



Mémoire de la Sûreté du Québec dans le
cadre des travaux sur la réalité policière
au Québec

Octobre 2020



Mot de la directrice générale par intérim

À titre préliminaire, je tiens à remercier les membres du Comité consultatif sur la réalité policière (ci-après « Comité ») d'avoir invité la Sûreté du Québec (ci-après « Sûreté ») à participer aux réflexions qui font suite au dépôt du livre vert intitulé *Réalité policière au Québec : modernité, confiance, efficience* (ci-après « le Livre vert ») le 18 décembre 2019 par le ministère de la Sécurité publique.

J'ai le plaisir de vous soumettre le mémoire qui expose les réflexions de la Sûreté dans le cadre des consultations sur la réalité policière au Québec. L'ampleur et la qualité des travaux réalisés démontrent les capacités de notre organisation à prendre en compte les enjeux tant locaux que nationaux tout en gardant en tête l'objectif ultime d'efficience et de qualité des services aux citoyens. Plus particulièrement, je tiens à souligner le professionnalisme des membres qui ont permis de mener à terme ce dossier dans le contexte inédit de la pandémie de COVID-19.

Dans le cadre de ces travaux, la Sûreté a mis sur pied un comité stratégique et des sous-comités de travail dont le mandat consistait à aborder l'ensemble des pistes de réflexion énoncées dans le Livre vert ainsi que des enjeux spécifiques à l'organisation. Plus de 70 officiers, policiers et civils provenant des différentes unités ont participé à ces travaux, dont les résultats sont présentés dans ce rapport. Je tiens à les remercier pour leurs conseils éclairés et leur assistance.

Les travaux ont été réalisés sous la direction de :

- **Johanne Beausoleil**, directrice générale par intérim;
- **Yves Morency**, directeur général adjoint exécutif;
- **Patrick Bélanger**, directeur général adjoint, Grande fonction de la surveillance du territoire;
- **André Goulet**, directeur général adjoint, Grande fonction des enquêtes criminelles;
- **Ronald Boudreault**, directeur général adjoint, Grande fonction de l'administration;
- **Liette Abel-Normandin**, directrice principale, Direction principale de la stratégie et des affaires institutionnelles.

Avec la participation, à titre de responsables de sous-comités :

- **Patrice Cardinal**, directeur, Cabinet de la directrice générale;
- **Mario Smith**, directeur, Direction des services juridiques;
- **Dominique Lafrenière**, directrice, Direction des enquêtes criminelles;
- **Benoit Dubé**, directeur par intérim, Direction des enquêtes criminelles.

Le mémoire a été rédigé par :

- **Marie-Ève Demers**, conseillère à la direction du District Sud.



Mémoire de la Sûreté du Québec dans le cadre des travaux sur la réalité policière au Québec

Organisation tournée vers le futur, la Sûreté du Québec célèbre cette année son 150^e anniversaire, et nous sommes fiers de faire part de son histoire, de son patrimoine ainsi que de cette force commune qui réunit tous les employés, policiers et civils, tournés vers le service aux citoyens afin d'assurer une progression positive de notre communauté.

Bonne lecture !

La directrice générale par intérim,
Johanne Beausoleil



Sommaire¹

Par le présent ouvrage, la Sûreté est heureuse de faire part du résultat des réflexions effectuées au regard de la réalité policière au Québec. Celles-ci ont été conduites en tenant compte des 21 pistes de réflexion énumérées dans le Livre vert, des différents enjeux en matière de sécurité publique ainsi que des réalités spécifiques à la Sûreté. Cette analyse globale a mené à plusieurs constats et pistes de réflexion desquels découlent 30 recommandations.

Ce mémoire est composé de deux parties. La partie 1 regroupe les constats et les recommandations au regard des cinq grands thèmes suivants :

- 1) les ressources humaines;
- 2) la confiance des citoyens et la qualité des services;
- 3) l'environnement social et criminel;
- 4) l'organisation policière : la gouvernance;
- 5) l'organisation policière : la carte policière.

La partie 2 présente quant à elle le modèle de carte policière proposé par la Sûreté. Essentiellement, le modèle s'articule autour des trois éléments suivants :

- 1) La Sûreté doit demeurer la police nationale, avec ses ressources et son expertise;
- 2) Le regroupement des corps de police municipaux est nécessaire pour plus de cohérence, d'efficacité, et d'uniformité dans l'offre de services et les capacités accrues des organisations;
- 3) Enfin, la qualité des services aux citoyens et l'efficience des services prédominent, lesquelles tiendraient compte de la capacité de payer des citoyens.

