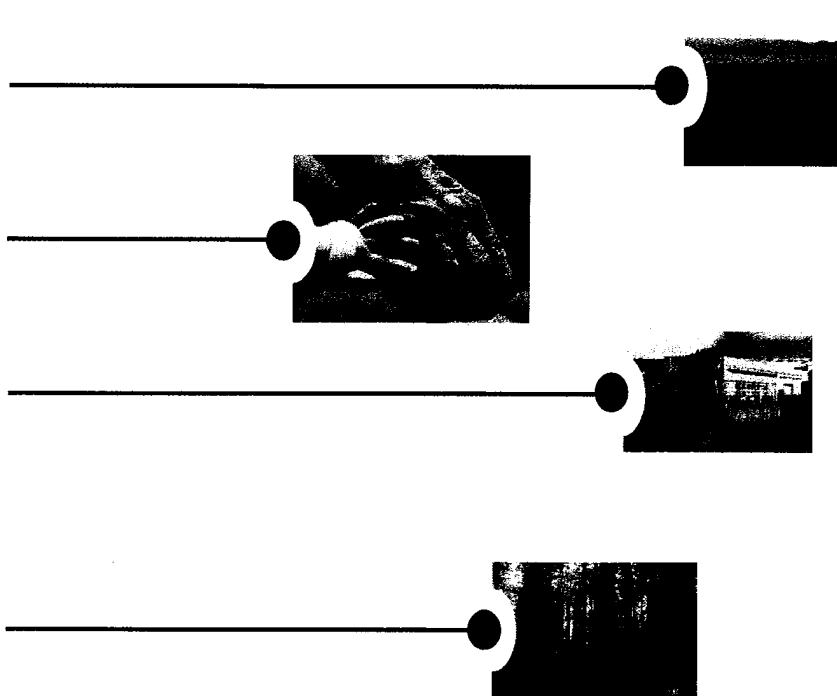




FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

PROJET DE LOI N° 60 MODIFIANT LA LOI SUR LA POLICE
LE COMITÉ DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET LE CONSEIL SUR LES SERVICES POLICIERS :
DEUX CLÉS MAÎTRESSES DANS LA PRESTATION DE SERVICES À LA POPULATION

2 AVRIL 2008



Crédits photos de la page couverture :

Village de la MRC de l'Islet, crédit : Claude Bouchard

Nouvelle centrale hydroélectrique sur la rivière Magpie, avant et après, crédit : Hydroméga Services

Autres : www.sxc.hu

PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) est présente sur 85 % du territoire québécois, en milieu rural comme en milieu urbain. Regroupant plus de 920 municipalités et la presque totalité des municipalités régionales de comté, elle s'appuie sur une force de 7 000 élus et représente plus de 3 millions de citoyens qui habitent les territoires couverts par ses membres.

Les représentants de la majorité des régions administratives (14 sur 17) ainsi que ceux des deux communautés métropolitaines détiennent un siège actif au conseil d'administration de la FQM.

La FQM a pour mission de défendre l'autonomie et les pouvoirs des municipalités de même que le développement des régions.

De façon plus spécifique, la mission de l'organisme se décrit comme suit :

- concevoir et mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat favorisant la collaboration, l'entraide et l'esprit d'équipe entre les membres;
- favoriser la conception, le développement social, économique, financier, administratif, politique et culturel au regard des besoins actuels et futurs des municipalités locales et régionales et supporter les initiatives des membres en ce sens;
- jouer un rôle collectif d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques;
- informer, soutenir et conseiller les municipalités dans leurs rôles et responsabilités quotidiens, notamment quant aux cadres légal et réglementaire qui les régissent et selon leurs besoins spécifiques.





Loi modifiant la Loi sur la police (projet de loi n° 60)

La Commission des institutions a reçu le mandat de procéder à des consultations particulières et de tenir des audiences publiques à l'égard du projet de loi n° 60, loi modifiant la Loi sur la police.

L'objet du projet de loi

Le projet de loi a pour objet de permettre aux municipalités de conclure entre elles 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. Il complète la liste des éléments que doit contenir l'entente en vertu de laquelle la Sûreté du Québec fournit ses services à une municipalité.

