - 001M  
C.P. - P.L. 60  
Loi modifiant la Loi  
sur la police

**MÉMOIRE**  
**PRÉSENTÉ**  
**DEVANT LA COMMISSION DES INSTITUTIONS**  
*Projet de loi 60 – Loi modifiant la Loi sur la police*

2 AVRIL 2008

## **Table des matières**

<b>PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>1. APPRÉCIATION DES ÉLUS MUNICIPAUX SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2001 .....</b>	<b>4</b>
<b>2. CONSTATS ET COMMENTAIRES SUR LES PRINCIPES DE LA LOI SUR LA POLICE.....</b>	<b>8</b>
<b>3. PROJET DE LOI 60 – DEMANDES DE L'UMQ.....</b>	<b>16</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>22</b>

## 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](http://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

Au cours de l'année 2000, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi sur la Police* (L.R.Q., c. P-13.1). Cette loi consacrait l'aboutissement d'une série de consultations et de rondes de discussions sur une refonte majeure de l'organisation policière au Québec. Cette réforme était essentiellement motivée par une trop grande fragmentation des organisations policières, une iniquité dans les niveaux de services offerts, une instabilité du personnel dans les corps de police, une inefficience opérationnelle et coûteuse et une mise en œuvre complexe de la mission de la Sûreté du Québec.

Bien avant la présentation du projet qui allait instaurer les cadres de la nouvelle réforme, l'UMQ avait reconnu la nécessité de revoir l'organisation policière. Elle avait déjà souligné l'important débat que susciterait le thème de la réorganisation policière et identifié quelques questions qui devaient être abordées au cours de cette réflexion, tels les niveaux de service, la concurrence dans la desserte, la tarification des services policiers, etc. L'Union réitérait ses demandes pour une plus grande autonomie des municipalités dans la gestion de leur corps de police et un renforcement de leurs droits de gérance.

Nous sommes maintenant rendus à la huitième année de la nouvelle carte policière et l'UMQ accueille favorablement la présentation du projet de loi 60 qui vise à modifier la *Loi sur la police*. Plusieurs parties prenantes se sont prononcées sur certaines imprécisions ou difficultés d'application des obligations de la mise en œuvre de la réorganisation. Les élus municipaux sont parmi ceux qui ont rapporté aux instances de la Commission politique de la sécurité publique de l'UMQ plusieurs aspects à revoir ou à reconsidérer.

Puisque nous comprenons que le projet de loi à l'étude a pour objectif premier d'harmoniser ou de préciser les activités et la pratique policière, l'optique de notre mémoire s'inscrit dans une recherche d'équilibre et d'équité dans les coûts, les services et

dans l'efficacité des organisations policières municipales pour la sécurité et la quiétude des citoyennes et citoyens des municipalités québécoise.

Dans ce mémoire, nous présenterons notre analyse du projet de loi 60 sous trois aspects, soit :

1. Appréciation des élus municipaux sur la mise en œuvre de la réforme de 2001;
2. Constats et commentaires sur les principes de *Loi sur la police*;
3. Commentaires spécifiques au projet de loi 60.

## **1. APPRÉCIATION DES ÉLUS MUNICIPAUX SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2001**

En 2004, la Commission de la sécurité publique de l'UMQ s'est donné le mandat de réaliser une étude sur la situation qui prévalait dans le domaine de l'organisation policière. Il devenait très pertinent de sonder systématiquement l'opinion des mairesses et des maires sur leur appréciation quant à la mise en œuvre de la réforme de 2001. Effectivement, à maints égards plusieurs voix s'élevaient notamment sur le manque de présence et de visibilité policières, l'augmentation des coûts du service et l'inadéquation entre la délimitation des autorités et des pouvoirs municipaux et leur assujettissement par l'obligation de doter chacun des corps policiers municipaux de personnel qualifié et d'équipements spécifiques pour répondre adéquatement aux exigences de protection des populations.

Pour faire suite à cette orientation, la Commission a entrepris un processus d'enquête visant à recueillir, auprès des maires et mairesses de toutes les municipalités membres de l'UMQ, leur évaluation de l'organisation policière à l'échelle de leur territoire. Cette étude<sup>1</sup> a donc présenté la vision des élus à l'égard de l'organisation policière du Québec.

Parmi les principes et les objectifs de la réforme, le rapport de l'étude nous informe que les trois points les plus importants sont :

- a) Aucune augmentation des coûts policiers totaux;
- b) Répartition des ressources policières mieux adaptée aux besoins de chaque municipalité;
- c) Amélioration de la lutte à la criminalité, surtout la criminalité organisée.

Au regard de ces objectifs ciblés, seule la lutte à la criminalité figure parmi les taux de satisfaction au-dessus de 50 %.

---

<sup>1</sup> UMQ et Baromètre, recherche marketing et sondages d'opinion, Étude sur l'organisation policière dans les municipalités du Québec, rapport d'analyse, avril 2005, 72 p.

En regardant plus finement les résultats, on constate que, globalement, la majorité des maires sont satisfaits de l'organisation des services policiers :

- a) 75 % sont satisfaits de la participation de la municipalité à l'identification et à la résolution des problématiques de sécurité publique de leur territoire;
- b) 61 % sont satisfaits de la cohérence du plan d'organisation policière en fonction de la nature du territoire à couvrir;
- c) 60 % sont satisfaits de la concordance entre les priorités du corps de police et les priorités des citoyens et des élus municipaux;
- d) 60 % sont satisfaits de la consultation, par le corps de police, des élus municipaux en matière d'organisation des ressources policières.

