

**PROJET DE
POLITIQUE DE SÉCURITÉ URBAINE
DE LA VILLE DE QUÉBEC**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À LA
COMMISSION CONSULTATIVE SUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET AUX SERVICES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE QUÉBEC

à l'occasion de la
journée d'échange

par

Dr François Desbiens
Dr Pierre Maurice
Direction de santé publique de Québec

Beauport
16 juin 2001

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
1. La Direction de la santé publique de Québec	1
1.1 Rôle et mandat	1
1.2 Principales activités de la DSPQ	1
2. Une politique de sécurité urbaine	2
3. Caractéristiques d'une politique de sécurité urbaine	3
4. Commentaires sur la Politique de sécurité urbaine de la Ville de Québec	4
4.1 Vision de la sécurité présentée dans la Politique	4
4.2 Participation et rôle des citoyens	5
4.3 Rôle des autres acteurs engagés	6
4.4 Caractère multifactoriel des problématiques de sécurité	6
4.5 Orientations de la Politique	7
4.6 Intégration de la Politique	7
5. Conclusion	8
6. Sommaire des recommandations	9
ANNEXE : Suggestions de corrections à apporter au texte de la Politique	

I. LA DIRECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE QUÉBEC

1.1 Rôle et mandat

La Direction de la santé publique de Québec (DSPQ) a pour rôle d'actualiser les responsabilités conférées par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux du Québec* au Directeur de la santé publique. Ces responsabilités sont :

- a) « d'informer la population de l'état de santé général des individus qui la composent, des problèmes de santé prioritaires, des groupes les plus vulnérables, des principaux facteurs de risque et des interventions qu'il juge les plus efficaces, d'en suivre l'évolution et, le cas échéant, de conduire des études ou recherches nécessaires à cette fin »;
- b) « d'identifier les situations susceptibles de mettre en danger la santé de la population et de voir à la mise en place des mesures nécessaires à sa protection »;
- c) « d'assurer le développement d'une expertise en prévention et promotion de la santé au bénéfice de l'ensemble des programmes confiés à la Régie régionale. »

1.2 Principales activités de la DSPQ

La DSPQ intervient dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques, des traumatismes, des problèmes d'adaptation familiale et sociale, des maladies professionnelles, des maladies infectieuses et des problèmes de santé liés à la qualité de l'environnement. En ce qui concerne le dossier de la sécurité, la DSPQ intervient plus spécifiquement par le biais de la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes.

Considérant :

- que la sécurité est un droit fondamental et une condition essentielle à tout développement durable des sociétés¹ ;
- que tout être humain a droit à la santé et à la sécurité² ; et

¹ United Nations Development Program (1994) *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, New York.

- que la sécurité est reconnue, par un grand nombre d'experts, comme un pré-requis au bien-être des individus³ ;

la Direction de la santé publique de Québec a mis sur pied l'équipe *Sécurité dans les milieux de vie* (SMV). Cette équipe de professionnels a pour mandat spécifique de développer un programme dans le but 1) de promouvoir des environnements et comportements sécuritaires et non violents, et 2) de prévenir les traumatismes (blessures) intentionnels et non intentionnels.

L'équipe *Sécurité dans les milieux de vie* de la DSPQ contribue à l'amélioration de la sécurité réelle et du sentiment de sécurité de la population dans les domaines de la sécurité routière, de la sécurité à domicile, de la sécurité lors d'activités récréatives et sportives, de même que dans le domaine de la prévention de la violence et du suicide. Pour mener à bien ses projets de prévention, la DSPQ, par l'intermédiaire de son équipe SMV, privilégie une stratégie basée sur la mobilisation des collectivités et le partenariat avec de nombreux acteurs comme par exemple, le secteur du transport, de la sécurité publique, de la justice, des loisirs et des sports et les municipalités. C'est dans ce contexte que la DSPQ a travaillé au cours des dernières années en étroite collaboration avec la ville de Québec. Ces liens se sont concrétisés par un certain nombre de projets dans le domaine de la sécurité. Mentionnons entre autres choses, un portrait des plaintes pour violence conjugale sur le territoire desservi par la Sûreté municipale de la Ville de Québec, une participation à la Table de concertation des jeunes de la rue, une collaboration à un projet de mobilisation communautaire dans le quartier St-Roch, de même qu'une participation au processus de révision du schéma d'aménagement de la CUQ.

2. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ URBAINE

Une municipalité qui se dote d'une politique de sécurité urbaine affirme de manière non équivoque que la sécurité est un élément essentiel pour assurer à ses citoyens et citoyennes une qualité de vie urbaine supérieure au regard de la sécurité. Une telle politique permet de tracer pour une municipalité, des lignes directrices en matière de sécurité urbaine. Par ailleurs, elle constitue un cadre qui facilite la coordination des activités dans ce domaine, elle guide et oriente les manières de faire. Enfin, une politique de sécurité urbaine doit être un point de

² Organisation mondiale de la Santé (1989.) *Manifesto for Safe Communities. Safety – A Universal Concern and Responsibility for All* First World Conference on Accident and Injury Prevention. 12 p.

³ Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes, Réseau de santé publique et ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, WHO Collaborating Centre on Community

ralliement pour les membres d'une même communauté qui, de concert avec un ensemble de partenaires, pourront participer à l'amélioration de la sécurité dans leur milieu de vie.

3. CARACTÉRISTIQUES D'UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ URBAINE

Une politique de sécurité urbaine doit comporter, selon nous, un certain nombre de caractéristiques précises. En effet, elle doit :

- proposer une vision claire de ce qu'est la sécurité urbaine ;
- proposer une approche basée sur la participation des citoyens ;
- permettre d'identifier les responsabilités de tous les acteurs engagés, qu'ils proviennent de l'appareil municipal, de la population ou d'autres secteurs reconnus comme partenaires ;
- reconnaître que les problèmes de sécurité de même que les solutions qui s'y rattachent sont de nature multifactorielle et qu'ils doivent, par conséquent, faire l'objet d'un processus rigoureux d'analyse, de recherche de solutions et d'évaluation.
- présenter des orientations qui tiennent compte des besoins de toute la population ; et enfin
- être compatible avec les autres politiques de la ville.

C'est en fonction de ces caractéristiques que nos commentaires seront formulés dans le texte qui suit.

4. COMMENTAIRES SUR LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ URBAINE DE LA VILLE DE QUÉBEC

La DSPQ veut saluer l'initiative de la Ville de Québec de se doter d'une Politique de sécurité urbaine, laquelle découle des réflexions des autorités municipales et des travaux de la *Commission consultative Femmes et Ville* et de la *Commission consultative sur la sécurité publique*. En effet, c'est en se donnant une politique visant l'amélioration de la sécurité urbaine

que la Ville pourra assurer à l'ensemble de ces citoyens et citoyennes, une qualité de vie supérieure au regard de leur sécurité.

4.1 Vision de la sécurité présentée dans la Politique

Le projet de Politique de sécurité urbaine propose une définition de la sécurité. Il est intéressant que cette définition reconnaisse les dimensions objective et subjective de la sécurité. En effet, en considérant ces deux dimensions dans le processus d'amélioration de la sécurité, la Ville s'assure que les solutions mises de l'avant seront d'autant plus efficaces qu'elles tiendront compte de la nature dynamique et interreliée de ces deux dimensions. Toutefois, tel que présentée, la définition mériterait d'être enrichie par l'ajout des conditions considérées par la Ville comme essentielles au maintien ou à l'obtention du niveau de sécurité recherché (**recommandation 1**). À cet égard, nous croyons que le *Guide à l'intention des municipalités* peut servir d'outil de référence.⁴

