



MÉMOIRE

Projet de Loi L-60

Présenté à la
Commission des Institutions
Gouvernement du Québec

Avril 2008

Préambule

L'Association des Directeurs de Police du Québec est une Organisation sans but lucratif, incorporée en vertu de la Loi des Compagnies et a plus de 80 ans d'existence.

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 représentons, de façon générale, les trente-cinq (35) organisations policières, incluant La Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Montréal. Cependant, dans le contexte de la présentation de notre mémoire, ce dernier fait état essentiellement de la position des Organisations de niveaux 1 à 4 des services de police municipaux du Québec.

Au fil des ans, l'ADPQ a assumé un rôle prépondérant de consultation et de collaboration auprès de différents ministères, notamment; le « Ministère de la Justice », le « Ministère de la Santé et des services sociaux », le « Ministère de l'Éducation, Loisir et Sport », le « Ministère des Transports » et le « Ministère de la Sécurité publique ».

L'ADPQ siège depuis leur création sur des comités stratégiques majeurs, notamment; « Le conseil permanent sur la sécurité publique », « La table québécoise sur la sécurité routière », « La Table provinciale de concertation sur la violence, les jeunes et le milieu scolaire », « Le comité d'harmonisation des niveaux de service des organisations policières », « Le Comité de lutte contre l'intimidation », « le Comité sur le guide des pratiques policières », « Le Comité consultatif du CRPQ », le nouveau « Groupe d'experts stratégiques en sécurité publique » et un nombre toujours croissant de comités ponctuels mis sur pied pour améliorer la concertation et la coordination des activités policières avec nos nombreux partenaires.

L'ADPQ a aussi été un joueur majeur dans la réflexion qui a mené à l'avènement de la Loi sur la Police telle que nous la connaissons présentement. Nous avons été un allié indéfectible dans sa mise en place et continuons à souhaiter son amélioration afin de donner les meilleurs services aux citoyens du Québec tout en assumant une saine gestion des deniers publiques et en respectant le caractère local et régional de nos municipalités respectives.

C'est avec énormément d'intérêt que nous avons pris connaissance des propositions du Projet de Loi L-60. De façon générale, nous sommes favorables aux modifications énoncées.

Par ailleurs, au nom de ses membres, l'ADPQ souhaite émettre les opinions suivantes;

En regard des;

« Articles portant sur le rôle et spécificités de l'École nationale de police du Québec. » (item 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 (art. 15, 16, 17, 29, 37, 42 et 51)))

Nous n'avons aucun commentaire à formuler.

En regard de;

« La possibilité qu'auraient dorénavant les municipalités de conclure entre elles, avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique, des ententes relatives à la fourniture de services de détention ou de services de transport de prévenus ainsi que des ententes relatives à l'utilisation commune d'équipements, de locaux ou d'espaces par leur corps de police respectif. » (item 8(art. 70))

De même que;

« La possibilité qu'auraient les municipalités de conclure de telles ententes avec le ministre afin de permettre à la Sûreté du Québec d'être visée par celles-ci. » (item 8 (art. 70), item 10 (art. 76) et item 11 (art. 78))

Nous souscrivons entièrement à ces assouplissements de la loi, ce qui devrait permettre à certaines organisations limitrophes de mieux organiser les services qu'ils doivent donner à leurs populations respectives tout en agissant en gestionnaires responsables et respectueux des deniers publics.

Par ailleurs, nous croyons aussi que le ministre devrait permettre aux organisations policières de soumettre à son attention, tout projet de partage de service entre organisation, incluant des projets pouvant permettre la mise en commun de ressources humaines. Il serait malheureux de tuer dans l'œuf des projets qui pourraient avoir le mérite d'être imaginatifs, efficaces, réalisables et surtout susceptibles d'améliorer les services à la population. L'approbation ministérielle devant être obligatoire pour leur réalisation.