Le rapport d'étude fait ressortir assez clairement que les raisons d'insatisfaction sont davantage liées au type de desserte et à la mise en œuvre de la réforme plutôt qu'à la réforme elle-même. Ces derniers résultats nous informent que les municipalités, dans le cadre des obligations découlant de la réforme, ont tout de même trouvé des avenues satisfaisantes d'organisation avec les autorités policières pour le bénéfice de leur population. Cependant, cette satisfaction cache une désapprobation face au carcan imposé par la liste des activités par niveaux de service et par le manque de souplesse de l'organisation des services pour lesquels les conseils municipaux ne peuvent rien modifier.

Quant aux coûts, la majorité des maires estime que la réforme n'assure pas une équité entre les municipalités desservies par la Sûreté du Québec et les autres. Cette opinion est fortement majoritaire chez les maires dont la municipalité est desservie par un service municipal. Une majorité de 53 % des municipalités ayant vécu un changement de corps de police aurait subi une augmentation des coûts liés au service policier.

Au regard de l'appréciation du niveau de service en fonction des besoins, les maires dont la municipalité est desservie par un corps de police municipal ont dit, dans une proportion de 47 %, que le niveau était selon eux trop élevé.

Sous l'angle de l'organisation des principes de flexibilité dans l'organisation des services spécialisés (enquêtes, mesures d'urgence et services de soutien), les membres se prononcent fortement en faveur d'une plus grande autonomie. Sachant qu'une plus grande flexibilité permettrait, entre autres, aux corps de police municipaux d'une même région de mettre en commun certaines expertises spécialisées, un appui pratiquement unanime s'est dégagé.

Enfin, lorsque nous avons demandé aux répondants s'ils avaient des commentaires sur les obligations de fournir certains services, les deux commentaires suivants ont été émis :

1. Certaines exigences d'activités sont exagérées;
2. Il faudrait reclasser certaines activités à un plus haut niveau.

En considérant l'ensemble des opinions exprimées dans ce sondage, les élus municipaux confirment leur adhésion à la réforme de 2001. Leur appréciation de sa mise en œuvre est toutefois plus nuancée. L'explosion des coûts (dont nous discuterons plus amplement à la section suivante) et l'imposition des activités par niveaux de services, sans aucune possibilité de modulation ou d'adaptation aux caractéristiques territoriales et de la criminalité locale sont principalement les points de désaccord avec l'organisation des services.

Tel que nous l'avons souligné dans le mémoire de 2001 sur le document de consultation ministérielle sur l'organisation policière au Québec, l'assise territoriale de l'organisation policière avait été, jusqu'à ce jour, le territoire de la municipalité locale. Que ce soit le type de desserte ou le niveau de service à offrir, la référence était en fonction de la municipalité locale et, plus particulièrement, de sa population. La seule exception à cette règle était l'île de Montréal avec le service de la communauté urbaine d'alors. La réforme a désormais défini le type de desserte entre corps municipal ou Sûreté du Québec et le niveau de services, non seulement en fonction de leur taille mais aussi par rapport à leur situation régionale. Inspirée des nouvelles orientations et politiques en matière de

réorganisation municipale, l'obligation d'avoir ou non un service municipal et le niveau de services à offrir se basent maintenant sur l'appartenance d'une municipalité à un territoire formant, selon le cas, une région métropolitaine de recensement (RMR) ou une communauté métropolitaine (CM). Du reste, la possibilité pour un service policier municipal de desservir le territoire d'une autre municipalité par entente inter-municipale est subordonnée à son appartenance à une Agglomération de recensement (AR) ou à une Région métropolitaine de recensement (RMR). La population demeure également un critère dans l'organisation.

Ces nouvelles bases de l'organisation policière ne sont pas sans heurter les principes d'autonomie, de responsabilité et d'imputabilité qui gouvernent les administrations municipales. Désormais, le type de desserte policière est fonction de l'appartenance régionale et non plus des caractéristiques propres des municipalités.

Ainsi, les municipalités ont perdu leur capacité de pouvoir soumettre au ministre un plan d'organisation policière qui réponde plus adéquatement et plus efficacement à leur volonté de conclure des ententes spécifiques entre elles, pour un territoire donné en fonction d'une efficience en termes de coûts et de gérance. Ce qui pourrait sûrement être acceptable au plan des exigences en matière de sécurité publique prescrite par la *Loi sur la police* et par le ministre de la Sécurité publique.

#### **Résumé des recommandations de la section 1 :**

- **Dans la révision des dispositions de la *Loi sur la police*, prendre en considération le respect des principes d'autonomie, de responsabilité et d'imputabilité qui gouvernent les administrations municipales;**
- **Permettre aux municipalités plus de flexibilité et de marge organisationnelle dans la composition du plan d'organisation policière;**
- **Permettre aux municipalités de conclure des ententes spécifiques de services entre elles, pour un territoire donné en fonction d'une efficience en termes de coûts et de gérance.**

## **2. CONSTATS ET COMMENTAIRES SUR LES PRINCIPES DE LA LOI SUR LA POLICE**

La politique ministérielle à l'avant-plan de la *Loi sur la police* mentionnait que la réforme proposée devait s'adapter aux nouvelles structures municipales. On y spécifiait que les principales mesures devront respecter la nouvelle configuration territoriale qui émerge de la réforme municipale. Cette réforme policière devait également s'appuyer sur un autofinancement. Dans une optique de respecter la capacité de payer des municipalités, du gouvernement et des citoyens, la réforme allait susciter des économies d'échelle tangibles et même des économies pour certaines municipalités.