La Ville fait le constat que les interventions passées en matière de sécurité consistent davantage à associer le milieu communautaire à des initiatives de prévention menées principalement par les services de protection publique» (p.2). Il nous apparaît essentiel d'insister sur le fait que la sécurité urbaine est un concept élargi qui fait appel à plus que les seuls services de police et d'incendie de la Ville, ces derniers étant plus souvent associés à la sécurité ou la protection publique. C'est pourquoi nous appuyons entièrement le projet mentionné en page 9 soit la création d'un « comité qui sera composé de membres provenant du Service de la culture, du loisir et de la vie communautaire (SCLVC), du Service de la police, du Service de protection contre l'incendie, du Centre de développement économique et urbain (CDÉU) et du Bureau des relations avec la population (BRP).

Enfin, il nous apparaît important d'insérer la définition de la sécurité dans le document principal plutôt qu'en annexe, considérant qu'il s'agit de la pierre angulaire de la Politique (**recommandation 2**).

4.2 Participation et rôle des citoyens

sécurité : Aspects conceptuels et opérationnels. ISBN : 2-89496-084-0. 22 p.

⁴ Comité intersectoriel sur la sécurité dans les milieux de vie (1999) *Sécurité dans les milieux de vie : Guide à l'intention des municipalités*. Québec, 69 p. + annexes.

La Politique fait état de l'existence dans la Ville, d'un grand nombre d'organismes communautaires oeuvrant en matière de sécurité urbaine (p. 2). Cette situation témoigne d'un intérêt manifeste de la population à cet égard. Et c'est cet intérêt que la Politique a tout avantage à canaliser pour ainsi favoriser une véritable mobilisation communautaire.

Par ailleurs, considérant la variété des problématiques sur lesquelles se penchent ces organismes communautaires, il devient évident tel que mentionne dans la section précédente, que le champ de la sécurité est plus vaste qu'il n'y paraît à première vue et interpelle des acteurs qui, provenant de disciplines, de secteurs et de milieux différents, pourront y apporter leur contribution, leur expérience et leur expertise. La Politique devrait donc être un véhicule pour favoriser et encourager la concertation et le travail intersectoriel.

Par ailleurs, la Politique soutient que les conseils de quartier ont le pouvoir d'intervenir en matière de sécurité urbaine et d'animation d'activités novatrices (p. 5). Il nous apparaît que la Politique devrait préciser les pouvoirs des conseils de quartier et présenter les modalités d'exercice de ces pouvoirs (**recommandation 3**).

La Politique souligne également que la contribution des citoyens et des citoyennes est essentielle au processus d'amélioration et de maintien de la sécurité et du sentiment de sécurité de la population (p.1) et que ce sont les citoyens et citoyennes qui, par le biais de leur participation, créeront les conditions propices au changement (p.7). Or, la seule participation des citoyens ne suffit pas à créer ces conditions. En effet, comme le présente très justement la Politique, il faut mettre en place des conditions qui permettront de consolider le lien du citoyen et de la citoyenne avec sa communauté d'appartenance, son milieu de vie. Par conséquent, la Politique doit être très claire sur les actions que la Ville entend prendre pour permettre à sa population de prendre toute la place qui lui revient. Le rôle des citoyens mériterait ainsi d'être élaboré, de manière à préciser 1) comment on entend favoriser leur participation; 2) ce qui est attendu d'eux; 3) les mécanismes de consultation privilégiés ; et 4) comment la Ville entend gérer leurs demandes (**recommandation 4**).

