



CI - 029M
C. P. PL 14
Loi Sécurité publique
Aider à retrouver
les personnes disparues

PROJET DE LOI N° 14

*Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique
et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes
disparues*

**Mémoire présenté par la Sûreté du Québec
à la Commission des institutions**

Le 6 avril 2023



PRÉAMBULE¹

La Sûreté du Québec (Sûreté) tient en premier lieu à remercier la Commission des institutions de l'avoir invitée à participer aux travaux parlementaires sur le projet de loi n° 14 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*.

La Sûreté voit en ce projet de loi la première étape d'une réforme majeure du système policier. Elle considère que le gouvernement du Québec offre ainsi une réponse législative significative à certaines recommandations du Comité consultatif sur la réalité policière (CCRP), notamment en ce qui a trait au renforcement de la confiance du public, en plus de fournir aux corps de police un nouveau moyen de recrutement pour les enquêteurs spécialisés ainsi que des outils supplémentaires pour améliorer la recherche de personnes disparues, et de consacrer leur indépendance dans la conduite de leurs opérations.

La Sûreté accueille donc ce projet de loi en offrant sa pleine collaboration pour participer aux travaux en cours et à venir. Elle souhaite également profiter de l'occasion qui lui est offerte pour mettre en lumière les éléments positifs qu'il comporte, de même que certains enjeux liés aux modifications législatives proposées, en plus de suggérer quelques pistes de réflexion.

¹ Dans cette publication, le genre masculin est utilisé, sans discrimination, uniquement dans le but d'alléger le texte.



Table des matières

PRÉAMBULE	2
MISE EN CONTEXTE	4
Présentation de la Sûreté du Québec	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI N° 14	6
1. Modernisation de la mission policière	6
2. Indépendance	6
3. Compétence territoriale des corps de police	7
4. Policiers spécialisés	8
5. Discipline interne	8
6. Formation des membres	9
7. Déontologie policière	10
8. Transparence et reddition de comptes	11
9. Enquêtes indépendantes	12
10. Interpellations policières et interceptions routières	12
11. Personnes disparues	13
CONCLUSION	14



MISE EN CONTEXTE

C'est à la lumière des thématiques ayant guidé ses travaux et inspiré ses réflexions mises de l'avant dans le *Mémoire de la Sûreté du Québec dans le cadre des travaux sur la réalité policière au Québec* daté d'octobre 2020 (*Mémoire sur la réalité policière*) que la Sûreté a analysé le projet de loi n° 14.

Ainsi, en continuité avec son *Mémoire sur la réalité policière* et de son point de vue de corps de police national, la Sûreté a pris en compte les grands principes suivants pour effectuer son analyse :

- La qualité des services policiers rendus aux citoyens;
- La confiance du public envers les pratiques des organisations policières;
- L'équité, l'efficacité et la capacité accrue des services policiers;
- La prospérité et l'intégrité de l'État;
- Le professionnalisme, la transparence et la rigueur.

Le Comité consultatif sur la réalité policière ayant déposé son *Rapport final du Comité consultatif sur la réalité policière* le 25 mai 2021, cette proposition législative donne suite à certaines recommandations formulées dans celui-ci. Bien que certaines propositions contenues dans le projet de loi n° 14 puissent présenter des enjeux pour l'organisation, la Sûreté est heureuse de voir se mettre en place le premier jalon d'une réforme majeure du système policier québécois.

Présentation de la Sûreté du Québec

D'entrée de jeu, il importe de rappeler le statut unique de la Sûreté à titre de corps de police national qui agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique. Elle a pour mission le maintien de la paix et l'ordre public, la préservation de la vie, de la sécurité et des droits fondamentaux des personnes et la protection de leurs biens. Elle soutient aussi la communauté policière, coordonne des opérations policières d'envergure, contribue à l'intégrité des institutions étatiques et assure la sécurité des réseaux de transport qui relèvent du Québec. La *Loi sur la police* prévoit six niveaux de services policiers, et la Sûreté est la seule organisation policière à fournir les services de niveau 6.



Ce niveau lui confère des services qui lui sont exclusifs, notamment les enquêtes et le renseignement visant les crimes touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité, les enquêtes et le renseignement en matière de sécurité de l'État, les infractions criminelles commises par un réseau ayant des ramifications à l'extérieur du Québec, la cybersurveillance, la coordination et l'enregistrement de renseignements au Registre national des délinquants sexuels, le Système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes, le profilage criminel, la coordination de la lutte contre le crime organisé, la protection de l'Assemblée nationale et des personnalités internationales, le maintien et le rétablissement de l'ordre lors de désordres d'envergure provinciale et la coordination des enquêtes sur les crimes sériels.