¹ Dans cette publication, le genre masculin est utilisé pour désigner les femmes et les hommes, sans discrimination, uniquement dans le but d'alléger le texte.



Table des matières

Mot de la directrice générale par intérim.....	1
Sommaire	3
MISE EN CONTEXTE.....	5
PARTIE 1 : CONSTATS, PISTES DE RÉFLEXION ET RECOMMANDATIONS.....	8
1. LES RESSOURCES HUMAINES.....	8
1.1 Le recrutement, la dotation et la formation.....	8
1.2 L'exercice de la profession et le bien-être des policiers.....	12
1.3 Le recours à des civils par les corps de police.....	13
2. LA CONFIANCE DES CITOYENS ET LA QUALITÉ DES SERVICES	15
2.1 Les communications publiques pour favoriser la confiance envers la police	15
2.2 L'imputabilité.....	18
2.3 La police communautaire	22
3. L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL	28
3.1 Le renseignement criminel	28
3.2 La lutte contre le crime organisé	29
3.3 L'évolution des technologies et des médias sociaux.....	31
4. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC : LA GOUVERNANCE.....	33
5. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC : LA CARTE POLICIÈRE	38
PARTIE 2 : MODÈLE PROPOSÉ	44
CONCLUSION	49
Tableau récapitulatif des recommandations.....	50



MISE EN CONTEXTE

Au cours des 20 dernières années, divers grands chantiers et réformes ont jalonné la sphère de la sécurité publique au Québec. En dépit des changements qui se sont ensuivis, différents principes ont perduré et sont demeurés au cœur des réflexions. Dans le cadre du présent mémoire, la Sûreté n'a pu faire fi de ces **grands principes**, lesquels ont d'ailleurs guidé les travaux et inspiré les réflexions. À cet égard, mentionnons :

- La qualité des services policiers rendus aux citoyens;
- La confiance du public envers les pratiques des organisations policières;
- L'applicabilité des recommandations, laquelle tient compte de la capacité de payer des contribuables québécois;
- 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.

Par ailleurs, les principaux **éléments de contexte** suivants ont été considérés pour répondre aux interrogations et nourrir les réflexions, dans une perspective de changement :

- Le statut de police nationale de la Sûreté et les difficultés persistantes de certains corps de police à remplir leurs responsabilités selon leur niveau de service;
- La cohérence des services policiers, les attentes de la population en matière de services policiers de qualité équivalente et équitable et la volonté de répondre à cette demande;
- La saine utilisation des ressources, par exemple grâce à la démonstration que le regroupement d'unités peut augmenter l'efficacité et optimiser la répartition de la charge de travail;
- L'optimisation des capacités policières, qui nécessite une redéfinition et un recentrage du rôle du policier dans la société et l'établissement des partenariats consolidés avec les ministères, organismes et autres instances;
- La diversité croissante des fournisseurs de biens et services en sécurité et la possibilité de délestage de certaines activités policières au profit de la sécurité privée;
- L'évolution et la diversité démographiques du Québec d'ici 2036, les perspectives de déplacement de la population vers les grands centres, qui entraînerait par le fait même une diminution de la population sur les territoires desservis par la Sûreté, ainsi que les orientations gouvernementales en matière d'occupation du territoire;
- L'ampleur et la fréquence accrues des événements d'envergure, causés notamment par les changements climatiques et d'autres phénomènes hors du commun, tels que des



catastrophes naturelles et des pandémies. Ces événements entraînent une pression de plus en plus grande sur les organisations policières;

- La transformation de la criminalité et les phénomènes sociaux (santé mentale, itinérance, toxicomanie) nécessitant des solutions alternatives au droit criminel;
- Le recours aux réseaux sociaux par les citoyens pour se faire justice ou pour intimider les représentants des autorités;
- L'évolution, la performance et l'accessibilité technologiques, par exemple la multiplication des radars photo, les caméras corporelles, les drones, les technologies de l'information, l'automatisation des emplois, le développement de l'intelligence artificielle (comme l'arrivée des voitures autonomes) et l'impact sur la desserte et les pratiques policières;
- La complexité toujours plus grande des enquêtes criminelles et la place de plus en plus prépondérante d'une criminalité sans frontières, dont la cybercriminalité;
- La mission policière guidée par le renseignement (*intelligence-led policing*).