Le projet de loi précise que la fonction de policier est également incompatible avec l'exercice d'une activité reliée à l'administration de la justice. Il soumet à l'appréciation préalable du directeur de police et du directeur des poursuites criminelles et pénales toute allégation criminelle contre un policier.

Finalement, le projet de loi confirme la constitution du Conseil sur les services policiers du Québec, composé notamment de représentants de municipalités.



Table des matières

Loi modifiant la Loi sur la police	5
Table des matières	6
Introduction	7
1 École nationale de police du Québec	8
2 Corps de police municipaux	8
2.1 Obligation des municipalités	8
2.2 Municipalités locales métropolitaines	8
2.3 Ententes relatives aux services policiers fournis par la Sûreté du Québec	9
2.3.1 Plan d'organisation policière	10
2.4 Incompatibilité et conflit d'intérêts	10
3 Conseil sur les services policiers du Québec	11
4 Services fournis selon leur niveau de compétence	12
5 Somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec	13
Conclusion	14
Recommandations	15



Introduction

La FQM remercie la Commission des institutions et monsieur le Ministre de lui permettre de se faire entendre. D'emblée, nous recevons positivement le projet de loi n° 60 puisqu'il corrige, précise ou améliore, à maints égards, éléments qui ont fait l'objet de préoccupations déjà manifestées par la Fédération. En outre, la FQM est heureuse de la formalisation prochaine du Conseil des services policiers du Québec, un projet qu'elle a longuement véhiculé auprès des autorités gouvernementales et policières, et partagé à ses membres dans la foulée de ses interventions sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec. Bien qu'il ait pris un envol discret à la fin de l'année 2005 par la désignation de son président comme premier président du conseil, la reconnaissance légale du Conseil des services policiers fut maintes fois attendue et exprimée.

Nous désirons aujourd'hui, profiter également de la tribune pour porter ou reporter à l'attention de la commission et de monsieur le Ministre une demande qui n'a pas obtenu entièrement satisfaction, soit le montant de la contribution pour l'ensemble des services policiers fournis aux municipalités par la Sûreté du Québec. Enfin, nous formulerons quelques commentaires à l'égard du projet de règlement sur les services que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence.

1 École nationale de police du Québec

La FQM partage le point de vue du législateur de démocratiser davantage l'École nationale de police en l'autorisant à offrir des activités de formation en dehors des programmes traditionnels de formation professionnelle de niveau collégial ou d'enseignement universitaire. L'École nationale de police a démontré, depuis sa création, sa capacité à former des policiers et policières qui répondent à des normes et standards en matière de protection et de sécurité du public. Elle est maintenant prête à s'ouvrir à des groupes ou des personnes qui demandent des activités adaptées à leurs spécificités ou besoins, au même titre que toute autre institution d'enseignement reconnue par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

La FQM souligne aussi l'effort du gouvernement du Québec de la soustraire des approbations ministérielles dans l'établissement des normes relatives aux activités de formation professionnelle, sans la dégager pour autant de son devoir de les établir par règlement.



2 Corps de police municipaux

La FQM ne remet pas en question l'obligation qui est faite à toute municipalité de relever de la compétence d'un corps de police ni la compétence des corps de police pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux.

2.1 Obligation des municipalités

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, la FQM dénonce l'incapacité des corps de police municipaux et de la Sûreté du Québec, de conclure des ententes relatives à la fourniture de services, compte tenu de l'annexe G de la loi, et *a fortiori* du Règlement sur les services que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence.

La FQM souscrit à l'initiative du ministre, mais elle dénonce son désengagement dans l'approbation des ententes, par analogie aux ententes intermunicipales, à tout le moins pour les corps de police municipaux. Nous comprenons qu'il en serait autrement avec la Sûreté du Québec compte tenu de l'offre de services policiers faite aux municipalités dans le cadre d'ententes. Puisque de telles ententes interviennent entre la MRC, le Ministère et la Sûreté, nous comprenons qu'il serait légalement impossible de traduire notre volonté d'appliquer le désengagement de l'État à l'ensemble des municipalités. Malgré ce fait, nous constatons que les MRC qui ont une entente avec la Sûreté du Québec n'en seront pas exclues. Le processus en sera donc plus complexe et plus lourd.