Elle participe à la Structure de gestion policière contre le terrorisme (SGPCT), à certaines missions de paix, au réseau des coordonnateurs transfrontaliers et au réseau FRANCOPOL, et se charge des relations extérieures, notamment lors de demandes d'entraide judiciaire internationale. De plus, elle a développé certaines expertises particulières, notamment dans les missions de recherche et sauvetage, tel que le sauvetage hélicoptère ou le sauvetage sur glace.

En outre, elle assure un rôle supplétif lorsqu'un corps de police municipal (CPM) ou un corps de police autochtone n'est pas en mesure de fournir l'un des services du niveau auquel il est tenu en vertu des articles 70 et 71 de la *Loi sur la police*.

Au 31 décembre 2022, la Sûreté desservait 1 041 municipalités réparties dans 87 municipalités régionales de comté (MRC), soit un territoire comptant plus de 2,6 millions de citoyens et couvrant près de 1,2 million de km². À cette même date, la Sûreté comptait 8 109 effectifs en place, soit 5 500 policiers, 332 officiers, 72 cadres civils de même que 2 205 employés civils réguliers et occasionnels répartis entre le Grand quartier général situé à Montréal, les quartiers généraux en district et en région ainsi que les 118 postes. Finalement, elle assure la desserte autoroutière exclusive sur 109 855 km.



EXPOSÉ GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI N° 14
*Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi
visant à aider à retrouver des personnes disparues*

1. Modernisation de la mission policière

La Sûreté est favorable à la modification législative proposée visant à moderniser la mission policière, car elle fait ressortir clairement la volonté du législateur de mettre davantage en évidence les principes de concertation et de partenariat en des termes qui prennent bien en compte la mission première des corps de police et permettent d'en conserver l'essence.

De façon plus concrète, la Sûreté considère également que l'amendement proposé offrirait aux organisations policières la latitude d'apporter les ajustements requis à travers leur propre modèle de desserte afin de mettre en place les mécanismes de concertation et de partenariat qui leur conviennent, selon les particularités du milieu desservi.

2. Indépendance

La Sûreté accueille positivement les modifications législatives proposées ayant trait à l'indépendance des corps de police face au pouvoir exécutif, celles-ci donnant notamment suite à certaines des recommandations du rapport Chamberland².

Ainsi, puisque cela permettrait de consacrer l'indépendance des corps de police dans leurs opérations, la Sûreté est en accord avec la proposition de préciser législativement que, dans la conduite des enquêtes et des interventions policières, les corps de police agissent en toute indépendance et hors de toute ingérence.

² Chamberland, Jacques, Alexandre MATTE et Guylaine BACHAND, *Rapport de la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques [Rapport Chamberland]*, Québec, Les Publications du Québec, Gouvernement du Québec, 2017, 218 p.



Par ailleurs, elle souhaite porter à l'attention du législateur l'exemple ontarien où la loi énonce deux autres exceptions au pouvoir de directive du ministre, soit la gestion ou la discipline d'agents de police particuliers, ainsi que les directives qui empêcheraient un membre de la Police provinciale de l'Ontario de tenter de recueillir des renseignements dans le but d'enquêter sur une infraction ou d'aider à la poursuite relative à une infraction³. La Sûreté juge que l'inclusion de ces deux exceptions dans la législation du Québec, avec adaptations le cas échéant, pourrait permettre de bonifier ce nouveau chapitre de la *Loi sur la police*.

Enfin, la Sûreté accueille favorablement le fait qu'il serait désormais possible pour sa directrice générale de nommer les officiers autres que le directeur général et les directeurs généraux adjoints de l'organisation, lui consacrant ainsi une plus grande autonomie dans la gestion de ses processus de promotion, à l'instar des corps de police municipaux. Cette modification législative permettrait donc d'assurer une plus grande cohérence quant aux processus de nomination des officiers de l'ensemble des corps de police du Québec.

3. Compétence territoriale des corps de police

Relativement aux propositions législatives traitant de la compétence territoriale des corps de police municipaux et autochtones, la Sûreté désire souligner au législateur l'importance de bien baliser les changements législatifs proposés aux articles 69 et 93 de la *Loi sur la police* pour s'assurer d'une compréhension commune de la portée de ceux-ci. En effet, bien que l'article 49 de la *Loi sur la police* précise déjà que les policiers sont agents de la paix sur tout le territoire du Québec, les modifications proposées visent les corps de police, comme organisations.