Quelques années plus tard, nous pouvons douter des atteintes de ces objectifs et cette situation contredit la volonté des élus municipaux, parce qu'ils se trouvent dans une incapacité de négocier des ententes entre conseils municipaux sur des éléments spécifiques de services policiers qui cadreraient mieux avec leurs limites territoriales municipales et les pouvoirs distincts et autonomes de chacun d'eux.

Il ne fait aucun doute que la compétence municipale en matière de sécurité publique a été depuis toujours hautement considérée par les maires et mairesses. Avec les ressources et les capacités qu'elles possèdent, ces administrations y ont constamment accordé une importance primordiale. La croissance des dépenses budgétaires des gouvernements locaux à cet égard en est éloquente.

Si la réforme, en voulant adapter la carte policière à la nouvelle réalité municipale, s'est appuyée sur des divisions administratives comme les agglomérations de recensement (AR) et les régions métropolitaines de recensement (RMR), elle n'a pas tenu compte des divisions politiques. C'est-à-dire que les dispositions des articles de la *Loi sur la police*, qui déterminent les territoires où peuvent être constitués des corps de police municipaux, ne font référence qu'aux niveaux de population et à l'appartenance d'une municipalité à une agglomération ou pas. C'est le principe clairement établi aux articles 69 et suivants.

Là où le bât blesse pour les membres de l'UMQ, c'est qu'ils n'ont plus la possibilité de décider du type de desserte, ni de leur plan d'organisation des services. D'une part, les membres ne peuvent convenir de se doter d'un service municipal ou de conclure une entente de services avec la Sûreté du Québec, mises à part les exceptions prévues aux règles transitoires de la loi. D'autre part, les administrations municipales sont réduites à devoir réaliser un plan d'organisation policière dont les paramètres n'ont jamais été aussi descriptifs et arrêtés; l'annexe G en fait foi.

Sans contester l'apport et le soutien fort précieux du ministère de la Sécurité publique et sans vouloir contredire les prémisses de la réforme, à savoir que le crime ne connaît pas de frontières et que le Québec accuse une trop grande fragmentation des corps policiers, il nous apparaît concevable de donner aux municipalités la faculté de négocier entre elles à l'intérieur d'une région ou d'un territoire, (une AR, une RMR ou une communauté métropolitaine) le partage, entre des services municipaux ou avec la Sûreté du Québec, d'activités particulières tant en gendarmerie, enquêtes, mesures d'urgence ou services de soutien.

Des efforts d'harmonisation entre les dispositions de l'Annexe G et la pratique policière ont abouti à des propositions de modifications. Certaines activités ont effectivement été déplacées d'un niveau à un autre. Pour ne citer que quelques exemples, l'activité d'intervention impliquant des personnes armées barricadées sans coup de feu et sans otage serait haussée du niveau 2 au niveau 3; celles des agressions sexuelles graves ou armées et des crimes reliés aux gangs de rue seraient abaissées du niveau 2 au niveau 1. Après réflexion, il nous semble faisable, tout en maintenant un haut degré de sécurité et de quiétude publique et peut-être même de l'accroître par une meilleure logistique et par un usage optimal des ressources, d'insérer une nouvelle disposition législative allouant aux municipalités l'option de proposer au ministre de la Sécurité publique certains aménagements particuliers entre territoires municipaux en partage de renseignements et d'équipements, mais aussi et surtout en expertises et en ressources humaines. Il y a des activités qui, de toute évidence, mériteraient d'être regroupées sous plus d'un service de

police : pensons à certaines enquêtes des niveaux 1 ou 2, aux patrouilles en sécurité nautique, etc. Un comité spécial sous l'égide du Conseil sur les services policiers du Québec devrait être institué à cet effet.

L'UMQ est d'avis que cette solution est réalisable et la preuve en est faite indirectement par les propositions de hausser de niveau certaines activités. En effet, le fait de déplacer une activité de niveau implique logiquement, dans bien des cas, que cette activité ne sera plus donnée par le même service de police qu'auparavant. On peut donc en conclure sur la faisabilité et anticiper sur la performance améliorée. Certains élus apportaient aussi la remarque suivante : en sécurité incendie on nous exhorte à s'entendre avec les services locaux d'une même MRC pour développer une entraide et un partenariat pour l'ensemble des interventions sur un territoire régional, et non pas seulement occasionnellement et sur appel, afin de garantir la couverture optimale de risques. Pourquoi ne pourrions-nous pas réfléchir et agir identiquement en matière policière? Rappelons la position du conseil d'administration de l'UMQ sur les propositions de modifications des activités des différents niveaux des services policiers. Le conseil d'administration, lors de sa séance du 5 octobre 2006, estimait que son approbation des modifications de l'annexe G ne pouvait être accordée si elle n'obtenait pas un engagement du ministre de la Sécurité publique de procéder aux modifications de l'Annexe G en ouvrant la *Loi sur la police*, pour y introduire le pouvoir aux municipalités de conclure des ententes de regroupement d'activités entre services policiers. Depuis, la position de l'UMQ ne s'est que renforcée et ses revendications demeurent les mêmes.

Il est question de plus en plus de mesure de performance publique. C'est aussi une préoccupation récurrente des milieux policiers. Ces dernières années ont été marquées par le développement d'une approche plus économique de la gestion publique. Cette nouvelle perspective comporte deux dimensions : politique et organisationnelle. La dimension politique a pour but de faire en sorte que les services fournis procurent des bénéfices proportionnels à leur coût. Quant à la dimension organisationnelle, elle s'intéresse au choix des modalités de l'intervention publique en matières d'organisation et d'efficacité

des services publics. Nous croyons que personne ne reprochera aux gouvernements locaux de vouloir trouver un modèle policier qui soit financièrement abordable, durable et qui réponde aux exigences de protection des personnes et des biens. Les municipalités québécoises membres de l'UMQ s'inscrivent exactement à cette enseigne.