La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique d'inscrire dans la loi les objets devant apparaître obligatoirement dans les ententes de fourniture de services entre municipalités ayant à leur service un corps de police, sans que l'entente soit soumise à son approbation.

2.2 Municipalités locales métropolitaines

La Loi sur la police stipule que les municipalités locales faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal sont desservies par un corps de police municipal qui dispense le niveau 2. Par ailleurs, le ministre peut, aux conditions qu'il détermine, autoriser une municipalité à être desservie par la Sûreté du Québec.



La loi prévoit des exceptions, dont Vaudreuil-Soulanges. D'autres territoires sont desservis en tout ou en partie, pour ne citer que Beauharnois-Salaberry, Jardins de Napierville, Vallée-du-Richelieu. Depuis 2003, la municipalité de Saint-Isidore dans la MRC de Roussillon, ayant une population d'environ 2 500 habitants en milieu rural et desservie par la Ville de Châteauguay, revendique la desserte de la Sûreté sur son territoire. Elle reçoit donc des services de niveau 2 de la Ville. Toutes ses représentations auprès du ministre ne trouvent pas l'écoute désirée. Aussi, la FQM profite de la commission parlementaire pour inviter le ministre à répondre aux demandes répétées de la municipalité de Saint-Isidore. La présente demande s'inscrit dans l'esprit des pouvoirs du ministre de déterminer les modalités prévues à la loi dans le cas où une municipalité refuse de s'y conformer : *À défaut par une municipalité qui doit être desservie par un corps de police municipal de se conformer aux dispositions du premier alinéa de l'article 71, le ministre peut déterminer laquelle des modalités qui y sont prévues lui sera applicable.* La FQM croit utile d'inviter le ministre à étendre son pouvoir d'application de l'article 71 de la loi en déterminant des services policiers en fonction du territoire à desservir sur les territoires identifiés à la loi. Ainsi, la Municipalité de Saint-Isidore, municipalité à caractère rural, pourrait être soumise, de cette manière, au niveau 1 et pourrait recevoir des services policiers soit de la Sûreté du Québec ou d'un corps de police municipal, à des coûts comparables à ceux de la Sûreté.

2.3 Ententes relatives aux services policiers fournis par la Sûreté du Québec

La FQM est heureuse de constater la réponse du ministre à ses multiples démarches en ce qui concerne l'élargissement du mandat du comité de sécurité publique. Ainsi, l'entente relative aux services policiers fournis par la Sûreté du Québec prévoira des responsabilités qui s'ajouteront à son mandat initial. Nous apprécions aussi l'ajout de nouveaux objectifs à l'entente quant à la nature et à l'étendue des services policiers, au territoire à desservir, aux modalités de délivrance des constats d'infraction et aux mesures dans les situations d'urgence.

La FQM croit nécessaire de permettre aux MRC qui le souhaiteront de rouvrir l'entente en vigueur sur leur territoire pour y introduire ces nouveaux objectifs, dont de nouvelles responsabilités au comité de sécurité publique.



La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique de permettre aux MRC qui en feront la demande de rouvrir les ententes relatives aux services policiers fournis par la Sûreté du Québec afin d'introduire de nouveaux objectifs, dont de nouvelles responsabilités aux comités de sécurité publique.

2.3.1 Plan d'organisation policière

Le projet de loi permettra au ministre de requérir, à sa demande, une mise à jour du plan d'organisation policière des municipalités. La FQM suggère que les municipalités déposent, au ministre, à l'instar des ententes en vigueur avec la Sûreté du Québec, un plan d'organisation policière. La durée en sera de dix ans.

Néanmoins, une municipalité pourra mettre à jour, au besoin, son plan d'organisation. Le plan est déposé au ministre mais non soumis pour approbation. Le ministre conserve, en vertu de la loi, le pouvoir d'exiger de la municipalité le respect des services policiers selon son niveau de compétence.

La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique de soumettre toutes les municipalités à un plan d'organisation policière dans la mesure où elles ne sont pas sous entente avec la Sûreté du Québec.

La FQM recommande que le plan d'organisation policière soit d'une durée de dix ans sans exclure, au besoin, sa mise à jour par la municipalité.

La FQM recommande que le plan d'organisation policière soit déposé au ministre de la Sécurité publique sans autre formalité.