À ce titre, la compréhension de la Sûreté est à l'effet que les infractions mentionnées dans la première phrase de ces articles doivent avoir un lien avec le territoire desservi par le corps de police ou suivant les dispositions spécifiques d'une loi ou d'un règlement.

La Sûreté comprend donc que l'objectif poursuivi par ces modifications est essentiellement de clarifier une divergence d'interprétation quant à l'application des articles concernés et ainsi s'assurer que les corps de police municipaux ont compétence pour appliquer les lois du Québec sur leur territoire. Dans les circonstances, il est suggéré de ne pas inclure l'extension de la compétence à toute la province, pour ne conserver que celle de prévenir et réprimer les infractions aux lois.

³ ONTARIO. *Loi portant sur la sécurité communautaire et les services policiers, Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario*, L.O. 2019, chap. 1, annexe 1, 2019. [Disponible au <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/s19001#Sched181>]



4. Policiers spécialisés

D'emblée, la Sûreté considère que les modifications législatives visant l'inclusion d'un parcours parallèle d'accès à la profession policière pour certains types d'enquêtes spécialisées auraient un impact positif pour les corps de police.

Elle estime que la mesure proposée permettrait non seulement de favoriser un apport de compétences nécessaire pour faire face à une criminalité en constante évolution, mais aussi de générer des économies en matière de formation.

La Sûreté désire également souligner le fait qu'elle devra prévoir des mécanismes de placement qui feront l'objet de paramètres distincts et qui limiteront les possibilités de mouvements internes dans l'organisation pour ces enquêteurs spécialisés embauchés dans une escouade particulière, s'ils n'ont pas complété la formation initiale en patrouille-gendarmerie ou toute autre formation requise.

Concernant ce processus d'entrée parallèle, la Sûreté est d'avis que la possibilité d'embaucher des enquêteurs spécialisés pourrait être élargie à certaines autres fonctions spécialisées. Ceci lui permettrait d'acquérir une expertise indispensable à sa mission et ainsi accroître son efficacité opérationnelle, tout en favorisant une pérennité qui viendrait faire contrepoids au roulement de personnel. Une telle mesure, si elle était adoptée, nécessiterait toutefois des discussions avec la partie syndicale afin de convenir des modalités qui pourraient s'appliquer.

Par ailleurs, la Sûreté est également d'avis qu'un recours accru au programme d'attestation d'études collégiales en techniques policières permettrait de recruter des policiers de différents profils ayant une formation et une expertise nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

5. Discipline interne

La Sûreté envisage positivement la proposition d'habilitation réglementaire permettant la détermination du contenu minimal d'un règlement de discipline dans la mesure où cette disposition favoriserait l'équité de même que l'uniformité du traitement de la discipline au sein de l'ensemble des corps de police.

L'élaboration du règlement sur la discipline et son application font l'objet d'un exercice paritaire entre la Sûreté et la partie syndicale, certains éléments du processus disciplinaire étant intégrés au contrat de travail. La Sûreté souhaite donc être consultée en amont de l'adoption d'un tel règlement et offre sa pleine collaboration à cet égard.



6. Formation des membres

Tout d'abord, il est à souligner que la Sûreté a révisé les profils de compétences des officiers des différents niveaux d'encadrement en s'appuyant sur le référentiel de compétences des gestionnaires de la fonction publique. L'intention était d'uniformiser les profils de compétences de son personnel d'encadrement civil et policier appelés à travailler en étroite collaboration au sein de la même organisation.

De plus, il est à noter que la Sûreté désire conserver son autonomie dans le choix des parcours académiques et des expériences professionnelles admissibles à la qualification en gestion. La diversité des formations académiques des gestionnaires offre une richesse dans la complémentarité des profils. À titre de police nationale, la Sûreté doit pouvoir se doter de tous les profils de gestion requis par la diversité de ses obligations de service et la complexité de sa mission.

Par ailleurs, la Sûreté est d'avis qu'une reconnaissance de la formation pertinente devrait être accordée aux gestionnaires qui ont déjà complété une formation académique différente du parcours imposé, le cas échéant. Pour les gestionnaires d'expérience, des clauses « grand-père » pourraient être accordées en reconnaissance des acquis expérientiels. Aussi, il serait souhaitable qu'une application progressive puisse être autorisée pour les gestionnaires qui devront se conformer aux nouvelles obligations.