En regard de;

« L'autorisation accordée au ministre de 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. » (item 9 (art.72.1))

Nous souscrivons à cette délégation de pouvoir accordée au ministre qui corrigera une interprétation erronée des obligations que pourraient avoir les dirigeants de certaines municipalités situées sur ces territoires, quant à l'obligation qu'elles ont de se doter d'un corps de police municipal.

En regard de;

« L'obligation des municipalités de mettre à jour, au besoin ou la demande du ministre, leur plan d'organisation policière. » (item 12 (art.81.1))

Nous sommes aussi d'accord avec cet ajout à la Loi. Nous ajoutons qu'il est impératif d'obtenir, pour approbation finale, les plans d'organisation qui n'ont pas encore été déposés par les municipalités visées par la Loi.

En regard des ;

« Clarifications apportées par le projet de Loi en précisant que la fonction de policier est incompatible avec l'exercice d'une activité reliée à l'administration de la justice et fait en sorte que ne soit plus incompatible l'exercice d'une activité qui exige de la Régie des Alcools, des courses et des jeux un permis de restaurant pour servir ou pour vendre de l'alcool. » (item 13 (art. 117))

Nous sommes d'accord avec ce changement.

En regard de;

« L'assujettissement des agents de protection de la faune ainsi que toutes personnes ayant autorité sur ces derniers aux règles portant sur la déontologie policière. (item 14 (art. 126))

Il s'agit ici des prérogatives du Ministre et nous n'avons aucun commentaire à émettre.

En regard de;

« La suppression de l'obligation de dénonciation d'un policier pour le comportement d'un autre policier susceptible de constituer un faute disciplinaire. » (item 15 (art. 260))

Nous sommes en accord avec cette modification.

En regard de;

« La possibilité accordée par la loi qu'un policier rencontré à titre de témoin relativement à une plainte portée contre un autre policier pourra, s'il le souhaite, être assisté par un avocat. » (item 16 (art. 262))

Plusieurs interrogations sont soulevées par cette insertion aux textes de Loi. Nous comprenons que cette précision ne vise que les cas de « plaintes déontologiques » ou « criminelles » et, comme spécifié à l'article 260 modifié, ne touche pas les « plaintes disciplinaires ».

En enchâssant cette notion à la Loi, nous sommes convaincus que ce « souhait » sera systématique et entraînera de nouveaux coûts à l'employeur.

Nous pensons par ailleurs que l'expression « ... puisse consulter un avocat préalablement... » serait préférable à celle utilisée, soit « ...être assisté par un avocat. »

En regard de :

« La dérogation qu'aurait un directeur de police d'informer sans délai le ministre de toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier dans les cas où il considérerait, après avoir pris avis du directeur des poursuites criminelles et pénales, que l'allégation est frivole, vexatoire, portée de mauvaise foi, sans fondement ou encore, qu'elle donne lieu à un abus de procédure. » (item 17 (art. 286))

Nous sommes surpris et inquiets de la formule proposée par le projet de loi. Les textes initiaux enlevaient toute latitude au directeur de police et l'obligeait à informer « sans délais » le ministère de toute situation d'allégation criminelle. Le terme « allégation » a, avec la pratique, démontré qu'il était trop large et ne laissait aucune marge de manœuvre à chacune des instances en cause. Systématiquement, une enquête devait être menée, soumise au procureur général (anciens textes) pour rendre une décision formelle. Si cette manière de faire avait pour mérite d'être totalement transparente, elle avait aussi plusieurs défauts, notamment de mobiliser l'appareil judiciaire abusivement dans certains cas, de prendre temps et argent à un système déjà trop sollicité et de soumettre, dans certains cas, nos policiers à des procédures d'enquête criminelle qui avoisinaient tout simplement l'intimidation de celui qui avait soumis l'allégation (On pouvait se servir du système abusivement).