2.4 Incompatibilité et conflit d'intérêts

La loi précise que la fonction de policier est incompatible avec celle d'huissier, [...] ou de détective privé. En cas de contravention à cette disposition, « *le directeur doit prendre immédiatement les mesures nécessaires à l'égard du policier concerné* ». La loi prévoit que « *le policier doit régulariser sa situation dans*



un délai de six mois sous peine de destitution. Toutefois, si l'intérêt lui échoit par succession ou par donation, il doit y renoncer ou en disposer avec diligence ».

La FQM croit nécessaire d'éviter l'équivoque et le discrétionnaire dans l'application de « *avec diligence* » par le directeur en fixant un délai sous peine des sanctions prévues à la loi.

La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique d'établir le délai de renonciation ou de disposition d'un intérêt qui échoit à un policier par succession ou par donation à un an, à moins de motifs valables.

3 Conseil sur les services policiers du Québec

La FQM demeure d'opinion que la formalisation du Conseil sur les services policiers du Québec est une nécessité, voire une condition, au maintien de sa présence au sein de cet organisme-conseil auprès du ministre de la Sécurité publique. Nous reconnaissons que le conseil permet aux organisations de s'approprier les unes les autres, d'échanger et de se concerter sur les services policiers en réponse aux besoins des citoyens et citoyennes du Québec. Jusqu'à présent, les membres du conseil se sont engagés dans une démarche participative, mais la légitimité du conseil demeure la première étape à franchir. L'adoption du projet de loi confirmera cette légitimité et, par conséquent, sa reconnaissance comme organisme-conseil auprès du ministre.

La FQM croit utile de partager trois préoccupations à l'égard du conseil. Premièrement, nous croyons opportun que le règlement intérieur dont il est question dans le projet de loi, introduise la capacité du conseil de mettre en place des comités ou groupes de travail. Leurs recommandations seront préalablement transmises au conseil pour appréciation et recommandations au ministre. À titre d'exemple : un comité sur l'organisation policière, un comité de suivi de l'application des niveaux de services. Deuxièmement, nous estimons qu'en regard des responsabilités du conseil, les trois membres provenant du ministère de la Sécurité publique ne peuvent disposer d'un droit de vote puisque « *les décisions sont prises à la majorité des membres présents* ». Leur rôle doit être clairement défini, eu égard au mandat de secrétariat assumé par le ministère et à titre de représentants du ministère. Troisièmement, nous pensons que le conseil devra être mis à contribution dans la préparation du guide des pratiques policières prévu au projet de loi.



La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique que les représentants du ministère qui siègent au Conseil sur les services policiers du Québec ne disposent pas d'un droit de vote lors de la prise de décisions, mais qu'ils soient tenus en compte lors de la constitution du quorum.

4 Services fournis selon leur niveau de compétence

L'annexe G de la Loi sur la police énumère les services qui correspondent au niveau qui est applicable aux corps de police municipaux et à la Sûreté du Québec. Le projet de règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence remplace cette annexe. Le projet de loi bonifie les services policiers du niveau 1, particulièrement les services d'enquêtes et les services de soutien, ainsi que du niveau 2 en matière d'enquêtes. La FQM est satisfaite de l'actualisation des services puisqu'ils correspondent, dans une large mesure, à des réalités de plus en plus vécues dans les milieux ruraux et urbains. Citons entre autres la pornographie juvénile, le taxage, l'extorsion de personnes vulnérables, l'utilisation de monnaie contrefaite, les décès survenus dans des circonstances obscures.

Elle est également satisfaite que le règlement prévoie la sécurité nautique des plaisanciers à tous les plans d'eau. Nous comprenons à titre d'exemple que la rivière Richelieu sous juridiction fédérale est concernée par la gendarmerie nautique. La perception des amendes à la suite de l'émission des constats d'infraction demeure, par ailleurs, une question en litige. Évidemment, le cas de la Richelieu, comme celui de tous les plans d'eau sous juridiction fédérale, doit être réglé à la satisfaction des municipalités dans la perception des amendes. On ne peut leur demander de dispenser un service sur les plans d'eau, sans recevoir la contrepartie des amendes.