Brève 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 national² qui agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique (MSP). 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 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.

² *Loi sur la police*, L.R.Q., chapitre P-13.1., art. 50.



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

La Sûreté dessert 1 039 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. Au 30 juin 2020, la Sûreté comptait 7 945 effectifs en place, soit 5 388 policiers, 325 officiers, 64 cadres civils de même que 2 168 employés civils réguliers et occasionnels répartis entre le Grand quartier général, les quartiers généraux en district et en région ainsi que les 117 postes³. Finalement, elle assure la desserte autoroutière exclusive sur 107 605 km.

³ La Sûreté du Québec en un coup d'œil – au 30 juin 2020, Sûreté du Québec.

PARTIE 1 : CONSTATS, PISTES DE RÉFLEXION ET RECOMMANDATIONS

1. LES RESSOURCES HUMAINES

1.1 Le recrutement, la dotation et la formation

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

LE PROFIL DES CANDIDATS
ADMIS À L'ENPQ
CORRESPOND-IL
TOUJOURS AUX BESOINS
VARIÉS ET EN ÉVOLUTION
DES ORGANISATIONS
POLICIÈRES QUI SONT
APPELÉES À LES
RECRUTER ?

Présentement, l'accession à la profession policière présente plusieurs enjeux. D'abord, il existe seulement deux voies d'accès à l'École nationale de police du Québec (ENPQ), soit le programme collégial de *Techniques policières*, soit le programme conventionnel qui consiste à obtenir une attestation d'études collégiales (AEC) à condition de détenir des crédits universitaires. **Cette situation limite les organisations policières à sélectionner des candidats dans un bassin relativement homogène provenant de l'ENPQ.** Ce parcours obligé et standardisé restreint la Sûreté qui souhaiterait recruter directement des universitaires issus de programmes spécialisés, tels que le baccalauréat en *Sécurité et études policières* ou les programmes en criminalistique, en cybersécurité et en cyberenquête ou en sécurité intérieure. Les personnes ainsi recrutées complèteraient, préalablement à leur entrée en fonction à la Sûreté, le programme d'attestation

d'études collégiales en *Techniques policières* et le *Programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie* de l'ENPQ. Dans la foulée des recommandations formulées par la commission Poitras⁴ à la fin des années 1990, une expérience d'entrées latérales a été réalisée à la Sûreté, permettant l'accès accéléré à certaines fonctions spécialisées à sept candidats détenant des formations universitaires pertinentes et comblant des besoins pour l'organisation. Bien que cette expérience n'ait pas été évaluée suffisamment pour qu'on puisse en tirer des conclusions définitives, il n'en demeure pas moins que la plupart des membres recrutés par cette voie sont toujours de la Sûreté. Ainsi, une ouverture à d'autres programmes et à d'autres portes d'entrée favoriserait le recrutement de candidats ayant des profils recherchés, complémentaires et diversifiés.

L'évolution de la criminalité et des technologies requiert un niveau de spécialisation qui nécessite des formations plus pointues et des connaissances qui ne peuvent être acquises par des policiers « généralistes ». On peut penser notamment aux domaines de la criminalistique, des crimes économiques et de la cybercriminalité. Ainsi, des candidats ayant déjà une formation dans ces types de domaines seraient en mesure de répondre à des besoins spécifiques et d'apporter rapidement une valeur ajoutée à l'organisation et à la communauté policière. Par

⁴ Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec; Poitras, Lawrence A. [Pour une police au service de l'intégrité et de la justice : rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec](#). Sainte-Foy, Québec : Publications du Québec, 1998. 5 vol.

ailleurs, ayant poursuivi des études poussées dans un domaine, ces candidats sont plus portés à demeurer stables dans leur emploi.

Les collèges sont responsables d'effectuer le premier filtre en admettant les candidats en *Techniques policières*, et ce, sans qu'il y ait un arrimage entre les besoins évolutifs des corps de police et les critères de sélection. Seulement 4 collèges sur les 12 enseignant les techniques policières ont un programme pour l'accès à l'emploi des minorités, ce qui fait que **la composition des organisations policières ne reflète pas la diversité de la société québécoise**.