La question des coûts est un autre point fondamental qu'il nous faut aborder dans ce mémoire.

En décembre 2006, le gouvernement du Québec mettait en vigueur le nouveau règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services rendus par la Sûreté du Québec. Après plusieurs mois de discussions et de revendications de l'UMQ, une entente était conclue entre les municipalités et le gouvernement afin de rendre plus réaliste le calcul de la facture soumise pour la couverture SQ. On décriait le mode de calcul des sommes payables car il était principalement fondé sur la valeur de la richesse foncière uniformisée (RFU) qui ne cessait de croître sans que les dépenses de desserte ne soient ajustées proportionnellement. La formule qui prévalait ne tenait aucunement compte du coût réel des services. La nouvelle formule a introduit principalement une modulation qui tient compte de la contribution réelle par effectif policier et de la croissance des dépenses moyennes entre toutes les municipalités desservies par la SQ. Les nouvelles règles confirmaient le principe du partage égal de la contribution au *Fonds des services de police (FSP)* entre le gouvernement et les municipalités. Si ce gain majeur a satisfait les membres desservis par la Sûreté du Québec, les autres (que la loi oblige à se doter d'une couverture policière municipale et ceux qui ont préféré conserver leur service avec le privilège de gérer eux-mêmes la sécurité de leur territoire) subissent de façon inique une inflation astronomique des coûts. Les contribuables des municipalités avec corps de police doivent supporter, d'une part, la totalité des coûts de leur propre service et en plus, par leur cotisation d'impôts sur le revenu, assumer une partie du coût de la desserte SQ sur l'ensemble du territoire québécois.

On dénote de grandes disparités de coûts entre les municipalités desservies par la Sûreté du Québec et celles avec services municipaux. Si, de prime abord, les activités par niveaux doivent être les mêmes et la qualité de couverture égale, il ressort clairement un écart substantiel des coûts entre les deux types de desserte.

Les études<sup>2</sup> menées par l'UMQ, sous l'égide de sa Commission politique de sécurité publique, ont démontré que la moyenne du coût par 100 \$ de RFU était de 0,173 \$. Le coût moyen SQ se fixe à 0,166 \$ contre 0,298 \$ pour les services municipaux (SM). Si, pour l'ensemble du Québec, les municipalités bénéficiant d'un service SQ présentaient des coûts par RFU inférieurs à celles ayant leur propre service de police, seules celles entre 25 000 et 50 000 habitants afficheraient des résultats assez similaires, soit 0,285 \$ pour les SM et 0,257 \$ pour la SQ.

Autrement, selon les classements par population, les villes de 50 000 à 100 000 habitants présentent la structure de coût la plus élevée (0,344 \$), suivies de près par celles de plus de 100 000 de population (0,326 \$), avec une mince différence entre les niveaux 2, 3 et 4. Les coûts par 100 \$ de RFU diminuent de façon linéaires entre les trois classes suivantes (25 000 à 50 000 habitants, 10 000 à 25 000 et 5 000 à 10 000), alors qu'ils demeurent similaires pour les municipalités de 2 500 habitants et moins. Les frais inférieurs de la SQ demeurent pour toutes les classes de population.

Comparé aux niveaux de service 1, le coût de la SQ s'avère inférieur, à l'exception des municipalités de 2 500 à 5 000 habitants où il est similaire, et celles de 25 000 à 50 000 habitants où il est supérieur. Comparés aux niveaux de service 2, les frais de la SQ s'avèrent toujours inférieurs.

---

<sup>2</sup> Toutes les données disponibles dataient de 2005 et sont celles que nous avons utilisées : le décret de population, la RFU, les coûts des services policiers (code 6215) provenant des RF 2005 ainsi que la facture SQ. 1 072 municipalités ont été comptabilisées soit, d'une part, 978 municipalités ayant recours aux services de la SQ et 94 municipalités disposant d'un service municipal, y compris six régions régionales regroupant 48 municipalités. Il est à noter que les frais associés à l'offre du service 911 n'ont pu être pris en compte à cause des difficultés associées à la collecte de cette information.

Sous l'angle du coût moyen par habitant, si la moyenne provinciale pour l'ensemble des municipalités est de 94 \$, les municipalités bénéficiant d'un service de la SQ présentent des coûts par habitant inférieurs à celles ayant leur propre service de police (90 \$ vs 179 \$). Ceci s'est avéré pour les deux niveaux de service et toutes les classes de population, particulièrement pour les municipalités de 2 500 habitants et moins avec des différences allant du simple au double.

Toujours selon les classements par seuil de population, les villes de plus de 100 000 habitants présentent toujours la structure de coût la plus élevée (177 \$), suivies de près par celles de 50 000 à 100 000 personnes (174 \$). Deux groupes de municipalités présentent ensuite des coûts similaires, soit celles ayant entre 5 000 et 50 000 habitants et celles en comptant moins de 5 000.

L'étude des coûts de niveaux de service démontre pour sa part que l'augmentation d'un niveau à l'autre ne se traduit pas par des coûts nécessairement plus élevés. Notons cependant des différences marquées entre les niveaux 2 (167 \$) et 3 (203 \$), ce dernier étant plus près du niveau 1 (196 \$). Les coûts pour la SQ demeurent toujours sous la moyenne à 90 \$.