5 Somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec

En application des articles 77 (coûts des services de police) ou 82 (paiement des services) de la Loi sur la police, la municipalité doit payer au gouvernement une contribution pour les services de la Sûreté du Québec. Le montant de la contribution pour l'ensemble des services policiers fournis sur une base régulière par la Sûreté est établi à 55 % en 2008 et à 53 % en 2009 et pour les années subséquentes. Ainsi, les résultats financiers du Fonds des services policiers de la Sûreté du Québec seront désormais considérés dans la nouvelle méthode de calcul – $A \times ((B \times C) \times D) \times (E / F)$ – afin de déterminer les coûts réels du service de la desserte policière aux municipalités. Le montant de la contribution est représenté dans la formule par la lettre A. Cette nouvelle méthode permettra d'atténuer les hausses excessives de la valeur foncière afin de permettre une stabilisation de l'indice du prix à la consommation de la contribution municipale aux services de la Sûreté du Québec.

Bien qu'elle ait accepté le projet de règlement prépublié dans la Gazette officielle du 16 août 2006, la FQM désire informer le ministre et les membres de la commission que ce règlement ne rejoint pas l'engagement du ministre des Finances d'un partage 50-50 par les municipalités des coûts réels de la Sûreté du Québec d'ici 2011-2012. Par ailleurs, la FQM interpelle monsieur le Ministre afin que le gouvernement puisse prévoir un mécanisme formel de reddition de compte de la Sûreté sur les dépenses à venir du Fonds des services policiers à partir de l'année 2008.



6 Conclusion

La FQM a contribué, par sa présence et ses recommandations, à l'exercice démocratique de la Commission des institutions sur le projet de loi n° 60. Elle souhaite l'application d'une règle d'équité entre les municipalités qui sont sous entente pour les services policiers de la Sûreté du Québec et les municipalités disposant d'un corps de police municipal. De cette manière, toutes les municipalités, sans distinction, devraient soumettre un plan d'organisation des services policiers, celui-ci étant valide dix ans. La loi prévoit d'ailleurs que l'entente par laquelle plusieurs municipalités partagent entre elles les services d'un seul corps de police municipal est d'une durée maximale de dix ans, renouvelable.

La FQM demeure d'opinion que la constitution du Conseil sur les services policiers du Québec permettra au ministre de la Sécurité publique de recevoir des avis appropriés sur l'orientation, l'évolution, l'organisation, la distribution et l'harmonisation des services policiers. Le Conseil est la réponse à une demande formelle de la FQM datant de février 2005 qui a reçu l'écoute attendue du gouvernement du Québec.

Enfin, la FQM est satisfaite de la réponse ministérielle à sa demande d'accorder plus de responsabilités aux comités de sécurité publique. Notre satisfaction sera totale dans la mesure où le ministre acceptera la réouverture des ententes convenues au cours des dernières années pour une desserte de la Sûreté du Québec au cours des dix prochaines années.



Recommandations

1. La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique d'inscrire dans la loi les objets devant apparaître obligatoirement dans les ententes de fourniture de services entre municipalités ayant à leur service un corps de police, sans que l'entente soit soumise à son approbation.
2. La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique de permettre aux MRC qui en feront la demande, de rouvrir les ententes relatives aux services policiers fournis par la Sûreté du Québec afin d'introduire de nouveaux objectifs, dont de nouvelles responsabilités aux comités de sécurité publique.
3. La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique :
 - a) de soumettre toutes les municipalités à un plan d'organisation policière dans la mesure où elles ne sont pas sous entente avec la Sûreté du Québec;
 - b) que le plan d'organisation policière soit d'une durée de dix ans, sans exclure, au besoin, sa mise à jour par la municipalité;
 - c) que le plan d'organisation policière soit déposé au ministre de la Sécurité publique sans autre formalité.
4. La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique d'établir, à moins de motifs valables, le délai de renonciation ou de disposition d'un intérêt qui échoit à un policier par succession ou par donation à un an.
5. La FQM recommande au ministre de la Sécurité publique que les représentants du ministère qui siègent au Conseil sur les services policiers du Québec ne disposent pas d'un droit de vote lors de la prise de décisions, mais qu'ils soient tenus en compte lors de la constitution du quorum.