Également, **la sélection des candidats se fait exclusivement sur la base des résultats académiques, sans considérer l'expérience professionnelle, les motivations réelles et les compétences relationnelles**. Or, il s'agit de dimensions essentielles pour s'assurer que les futurs policiers seront en mesure de faire face aux problématiques humaines auxquelles ils seront confrontés. La procédure de vérification des bonnes mœurs de l'ENPQ pourrait être plus poussée et rigoureuse à l'instar de celle effectuée par la Sûreté. En effet, celle-ci permet aux enquêteurs de découvrir, lors d'enquêtes de préembauche, des informations relatives à des fréquentations douteuses et à la commission d'actes illégaux dans un passé récent ou par des membres de la famille proche. Pour ces raisons, il est recommandé de revoir les critères de sélection des candidats dès le niveau collégial, y incluant les vérifications de bonnes mœurs qui pourraient être faites dès ce stade.

PISTE DE RÉFLEXION
DU LIVRE VERT

LA FORMATION
OFFERTE AUX
ASPIRANTS ET AUX
POLICIERS EST-ELLE
SUFFISANTE ET
ADÉQUATE?

En 2020, pour la première fois de son histoire, **le nombre de demandes d'admission au Programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie (PFIPG) ne permet plus de combler les 648 places disponibles à l'ENPQ**. Quelques hypothèses peuvent expliquer cette tendance, notamment le caractère peu compétitif des conditions de travail, le phénomène du *depolicing* associé notamment au risque de judiciarisation accrue des policiers, à la perception de la police dans les médias et dans l'opinion publique, ou encore l'arrivée d'une nouvelle génération sur le marché du travail avec des attentes différentes par rapport aux emplois qu'elle occupe. La Sûreté constate **le manque d'uniformité dans le contenu des formations collégiales et, par conséquent, le manque de standardisation du niveau d'apprentissage des étudiants**. Heureusement, la formation reçue en patrouille-gendarmerie à l'ENPQ est, en général, adéquate et permet de résorber des disparités et de corriger les lacunes. Toutefois, le programme nécessite certains ajustements.

D'abord, à brève échéance, une révision des principes d'éthique et de contrôle de soi semble requise. Les formations et mises en situation devraient être adaptées aux problématiques sociétales actuelles, dont plusieurs relèvent de la santé et des services sociaux. La formation sur les interventions psychosociales en santé mentale, en désescalade, en violence conjugale, en toxicomanie, en intervention auprès des victimes et en stress post-traumatique devrait être

constamment actualisée. La formation devrait inclure des notions d'histoire et de psychologie à propos des groupes marginalisés qui aideraient à éclairer non seulement les interventions des policiers, mais également les biais inconscients qu'ils pourraient avoir. Finalement, l'ajout de stages périodiques dans les corps policiers et tout au long du programme (en plus des 45 heures actuelles) pourrait être envisagé, afin de faire davantage connaître la réalité du terrain. Ce qui amène la recommandation suivante : uniformiser le contenu des formations offertes par les collèges et s'assurer de son adaptation aux nouveaux enjeux et aux besoins de la société.

Lors du Programme d'accueil et d'intégration du policier patrouilleur (PAIP) de la Sûreté, les sergents coordonnateurs et les formateurs constatent que les policiers ont reçu une formation adéquate et sont prêts à assumer les responsabilités de patrouilleur. Le PAIP permet de rafraîchir les connaissances de ceux ayant obtenu leur diplôme de l'ENPQ plusieurs mois auparavant, de mettre les nouvelles recrues à niveau quant aux procédures et normes de la Sûreté et de faciliter leur intégration dans leurs fonctions. Il arrive parfois que des recrues éprouvent des difficultés à leur arrivée et doivent être soutenues à l'aide d'un plan d'encadrement. Toutefois, il a été démontré que cette situation n'est pas nécessairement liée au manque de formation, mais plutôt à l'intégration dans le milieu de travail ou à des problèmes de nature comportementale. L'accompagnement de la nouvelle recrue s'avère donc essentiel dès son entrée en fonction.

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

LES PROCESSUS DE SÉLECTION ET LES QUALITÉS RECHERCHÉES POUR OCCUPER UN POSTE DE DIRECTION AU SEIN D'UNE ORGANISATION POLICIÈRE SONT-ILS ADÉQUATS? LES PLANS DE RELÈVE DES CORPS DE POLICE CIBLENT-ILS ET PRÉPARENT-ILS CORRECTEMENT LES GESTIONNAIRES DE LA POLICE DE DEMAIN?

DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR S'ASSURER DE LA COMPÉTENCE DES POLICIERS ET DE LEUR DIRIGEANT DEVRAIENT-ILS ÊTRE MIS EN PLACE?