En ce qui a trait à l'habilitation réglementaire liée aux obligations relatives à la formation continue, la Sûreté considère que celles-ci ne devraient pas être uniformes pour tous les policiers de tous les niveaux de service, puisque cela limiterait l'autonomie des organisations dans la réponse à leurs priorités et enjeux opérationnels ainsi que de formation. La Sûreté suggère donc que le nombre d'heures de formation continue puisse être adapté en tenant compte du fait que certaines fonctions spécialisées nécessitent plus de qualifications et de mises à jour des connaissances que d'autres fonctions.

La Sûreté souhaite aussi souligner le fait qu'un délai d'implantation sera nécessaire afin de régulariser la formation des membres dont les requalifications ne sont pas à jour notamment en raison des impacts découlant de la pandémie de COVID-19. De plus, en ce qui a trait aux dispositions transitoires prévues dans le projet de loi, la Sûreté recommande de s'assurer que les formations visées sont offertes et que la capacité d'accueil de l'École nationale de police du Québec est suffisante advenant la mise en place de nouvelles obligations. De façon plus générale, elle estime également qu'il y aurait lieu d'accorder à l'organisation un délai afin de se conformer à toute nouvelle obligation en cette matière.



7. Déontologie policière

De manière générale, la Sûreté est d'avis que les mesures d'encadrement de l'activité policière au Québec sont déjà très complètes. Bien qu'elle comprenne que celles-ci soient appelées à évoluer dans le temps, la Sûreté est également sensible au fait que toute mesure supplémentaire est susceptible d'être perçue négativement par certains policiers et peut dans une certaine mesure affecter l'engagement policier, d'où l'importance de la recherche d'un équilibre à cet égard.

En ce qui concerne le rôle de prévention et d'éducation en matière de déontologie policière qui serait également assumé par le Commissaire à la déontologie policière, la Sûreté accueille favorablement cette proposition plus précisément en soulignant l'importance qu'elle accorde à la prévention des inconduites policières et en exprimant sa volonté de s'arrimer avec le Commissaire en matière de prévention et d'éducation.

Quant à la proposition du législateur d'ajouter la notion de « signalement » au processus déontologique, la Sûreté croit qu'il est important d'établir concrètement la distinction entre une plainte et un signalement afin que cela soit bien compris tant par la communauté policière que par la population en général. En effet, la distinction entre les effets d'une plainte et d'un signalement peut paraître difficile à bien cerner.

En ce qui concerne la proposition législative portant sur la restriction du statut du plaignant en matière déontologique, la Sûreté l'accueille positivement puisqu'elle estime que cette mesure serait bénéfique pour l'ensemble des parties. En outre, sachant qu'une majorité des plaintes retenues sont envoyées en conciliation et compte tenu de la nature de cette démarche, il lui semble plus opportun de restreindre la possibilité de porter plainte aux individus impliqués seulement.

Toutefois, compte tenu du paragraphe ci-dessus et de la probabilité que le Commissaire ait besoin de communiquer avec le plaignant afin de lui poser des questions complémentaires, la Sûreté souhaite exprimer une réserve sur le fait que toute autre personne pourrait formuler un signalement au Commissaire ou encore que cela puisse s'effectuer sous le couvert de l'anonymat. Non seulement le fait de permettre à toute personne, dont un plaignant quérulent, de formuler un signalement apparaît excessif pour la Sûreté, mais cela pourrait engendrer des répercussions administratives, notamment sur la volumétrie du nombre de dossiers, en plus de rendre difficile l'analyse, voire la compréhension, des manquements reprochés lorsqu'un plaignant est anonyme et que le Commissaire ne peut communiquer avec ce dernier afin d'obtenir des précisions.



Relativement à la création d'un volet de mesures alternatives (p. ex. : formation, thérapie, etc.) pour les policiers ayant commis un acte dérogatoire, la Sûreté est d'avis que ces nouvelles dispositions viendraient limiter considérablement l'autonomie de l'organisation dans sa gouvernance et ses actions de gestion en lien avec les situations de comportements dérogatoires du personnel policier.

Dans l'éventualité où les dispositions législatives proposées sont adoptées, la Sûreté est d'avis que le choix de la mesure alternative ainsi que les modalités d'application devraient être convenus entre la déontologie policière et le corps policier. Cela permettrait ainsi de s'assurer de la faisabilité de l'application d'un tel type de mesure, compte tenu du fait que l'organisation devra s'ajuster en fonction de la décision rendue et entreprendre les démarches pour s'y conformer. Finalement, la Sûreté désire souligner le fait que la modification législative proposée est susceptible d'engendrer des coûts à l'organisation pour la prise en charge potentielle des frais directs et indirects liés à l'application des mesures alternatives.