Les nouveaux textes nous apparaissent encore trop lourds et risquent, au contraire, de poser des problèmes similaires à ceux rencontrés avant la première version de la loi. En effet, en appliquant la règle proposée, le ministère pourrait être privé d'une information rapide, autrefois souhaitée. Nous croyons aussi qu'il est peu probable que le directeur des poursuites criminelles, (ou leur représentant), accepte d'émettre un avis avant d'avoir en sa possession une forme minimale d'enquête, pour ne pas dire une enquête menée en entier. Si le tout devait s'avérer, le ministère pourrait alors être privé totalement de toute information en regard d'une telle allégation. L'objectif visé serait difficilement atteignable.

À moins que le terme « directeur des poursuites criminelles et pénales » ne désigne qu'une seule personne, que cette personne puisse être jointe facilement et qu'un avis verbal puisse être obtenu, nous proposons en lieu et place le maintien de l'obligation du directeur de police de soumettre, sans délai, toute allégation au ministère. C'est avec le représentant du ministère que l'évaluation du sérieux de la plainte devrait se faire et de convenir de la suite à donner. Il faut tout simplement, laisser place à la possibilité de ne pas tenir une enquête dans tous les cas d'allégation. De cette façon, le ministère ne sera privé d'aucune information et le processus demeurerait transparent.

En regard de;

« La création du Conseil sur les services policiers du Québec. » (item 18 (art. 303.1 à 313))

Nous nous réjouissons de cette décision et souhaitons assurer notre entière collaboration au nouveau Conseil.

En regard de :

« La production d'un guide des pratiques policières qu'il met à la disposition des organisations policières. » (item 19 (art. 304))

La production d'un tel guide existe depuis plus d'une quinzaine d'années, avec la participation de plusieurs services de police. Jusqu'à maintenant, ce guide était traité comme tel par les organisations et leur laissait la latitude nécessaire afin de tenir compte des particularités régionales. En enchâssant la production du Guide dans la loi, nous nous interrogeons sur la portée de cette mesure. Devons-nous comprendre que le Guide fera dorénavant office de « directive » ou de « politique ministérielle »? Si ce n'est pas l'objectif visé, nous recommandons de ne pas inclure cet élément à la Loi.

Si le ministre entend maintenir cet article dans la loi, nous recommandons que l'objectif du guide soit clarifié de façon à ne laisser aucune place à interprétation quant à son utilité. Déjà certaines instances, notamment le « Service général d'inspection » et le « Bureau du Commissaire à la Déontologie » avaient tendance à oublier qu'il ne s'agissait que d'un « guide » et rejetaient toute modification qu'une organisation avait pu apporter.

En regard de :

« L'ajout obligeant les municipalités à soumettre à l'approbation du ministre, dans l'année de l'entrée en vigueur de ce règlement, un plan d'organisation policière établissant, entre autres, que les services du niveau requis sont fournis. » (item 20 (art. 353.12))

Nous croyons qu'il est normal que le ministère se préoccupe de la conformité du respect des obligations de service qu'un règlement modifiant l'Annexe G imposera. Pour ce faire, la Loi devrait demander une mise à jour du plan d'organisation pour approbation du ministère.

Par ailleurs, il est beaucoup plus important que le ministère obtienne, tel que mentionné plus haut dans notre présentation, le respect de la Loi sur la Police, telle qu'elle existe, en exigeant un plan d'organisation des Municipalités qui avaient une obligation et qui n'ont pas encore obtenu une approbation ministérielle.

Par ailleurs l'Association des directeurs de police du Québec aurait souhaité une position plus claire de la loi relativement à certains sujets, notamment :

En regard de;

« La compétence et la protection accordée aux policiers appelés à prêter assistance en dehors de son territoire » (art. 69)

Cet article ne prévoit pas de protection légale pour le policier qui prête assistance à un autre corps de police en dehors de son territoire municipal. L'ancienne Loi de police maintenait le statut d'agent de la paix agissant pour le Ministre dans cette circonstance. La présente situation oblige l'élaboration de protocoles inter municipaux pour prévoir les conséquences légales et administratives d'interventions policières hors territoire. Nous souhaitons et recommandons que la Loi réinstaure la protection ministérielle anciennement accordée.