Les différentes conditions de travail parmi les corps de police du Québec créent une certaine compétition pour le recrutement des candidats provenant d'un même bassin. Également, les initiatives visant le partage de ressources spécialisées entre les corps de police dans le cadre d'échanges, de stages ou même de prêts à plus long terme sont parfois freinées à cause de la perte des avantages et des conditions de travail relatifs à l'organisation d'appartenance. Ainsi, un arrimage des conditions de travail aux fonds de pension des policiers équilibrerait le recrutement des candidats. De plus, cette harmonisation serait une condition gagnante pour les intégrations ou les regroupements éventuels de corps de police. **Les postes de gestion semblent peu attractifs pour la nouvelle génération et le taux de roulement est très élevé.** Sur un total d'environ 300 officiers, plus du tiers sont en mouvement

annuellement. Principalement, ce constat s'explique par les conditions de travail qui permettent aux gestionnaires de changer de fonction ou d'accéder à une promotion. On remarque également que des candidats ayant un potentiel de gestion hésitent avant d'accepter une promotion. Les raisons évoquées sont essentiellement la charge de travail, la difficulté de concilier la vie



professionnelle et la vie personnelle, les enjeux générationnels, le niveau élevé de responsabilité et d'imputabilité, et la différence de salaire relativement faible entre le dernier échelon d'un syndiqué et le premier échelon d'un officier.

À l'instar des recrues, les gestionnaires devraient avoir des profils diversifiés. La gestion administrative liée à un corps de police est souvent sous-estimée. Beaucoup de policiers ne sont pas préparés à assumer de telles tâches qui ne relèvent pas ou peu de compétences policières. Il serait opportun de mettre à jour le profil du gestionnaire de demain recherché, afin de mettre à l'avant-plan, en plus de l'expertise de contenu, les qualités humaines ainsi que les compétences clés en lien avec le profil.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES :

Le recrutement, la dotation et la formation

1. Implanter plus de programmes et permettre plus de portes d'entrée pour des candidats ayant des expériences complémentaires et diversifiées.
2. Revoir les critères de sélection des candidats dès le niveau collégial, en y incluant les vérifications de bonnes mœurs.
3. Uniformiser le contenu des formations offertes par les collèges et s'assurer de son adaptation aux nouveaux enjeux et besoins de la société.
4. Standardiser et harmoniser les conditions de travail et les fonds de pension des policiers.

1.2 L'exercice de la profession et le bien-être des policiers

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

COMMENT FOURNIR UN
MEILLEUR ACCÈS AUX
RESSOURCES SPÉCIALISÉES EN
MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE
ET DE PRÉVENTION DU SUICIDE
CHEZ LES POLICIERS ?

Sujet souvent tabou, la culture policière peut parfois freiner les demandes d'aide, alors qu'elles devraient être encouragées et normalisées. D'ailleurs, **les policiers sont souvent confrontés à des situations les mettant à risque de détresse ou de blessures psychologiques.** À la Sûreté, certaines fonctions spécialisées nécessitent un examen psychologique régulier pour déceler toute problématique liée à l'exercice de celles-ci.

Les services spécialisés en santé mentale auprès de la clientèle policière sont presque inexistants, surtout en région, et certains membres sont hésitants à fréquenter des ressources d'aide qui sont

également fréquentées par une clientèle judiciaire. Des organismes comme La Vigile ayant développé une offre de services et une expertise avec la clientèle policière contribuent sans aucun doute à améliorer le bien-être des policiers et à prévenir leur détresse. Il est par conséquent recommandé de collaborer avec la communauté policière et le MSP afin que soient développées des ressources spécialisées pour intervenir auprès des policiers.

À travers la formation, il serait essentiel de démocratiser les problèmes de détresse psychologique afin que les policiers soient plus enclins à demander de l'aide. L'inclusion de cours sur la santé psychologique dans la formation de base des policiers à l'ENPQ ou au collégial et l'intégration d'un volet social dans la sélection favoriseraient le choix de candidats ayant un profil qui correspond aux enjeux actuels de la société et aux attentes envers les interventions policières. De plus, cela améliorerait la qualité de vie et les conditions de travail des policiers et pourrait même accroître leur performance et contribuer à réduire le taux d'absentéisme.