Compte tenu du principe qui veut que toutes les municipalités du Québec bénéficient des 6 niveaux de couverture prévus à la loi, mais que tous les services de police n'offrent pas le même niveau d'activités, l'UMQ et ses membres s'expliquent mal pourquoi des écarts aussi marquants infligent une telle ségrégation entre les municipalités. Nous sommes d'avis qu'une révision est nécessaire afin que des aménagements de calcul du coût en termes plus équitables ou de meilleures dispositions sur l'organisation du service et de la possession d'expertises et d'équipements apportent les ajustements souhaités.

Mise à part une discussion sur les méthodes de calcul des coûts en vue de les plafonner, sur une règle de péréquation ou sur ce qui sera énoncé à la section suivante à l'égard du projet de loi 60, l'UMQ revendique notamment de :

- Penser l'ensemble de la couverture policière en termes de présence, visibilité et performance au meilleur coût possible pour assurer un sentiment de sécurité optimal;
- Permettre à un service policier municipal de desservir un territoire municipal d'une même région limitrophe ou non;
- Permettre à un service policier municipal d'une municipalité de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) de desservir un territoire limitrophe au sien, mais situé à l'extérieur de la CMM;
- Dans les cas où un service ou une régie policière dessert plus d'une municipalité, modifier la règle de calcul pour fixer le niveau d'activités de façon à ce que ce soit la population de la municipalité la plus populeuse qui soit déterminante et non l'ensemble de la population du territoire desservi;
- Baliser l'exigence prévue par la loi à l'article 289 relativement à une demande d'enquête par le ministre sur un policier, afin que cela n'engage pas des coûts exorbitants;
- Réévaluer la possibilité de partage de la couverture policière entre la Sûreté du Québec et les services municipaux sur les tronçons autoroutiers qui traversent les territoires municipaux ayant un corps municipal. À cet égard, nous croyons qu'un financement de cette extension de surveillance municipale devrait être assuré par la perception d'amendes émises aux contrevenants interceptés sur ces tronçons. D'emblée, cette option libérerait un certain nombre de patrouilleurs de la SQ pour accroître la concentration de leur présence dans les villes et villages.

**Résumé des recommandations de la section 2 :**

- **Insérer dans le projet de loi 60 une nouvelle disposition allouant aux municipalités l'option de proposer au ministre de la Sécurité publique certains aménagements particuliers entre territoires municipaux en partage de renseignements et d'équipements, mais aussi et surtout, en expertises et en ressources humaines. Un comité spécial sous l'égide du Conseil sur les services policiers du Québec devrait être institué à cet effet;**
- **Par mesure de performance publique et d'équité quant au coût, dans le respect de l'autonomie du pouvoir municipal, s'inspirer d'une approche plus économique de la gestion publique pour que les services rendus procurent des bénéfices proportionnels à leur coût et que des choix quant aux modalités de l'intervention publique soient faits en fonction d'une complète efficacité des services publics;**
- **Introduire plus de souplesses et de flexibilité dans l'organisation des services de façon à :**
  - **Penser l'ensemble de la couverture policière en termes de présence, visibilité et performance au meilleur coût possible pour assurer un sentiment de sécurité optimal;**
  - **Permettre à un service policier municipal de desservir un territoire municipal d'une même région limitrophe ou non;**
  - **Permettre à un service policier municipal d'une municipalité de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) de desservir un territoire limitrophe au sien, mais situé à l'extérieur de la CMM;**
  - **Dans les cas où un service ou une régie policière dessert plus d'une municipalité, modifier la règle de calcul pour fixer le niveau d'activités de façon à ce que ce soit la population de la municipalité la plus peuplée qui soit déterminante et non l'ensemble de la population du territoire desservi;**
  - **Baliser l'exigence prévue par la loi à l'article 289 relativement à une demande d'enquête par le ministre sur un policier, afin que cela n'engage pas des coûts exorbitants;**
  - **Réévaluer la possibilité de partage de la couverture policière entre la Sûreté du Québec et les services municipaux sur les tronçons autoroutiers qui traversent les territoires municipaux ayant un corps municipal.**

### **3. PROJET DE LOI 60 – DEMANDES DE L'UMQ**

Le ministre de la Sécurité publique présentait en décembre dernier le projet de loi 60, *Loi modifiant la Loi sur la police*. L'UMQ accueillait favorablement cette initiative gouvernementale de réviser la *Loi sur la police* qui ne l'avait pas été depuis son adoption, suite à la réforme de 2001. En octobre 2006, dans une lettre adressée à M. Jacques P. Dupuis, le président de l'UMQ incitait le ministre de la Sécurité publique à saisir l'occasion d'ouverture de la loi pour engager une discussion sur la possibilité de conclure des ententes entre corps de police pour le partage d'expertises par des regroupements d'activités. Conscient de préserver un haut niveau de protection des personnes et de leurs biens dans un environnement paisible, l'UMQ sollicitait la faveur ministérielle afin de trouver des avenues d'équité dans le respect de l'autonomie municipale : un juste coût pour les services et une efficacité d'action pour une sécurité optimale.

Le projet de loi 60 couvre certains aspects de la pratique policière qui intéressent de près les élus municipaux. Il permet, entre autres, aux municipalités de convenir entre elles ou avec la Sûreté du Québec des ententes relatives à la fourniture de services de détention ou de services de transport de prévenus ainsi que des ententes sur l'utilisation communes d'équipements, de locaux ou d'espaces. Il autorise également le ministre responsable de la loi à déterminer la façon dont une municipalité faisant partie d'une communauté métropolitaine ou d'une région métropolitaine de recensement sera desservie par un corps de police municipal, lorsque celle-ci fait défaut de le faire. Il complète de plus la liste des éléments que doit contenir l'entente en vertu de laquelle la SQ fournit ses services à une municipalité. Il prévoit aussi que les municipalités mettent à jour leur plan d'organisation policière. Enfin, le projet de loi confirme la constitution du Conseil sur les services policiers du Québec et il en détermine les fonctions, pouvoirs et responsabilités. L'UMQ entend commenter ces éléments du projet de loi.