4.3 Rôle des autres acteurs engagés

Il nous apparaît que les citoyens ne peuvent porter seuls la responsabilité d'améliorer la sécurité urbaine. À cet effet, la Politique fait état d'un certain nombre de partenaires potentiels susceptibles de soutenir les citoyens. Cependant, il serait souhaitable que la Politique aille au-

delà de la présentation des partenaires potentiels. En effet, elle devrait plutôt exposer de manière précise, d'une part, ce que la Ville, dans un esprit de concertation, souhaite de chacun de ses partenaires en matière d'amélioration de la sécurité et, d'autre part, ce qu'elle entend apporter comme soutien dans l'action respective de ces derniers (**recommandation 5**). En effet, considérant le cadre juridique à l'intérieur duquel chacun des partenaire évolue, la Politique devrait faire état de comment elle entend maximiser l'implication de chacun de ses partenaires.

4.4 Caractère multifactoriel des problématiques de sécurité

La Politique reconnaît qu'il existe des liens étroits entre les différentes problématiques sociales rencontrées dans une ville ou un quartier (p. 7). En effet, les problèmes de sécurité sont dus à plusieurs facteurs relevant, tantôt de l'environnement (social, économique, physique, législatif, etc.), tantôt du comportement, tantôt et le plus souvent des deux. À l'instar de ce qui a été fait dans le passé à la Ville de Québec, la Politique fait état de l'intention de la Ville de mesurer la qualité de la sécurité et du sentiment de sécurité chez les citoyennes et citoyens (p. 10). La DSPQ est heureuse de constater que la Ville considère l'importance de prendre régulièrement le pouls de sa population en matière de sécurité, ce qui devrait permettre de faire les ajustements nécessaires en matière d'interventions.

Cependant, il nous apparaît important que la Politique exprime clairement qu'elle adhère à une démarche précise d'amélioration de la sécurité et qu'elle la décrive (**recommandation 6**). Selon nous, cette démarche se caractérise, d'abord et avant tout, par un diagnostic de sécurité qui identifie les problèmes prioritaires et les facteurs contributifs les plus importants sur lesquels il faut agir. Les solutions choisies suite à cette analyse doivent cibler l'ensemble de ces facteurs et être reconnues efficaces, tel que suggéré par l'évaluation des expériences réalisées ailleurs et par la littérature scientifique. Finalement, toute activité émanant de la Politique devrait faire l'objet d'une évaluation rigoureuse. La DSPQ ouvre la porte à un partenariat avec la Ville et ses partenaires pour contribuer au processus décrit ci-dessus.

4.5 Orientations de la Politique

Au chapitre de la prévention, nous appuyons le fait que la Politique identifie les comportements sécuritaires des citoyens et la modification de certains environnements comme prioritaires

(p. 8). Les actions sur ces facteurs sont essentielles, d'autant plus que souvent ils sont indissociables et agissent en synergie.

La Politique regroupe les cibles d'intervention en fonction de deux grandes catégories, soit Sécurité-Espace et Sécurité-Clientèle (p. 8). Considérant que les enjeux de sécurité touchent, dans la majorité des cas, toute la population, nous espérons que la clientèle des hommes n'a pas été écartée, d'autant qu'elle constitue une tranche de population aux prises avec des problématiques (violence, suicide, etc.) sur lesquelles il est important de se pencher.

4.6 Intégration de la Politique

La Politique présente une liste des lois et règlements dont la Ville dispose pour instaurer un climat de sécurité sur son territoire (p. 3). Il nous apparaîtrait aussi pertinent 1) de faire état des autres politiques de la Ville de Québec qui ont une influence sur la sécurité de la population ; 2) de rendre compte de l'exercice d'intégration et de complémentarité dont devrait avoir fait l'objet la Politique de sécurité urbaine par rapport à ses autres politiques ; et 3) d'exposer comment ces dernières pourront contribuer à la mise en œuvre de la Politique de sécurité urbaine **(recommandation 7)**.

5. CONCLUSION

Nous saluons encore une fois l'initiative de la Ville de Québec au regard de ce projet de politique de sécurité urbaine. Elle témoigne d'une volonté de la ville d'investir en matière de sécurité de la population. Avec la conjoncture actuelle concernant les fusions des municipalités, nous ne pouvons que souhaiter que cette démarche puisse être menée à terme en considérant le territoire élargi de la nouvelle ville de Québec.