En regard de;

« L'obligation qu'ont certaines municipalités d'être desservies par un « corps de police municipal », selon un niveau de service précis, dépendamment de leur situation géographique ou de leur population. » (art. 70, 71 et 72)

La situation a évolué passablement depuis la mise en place de la Loi sur la Police originale. La démographie de plusieurs villes s'est modifiée à la hausse, de sorte que certaines organisations devraient être obligées de changer de niveau de service ou encore que certaines villes devraient se doter d'un nouveau « corps de police municipal » alors qu'elles ont pris la décision d'être desservies par la Sûreté du Québec comme la Loi le permettait.

À quoi ces organisations ou municipalités doivent-elles s'attendre? Y a-t-il lieu de modifier ces articles de la Loi et ainsi éviter de nouveaux bouleversements organisationnels? Le ministère doit, dans les meilleurs délais, prendre position et énoncer de façon claire son orientation. La modification de la Loi nous semble le moment propice à ces éclaircissements.

En regard de :

« La nomination d'un directeur de police. » (art. 83)

Nous invitons le ministre à statuer qu'un directeur de police, tout comme un directeur d'incendie, doit être un policier (art. 37, Loi sur la Sécurité Incendie). La complexité des obligations, l'expertise en gestion du personnel, le respect que doit avoir le personnel policier face à son directeur sont autant d'éléments qui supportent cette précision. Si l'interprétation de différents articles de la Loi qu'en fait le ministère est à cet effet, comme nous en avons récemment été informés, pourquoi ne pas l'énoncer clairement dans la Loi.

En regard de :

« L'obligation du Commissaire à la Déontologie de saisir le Comité par voie de citation de toute décision définitive d'un tribunal canadien déclarant un policier coupable d'une infraction criminelle ...etc. » (art. 230)

Cette obligation crée des situations où, un policier déjà sanctionné et destitué par son propre Service de police, se voit accusé à nouveau par la Déontologie. En agissant ainsi, tout l'appareil se remet en branle et de nouveaux frais de défenses sont imputés à son ancienne organisation. Nous recommandons que la Loi devrait prévoir des cas d'exceptions permettant au Commissaire d'utiliser un droit de réserve dans de tels cas.

En regard des;

« Dispositions pénales prévues dans l'actuelle Loi sur la police pour tout policier qui porte ses uniformes, insigne ou arme de service ou utilise d'autres effets appartenant à son employeur alors qu'il n'est pas en devoir et qu'il n'a pas été autorisé par son directeur etc.. » (art. 313)

Les organisations policières sont aux prises et à la merci de moyens de pression de leurs employés qui sont de nature à diminuer la crédibilité et l'efficacité des organisations policières et à diminuer le sentiment de sécurité de la population. Rien dans la Loi sur la police ne supporte les dirigeants policiers afin de contrer ces phénomènes. Le seul article portant sur le port de l'uniforme vise les employés qui ne sont pas en devoir (manifestation ou autres) et est difficilement applicable puisqu'aucune instance n'est prévue pour son application. Seule les cours pénales pourraient recevoir une dénonciation, la mécanique non établie et demeurerait une initiative locale qui pourrait établir une forme de jurisprudence. Depuis l'avènement de la loi, aucun cas n'a été soumis. Les instances déontologiques et les arbitres en relation de travail se dissocient de tout signalement et nous laissent en situation de poursuites privées, civiles ou disciplinaires afin de rétablir des rapports de force.

Face à ce problème grandissant, nous requérons le support du ministère afin que de tels agissements relèvent de la « Déontologie policière ». De telles pratiques susceptibles de nuire à confiance que doit accorder le public à la fonction policière sont dépassées et doivent faire l'objet de règles provinciales clairement édictées et supportées par la législation.

Pour terminer, l'Association des directeurs de police du Québec tient à remercier la Commission d'avoir sollicité nos commentaires et accepté de nous convoquer.

Nous réitérons notre entière collaboration au Ministère de la Sécurité Publique afin de bien desservir la population québécoise dans le respect des valeurs et des droits de nos concitoyens.