### A. Article 8 – Possibilité de conclure des ententes de services

Cette nouvelle possibilité offre aux municipalités de pouvoir convenir entre elles ou avec la Sûreté du Québec des ententes relatives à la fourniture de services de détention ou de services de transport de prévenus ou relatives à l'utilisation commune d'équipements, de locaux ou d'espaces. Cette nouvelle option rejoint partiellement la volonté des municipalités de pouvoir agir localement dans la planification et l'organisation de leur couverture policière. Comme nous l'avons dit précédemment, cette faculté de conclure des ententes de partage de ce genre conforte les municipalités dans leurs pouvoirs d'autonomie comme premières responsables de la sécurité publique de leur territoire. L'UMQ exhorte le gouvernement à permettre expressément la possibilité additionnelle de constituer des équipes d'experts policiers regroupés, soit sous la responsabilité de plus d'un corps policier, soit de pouvoir assigner certains membres des effectifs policiers d'un service à répondre à des demandes d'enquêtes ou de soutien, par exemple, d'une autre municipalité desservie par un autre corps policier municipal. De la sorte, toutes et chacune des activités qui incombent à un service policier seraient maintenues, mais des ententes spécifiques offriraient une plus grande flexibilité dans l'accomplissement des mandats.

En comparant le libellé de l'article 9 du défunt projet de loi 62, mort au feuillet au printemps 2006 à cause des élections législatives, et le présent article 8, nous ne pouvons que déplorer le recul évident du ministre sur son ouverture relative à la conclusion d'ententes. Dans le projet de loi 62, il était dit qu'un cadre réglementaire définirait la portée de l'article et qu'il serait possible de convenir *par tous les moyens appropriés*. L'article du projet de loi 60 est certes plus explicite sur la fourniture de services de détention ou de services de transport de prévenus mais il affiche un contenu beaucoup plus restrictif à notre avis. Selon nous, les municipalités sortent perdantes, puisqu'elles ne trouvent notamment aucune avenue de partage des expertises policières par des ententes spécifiques. Il est indubitable pour l'UMQ que cet article doit au contraire non seulement retrouver le libellé du défunt projet de loi 62, mais au-delà pour offrir clairement le partage des effectifs. Malgré la mention en début d'article 8 des termes *sans porter*

*atteinte à cette même obligation* qui doit référer au respect de l'intégralité des activités de chacun des niveaux de services, la demande de l'UMQ ne viendrait en rien contredire cette réserve, puisque chacune des municipalités visées respecterait effectivement cette obligation sauf qu'elle aurait soumis au préalable au ministre une façon de faire sur mesure en fonction de ses capacités et des enjeux de sécurité de son territoire.

Lors des débats sur le projet de loi 60 en séance du Conseil sur les services policiers du Québec, le ministère de la Sécurité publique a proposé la mise sur pied d'un *Comité sur l'organisation policière*. Ce comité aurait pour mandat notamment de définir les caractéristiques de présentation d'un dossier aux autorités du ministère, au regard de la mise en commun des services de détention ou des services de transport de prévenus et de l'utilisation commune d'équipements, de locaux ou d'espaces. Il étudierait les demandes formulées par les municipalités. Nous accueillons favorablement l'existence de ce comité. Nous croyons qu'il s'agit d'une instance appropriée pour effectivement discuter aussi du partage d'expertises et d'effectifs.

#### **B. Article 9 – Pouvoir du ministre en cas de défaut de se doter d'un service policier municipal conforme**

L'article 9 prévoit le pouvoir d'agir du ministre, au cas où une municipalité située dans une communauté métropolitaine ou dans une région métropolitaine de recensement ne se conformerait pas aux dispositions du premier alinéa de l'article 71 de la loi. Nous comprenons que cette disposition pallie à un vide juridique apparent sur l'impossibilité pour le ministre d'agir promptement aux fins d'assurer la sécurité de la population, là où un conseil municipal aurait refusé d'agir conformément à son obligation de se doter d'une couverture policière municipale. Cependant, par expérience, nous savons que cette situation doit être exceptionnelle et que le ministre doit avoir épuisé ses tentatives de résolution du litige par négociation avec le conseil municipal avant d'agir. Il ne fait nul doute que, généralement, la municipalité pourra justifier cette situation et donc convenir préalablement avec le ministre d'une solution acceptable. Par ailleurs, quelles seront les

conséquences financières pour la municipalité visée? Y aurait-il présence complémentaire d'un service policier?

### **C. Article 10 - Éléments que doit contenir les ententes de services avec la SQ**

Cet article vient en fait compléter la liste des dispositions que l'on retrouve déjà dans les projets d'ententes relatives aux services policiers fournis aux municipalités par la Sûreté du Québec. Nous nous réjouissons de cet ajout à la loi, car ce sont des articles qui avaient fait l'objet de consultations avec l'UMQ au moment de compléter le projet d'entente. Ces dispositions deviennent donc des obligations au sens de la loi. Alors qu'il reste encore quelques dizaines d'ententes à être conclues, cela facilitera probablement les négociations entre les MRC, le ministre de la Sécurité publique et la Sûreté du Québec.