Les initiatives prises dans le but d'améliorer la sécurité de la population sont trop souvent cantonnées à un secteur d'intervention qui ignore ce que l'autre secteur fait. Au contraire, pour être efficace dans ce domaine, il faut plutôt compter sur un partenariat qui implique les citoyens, tous les services de la ville et ses partenaires. Une politique de sécurité urbaine constitue, selon nous, une pièce maîtresse pour favoriser ce travail d'équipe.

La Direction de la santé publique de Québec réitère son intérêt à collaborer aux différentes initiatives de sécurité urbaine tout en tenant compte de son mandat, de ses ressources et de leurs compétences. À titre d'exemple, la DSPQ pourrait éventuellement collaborer avec la Ville dans la mise en œuvre de processus tels que la mobilisation communautaire, l'établissement de diagnostic de sécurité ou l'évaluation de certaines interventions. En effet, mentionnons que dernièrement, la DSPQ s'est fortement impliquée dans l'élaboration d'outils et programmes pour aider à mieux identifier les problèmes de sécurité dans les milieux de vie, de même que pour former et mobiliser les groupes d'intérêts sur les approches d'amélioration de la sécurité.

6. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le mémoire présenté fait état des recommandations suivantes :

1. La définition de la sécurité présentée dans la Politique nous apparaît imprécise et trop générale et mériterait d'être enrichie par l'ajout des conditions considérées par la Ville comme essentielles au maintien ou à l'obtention du niveau de sécurité recherché (voir p. 4).
2. Il nous apparaît important d'insérer la définition de la sécurité dans le document principal plutôt qu'en annexe, considérant qu'il s'agit de la pierre angulaire de la Politique (voir p. 5).
3. Il nous apparaît que la Politique devrait préciser les pouvoirs des conseils de quartier et présenter les modalités d'exercice de ces pouvoirs (voir p 5).
4. Le rôle des citoyens mériterait d'être élaboré dans la Politique, de manière à préciser 1) comment on entend favoriser leur participation; 2) ce qui est attendu d'eux; 3) les mécanismes de consultation privilégiés ; et 4) comment la Ville entend gérer leurs demandes (voir p. 5-6).
5. Au chapitre des partenaires, la Politique devrait exposer de manière précise, d'une part, ce que la Ville, dans un esprit de concertation, souhaite de chacun d'eux en matière d'amélioration de la sécurité et, d'autre part, ce qu'elle entend apporter comme soutien dans l'action respective de ces derniers (voir p. 6).
6. Il nous apparaît important que la Politique exprime clairement qu'elle adhère à une démarche précise d'amélioration de la sécurité et qu'elle la décrive (voir p. 6).
7. Il nous apparaîtrait pertinent 1) de faire état des autres politiques de la Ville de Québec qui ont une influence sur la sécurité de la population ; 2) de rendre compte de l'exercice d'intégration et de complémentarité dont devrait avoir fait l'objet la Politique de sécurité urbaine par rapport à ses autres politiques ; et 3) d'exposer comment ces dernières pourront contribuer à la mise en œuvre de la Politique de sécurité urbaine (voir p. 7).

ANNEXE

Suggestions de corrections à apporter au texte de la Politique

page 2 : *L'approche de police communautaire* : suivi d'un astérisque, cependant, on ne trouve pas la définition dans l'annexe 2.

page 7, 2^{ième} alinéa du point 3.2 et page 11, 3^{ième} para. :

On parle de *prévention de la sécurité*. Il serait plus juste de parler de «promotion de la sécurité».

page 8, 2^{ième} et 3^{ième} para du point 3.3.2 :

On parle de *risques d'accidents* et du *coût des accidents*. Il serait plus juste d'utiliser le terme blessures : «risque de blessures et «coûts des blessures».