8. Transparence et reddition de comptes

Il y a lieu de souligner l'ajout proposé à l'article 48 de la *Loi sur la police* qui mentionne que dans la conduite des enquêtes et des interventions policières, les corps de police ainsi que chacun de leurs membres agissent en toute indépendance, hors de toute ingérence. En ce sens, certaines informations doivent être conservées au niveau de l'organisation afin de maintenir cette indépendance et aussi pour éviter toute possible atteinte à la sécurité de l'État ainsi qu'à la sécurité publique qui pourrait découler de leur divulgation. La Sûreté est donc d'avis que la modification proposée à l'article 267 de la *Loi sur la police* devrait être interprétée en prenant en compte ces éléments.

Enfin, bien que la Sûreté adhère pleinement à l'objectif visé par la nouvelle obligation de transmission au ministre d'un rapport annuel faisant état des interpellations policières effectuées, elle souhaite sensibiliser le législateur à la nécessité de s'assurer que toutes les conditions nécessaires sont réunies au sein des corps de police afin de permettre une collecte de données complète et de qualité avant de mettre en vigueur cet article.



9. Enquêtes indépendantes

La Sûreté accueille favorablement la modification proposée visant à faire en sorte que le directeur du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) puisse, dans certaines circonstances, mettre fin à une enquête lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.

La Sûreté comprend que cette modification permettrait notamment de mettre fin à une enquête s'il est manifeste que des policiers ont agi à titre de premiers intervenants auprès d'une personne et que, malgré les efforts déployés pour lui venir en aide, celle-ci décède ou subit des blessures graves.

10. Interpellations policières et interceptions routières

La Sûreté accueille favorablement la modification proposée prévoyant que le directeur de tout corps de police doit transmettre au ministre chaque année un rapport faisant état des interpellations policières effectuées, y compris les interceptions routières effectuées en vertu de l'article 636 du *Code de la sécurité routière*. L'obligation de documenter ces types d'interactions avec les policiers et d'en faire rapport au ministre est à l'avantage de toutes les parties concernées par ces techniques de prévention des infractions et de maintien de la sécurité routière.

De plus, la Sûreté comprend que des lignes directrices ministérielles concernant ces procédures fourniront un encadrement uniforme et précis. Dans le cas des interpellations policières, d'autres juridictions au Canada ont établi de telles normes. Quant aux interceptions aléatoires à des fins de sécurité routière, le Québec ferait figure de précurseur en établissant de telles directives.

Il est important de rappeler que permettre aux policiers d'intercepter des automobilistes pour vérifier la validité des documents requis, l'état mécanique de leur véhicule ou la sobriété du conducteur permet non seulement d'intercepter des personnes en infraction à la loi, mais cela constitue surtout un élément essentiel de prévention et de dissuasion de tels comportements.



11. Personnes disparues

La Sûreté croit que l'article 117 du projet de loi visant à édicter la *Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues* devrait être accueilli très favorablement, notamment par la communauté policière. En effet, sa portée est plus large que la recommandation n° 25 du CCRP⁴ et permet également de donner suite à celles formulées par le coroner dans les rapports portant sur les décès de M. Stéphane Roy et de son fils, Justin Roy Séguin.

Plus particulièrement, la Sûreté est d'avis que les dispositions proposées fourniraient aux corps de police des outils supplémentaires pour retrouver une personne disparue en l'absence d'enquête criminelle, indépendamment du délai écoulé depuis sa disparition et de la présence d'éléments indiquant un caractère urgent.

Puisqu'il s'agit de nouvelles dispositions législatives, il reviendra à la communauté policière, au fur et à mesure qu'elles seraient appliquées, de bien documenter les points forts et les problématiques, le cas échéant, afin de s'assurer qu'elles continuent de répondre aux besoins en la matière.

⁴ Recommandation n° 25 du CCRP : Adopter une loi sur les personnes disparues encadrant l'assistance des fournisseurs de services de télécommunication afin de faciliter les recherches entreprises par les services de police et l'unité de coordination consacrée aux disparitions de la Sûreté du Québec.



CONCLUSION

En définitive, la Sûreté estime que le projet de loi proposé constitue un premier jalon important d'une réforme majeure du système policier québécois, en réponse aux attentes des citoyens et à l'évolution de la société québécoise.

À titre de corps de police national, la Sûreté souhaite que l'adoption de cette proposition législative permette d'accroître à la fois la confiance du public et la performance organisationnelle, qui s'inscrit dans sa vision de développer et de mettre en œuvre la police de demain.

En conclusion, elle espère que les observations formulées dans le présent mémoire pourront contribuer de manière positive aux travaux parlementaires, et ce, au bénéfice de la communauté policière et de l'ensemble de la population.