### **D. Articles 12 et 20 – Mise à jour du plan d'organisation policière**

L'article 12 précise que le plan d'organisation policière adopté par le ministre doit être revu et actualisé au besoin à l'initiative de la municipalité ou du ministre de la Sécurité publique. Nous sommes d'accord avec cette disposition qui n'impose pas de révision automatique dans le temps. Par ailleurs, l'article 20 oblige les municipalités à déposer un nouveau plan d'organisation policière dans l'année où le règlement en remplacement de l'annexe G sera édicté par le gouvernement. Nous ne voyons pas en quoi cette obligation, en addition de celle prévue à l'article 12, serait nécessaire dans la mesure où toute modification à l'annexe G ou à un règlement sur les activités policières par niveaux de services entraînerait selon nous une révision du plan d'une municipalité. Cela va de soi.

### **E. Article 18 – Conseil sur les services policiers du Québec**

Le Conseil sur les services policiers du Québec a été mis sur pied en 2006, suite aux représentations soutenues des associations municipales, afin qu'un lien permanent d'échanges soit établi entre elles et le ministre de la Sécurité publique. En effet, trop souvent, l'UMQ s'est plainte de ne pas avoir été consultée ou entendue par le ministre de la Sécurité publique en amont des décisions ministérielles ou gouvernementales pour un

enjeu aussi crucial que la couverture policière. C'est donc avec intérêt que nous accueillons la confirmation législative de l'existence de ce conseil qui rassemble les principales parties prenantes de l'organisation policière au Québec.

En avril 2006, les membres du conseil convenaient unanimement d'une *charte* pour fixer la composition, la nomination de ses membres et de la présidence, les fonctions et pouvoirs du conseil et son lien avec le ministre de la Sécurité publique. En comparant le texte de l'article 18 du projet de loi 62 et le contenu de la *charte*, nous constatons que toutes les dispositions de l'article 18 sont conformes. Néanmoins, nous constatons l'absence de mention à l'effet que le ministre doive consulter le Conseil sur le développement de projets de lois et de règlements concernant les services policiers au Québec. Nous avons aussi convenu en assemblée que le Conseil serait informé annuellement des prévisions du coût du service policier de la Sûreté du Québec, avant qu'il ne soit fixé par décret ou arrêté. Nous estimons que ces prérogatives du conseil devraient être maintenues et confirmées dans la loi. Ce sont des éléments qui déterminent les conditions d'encadrement et d'exploitation des services policiers qui entrent, il va sans dire, dans la définition des responsabilités du conseil.

#### **F. Article 19 – Production d'un guide sur les pratiques policières**

L'UMQ estime intéressant et pertinent pour les élus municipaux de pouvoir consulter au besoin le guide des pratiques policières produit par le ministère. Sachant que ce document est d'un contenu technique se rapportant à la pratique policière, il peut néanmoins être d'intérêt pour les décideurs municipaux pour les aider à mieux comprendre le rôle et les activités des policiers et policières. L'UMQ demande donc que l'article soit modifié afin de rendre le guide également accessible sur demande aux élus municipaux.

**Résumé des recommandations de la section 3 :**

- **Article 8 – Possibilité de conclure des ententes de services :**
  - L'UMQ exhorte le gouvernement à permettre expressément la possibilité additionnelle de constituer des équipes d'experts policiers regroupés soit sous la responsabilité de plus d'un corps policier, soit de pouvoir assigner certains membres des effectifs policiers d'un service à répondre à des demandes d'enquêtes ou de soutien;
  
- **Article 9 – Pouvoir du ministre en cas de défaut de se doter d'un service policier municipal conforme :**
  - L'UMQ souhaite que cette mesure demeure une mesure d'exception et que le ministre ait préalablement épuisé ses tentatives de résolution du litige par négociation avec le conseil municipal avant d'agir;
  
- **Article 18 – Conseil sur les services policiers du Québec :**
  - Introduire une obligation au ministre de la Sécurité publique de consulter le Conseil sur le développement des lois et règlements concernant les services policiers au Québec;
  - Ajouter une disposition à l'effet que le Conseil soit informé annuellement des prévisions du coût du service policier de la Sûreté du Québec avant qu'il ne soit fixé par décret ou arrêté;
  
- **Article 19 – Production d'un guide sur les pratiques policières :**
  - L'UMQ demande donc que l'article soit modifié afin de rendre le guide également accessible sur demande aux élus municipaux.

## CONCLUSION

Le dossier de la sécurité publique et de l'organisation a toujours occupé une place prépondérante pour les élus municipaux. L'UMQ, au nom de ses membres, s'est constamment faite la porte-parole de cette préoccupation en revendiquant une écoute attentive du ministre de la Sécurité publique à cet égard. Dans le respect de l'autonomie municipale et du droit de gérance reconnu aux municipalités, il est fondamental que la révision de la *Loi sur la police*, permise par le projet de loi 60, contienne des retouches qui renforcent cette réalité.

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

### 1. Résumé des recommandations de la section 1 :

- Dans la révision des dispositions de la *Loi sur la police*, prendre en considération le respect des principes d'autonomie, de responsabilité et d'imputabilité qui gouvernent les administrations municipales;
- Permettre aux municipalités plus de flexibilité et de marge organisationnelle dans la composition du plan d'organisation policière;
- Permettre aux municipalités de conclure des ententes spécifiques de services entre elles, pour un territoire donné, en fonction d'une efficience en termes de coûts et de gérance.

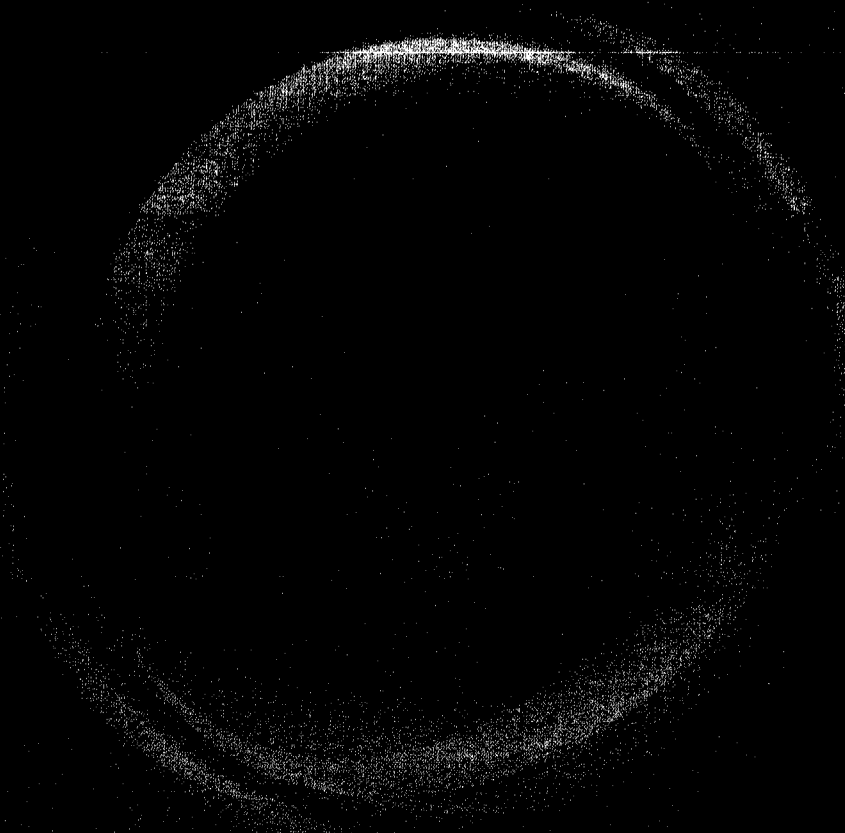
### 2. Résumé des recommandations de la section 2 :

- Insérer dans le projet de loi 60 une nouvelle disposition allouant aux municipalités l'option de proposer au ministre de la Sécurité publique certains aménagements particuliers entre territoires municipaux en partage de renseignements et équipements, mais aussi et surtout, en expertises et en ressources humaines. Un comité spécial sous l'égide du Conseil sur les services policiers du Québec devrait être institué à cet effet;
- Par mesure de performance publique et d'équité quant au coût, dans le respect de l'autonomie du pouvoir municipal, s'inspirer d'une approche plus économique de la gestion publique pour que les services rendus procurent des bénéfices proportionnels à leur coût et que des choix quant aux modalités de l'intervention publique soient faits en fonction d'une complète efficacité des services publics;

- **Introduire plus de souplesses et de flexibilité dans l'organisation des services de façon à :**
  - **Penser l'ensemble de la couverture policière en termes de présence, visibilité et de performance au meilleur coût possible pour assurer un sentiment de sécurité optimal;**
  - **Permettre à un service policier municipal de desservir un territoire municipal d'une même région limitrophe ou non;**
  - **Permettre à un service policier municipal d'une municipalité de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) de desservir un territoire limitrophe au sien, mais situé à l'extérieur de la CMM;**
  - **Dans les cas où un service ou une régie policière dessert plus d'une municipalité, modifier la règle de calcul pour fixer le niveau d'activités de façon à ce que ce soit la population de la municipalité la plus peuplée qui soit déterminante et non l'ensemble de la population du territoire desservi;**
  - **Baliser l'exigence prévue par la loi à l'article 289 relativement à une demande d'enquête par le ministre sur un policier, afin que cela n'engage pas des coûts exorbitants;**
  - **Réévaluer la possibilité de partage de la couverture policière entre la Sûreté du Québec et les services municipaux sur les tronçons autoroutiers qui traversent les territoires municipaux ayant un corps municipal.**

**Résumé des recommandations de la section 3 :**

- **Article 8 – Possibilité de conclure des ententes de services :**
  - **L'UMQ exhorte le gouvernement à permettre expressément la possibilité additionnelle de constituer des équipes d'experts policiers regroupés soit sous la responsabilité de plus d'un corps policier, soit de pouvoir assigner certains membres des effectifs policiers d'un service à répondre à des demandes d'enquêtes ou de soutien;**
- **Article 9 – Pouvoir du ministre en cas de défaut de se doter d'un service policier municipal conforme :**
  - **L'UMQ souhaite que cette mesure demeure une mesure d'exception et que le ministre aura préalablement épuisé ses tentatives de résolution du litige par négociation avec le conseil municipal avant d'agir;**
- **Article 18 – Conseil sur les services policiers du Québec :**
  - **Introduire une obligation au ministre de la Sécurité publique de consulter le Conseil sur le développement des lois et règlements concernant les services policiers au Québec;**
  - **Ajouter une disposition à l'effet que le Conseil sera informé annuellement des prévisions du coût du service policier de la Sûreté du Québec avant qu'il ne soit fixé par décret ou arrêté;**
- **Article 19 – Production d'un guide sur les pratiques policières :**
  - **L'UMQ demande donc que l'article soit modifié afin de rendre le guide également accessible sur demande aux élus municipaux.**



**UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**

680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec) H3A 2M7  
Téléphone : 514.282.7700 • Télécopieur : 514.282.8893

[www.umq.qc.ca](http://www.umq.qc.ca)