Les médias ont dernièrement mis de nouveau le projecteur sur la volonté de la population d'avoir une police à l'écoute de ses besoins, particulièrement en ce qui concerne les enjeux sensibles tels que le racisme, l'itinérance, la brutalité policière, etc. Il y a donc une pression citoyenne et communautaire forte qui s'exerce sur le métier de policier; le candidat policier devrait être en mesure de la connaître en amont et de s'outiller pour mieux la gérer.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES : L'exercice de la profession et le bien-être des policiers

5. Collaborer avec la communauté policière et le MSP afin que soient développées des ressources spécialisées pour intervenir auprès des policiers.
6. Accroître la sensibilisation et la formation en matière de santé mentale dès le niveau collégial.

1.3 Le recours à des civils par les corps de police

*PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE
VERT*

*QU'IL S'AGISSE D'EMPLOYÉS À
L'INTERNE OU DE RESSOURCES
EXTERNES, LE RECOURS À DES
CIVILS PAR LES CORPS DE POLICE
DEVRAIT-IL ÊTRE ACCENTUÉ?*

Une brève recension des tendances permet de constater que pour certaines fonctions spécialisées, à l'instar des recommandations de Claude Corbo⁵, plusieurs juridictions et organisations remettent en question le passage obligatoire par la patrouille/gendarmerie des policiers occupant une fonction spécialisée. Plus encore, notamment à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et en Nouvelle-Zélande, compte tenu de la difficulté de recruter des candidats à la profession policière, la nécessité qu'une fonction, notamment en soutien aux enquêtes spécialisées, soit occupée par un policier est remise en question.

En effet, le niveau de compétences spécialisées pour certaines fonctions est tel que les investissements consentis à la formation des policiers sont en constante augmentation. Pourtant, des candidats formés par exemple à l'université seraient tout à fait compétents dès leur embauche, à condition qu'ils suivent une démarche d'appropriation du contexte policier. Cette démarche pourrait être réalisée dans le cadre d'une AEC, d'une formation spécifique de l'ENPQ ou d'une formation interne.

À cet égard, le ministère de la Sécurité publique du Canada a publié une étude en 2015⁶ qui confirme que la réflexion est bien présente dans le milieu policier canadien. Les conclusions de cette étude démontrent que la civilisation n'occasionne pas nécessairement d'économies substantielles, les ressources policières étant généralement réaffectées à d'autres tâches réservées à du personnel assermenté. Néanmoins, elle permet de concentrer les budgets de formation sur des besoins incontournables plutôt que de financer le développement d'un patrouilleur pour en faire un spécialiste. Cela dit, certains défis ont été mis en lumière, notamment des réactions de résistance au changement, certaines iniquités salariales générant des tensions au sein des équipes, et certaines difficultés pour le personnel civil de s'approprier la culture et les particularités appartenant au contexte policier. De plus, il faut tenir compte des conventions collectives des policiers, qui doivent être assouplies, de l'acceptabilité des civils par les policiers et du cadre imposé par la fonction publique en matière de recrutement des employés civils, qui peuvent freiner ces solutions.

⁵ Corbo, Claude. *Vers un système intégré de formation policière*, 1997.

⁶ Kiedrowski, John, Melchers, Ronald-Frans, Ruddel, Rick et Petrunik, Michael. *La civilisation des services de police au Canada : rapport de recherche 2015-R042*. Division de recherche de Sécurité publique Canada, 2017.



En cette matière, plusieurs changements ont déjà été réalisés par la Sûreté. Par exemple, dans la salle d'écoute électronique ou pour le contrôle automatisé de la circulation où les fonctions étaient historiquement tenues par des policiers, ceux-ci ont été remplacés, à travers le temps, par du personnel civil. Actuellement, il existe encore plusieurs fonctions policières qui ne nécessitent pas le statut d'agent de la paix et qui, par conséquent, pourraient être effectuées par des employés civils.

Un autre exemple est le programme de cadets policiers de la Sûreté. Ces derniers sont très bien vus et très appréciés par les élus et les citoyens. Ils offrent une présence rassurante à la population, entretiennent une relation de proximité avec les citoyens, échangent avec ces derniers et leur transmettent beaucoup d'information. En plus d'être les yeux et les oreilles de la Sûreté et de pouvoir appeler un superviseur au besoin, ils augmentent de manière significative la visibilité et la présence policière, et ce, à coût moindre pour l'organisation.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES :
Le recours à des civils par les corps de police

7. Réaffecter les tâches ne nécessitant pas une formation policière vers des postes civils.

2. LA CONFIANCE DES CITOYENS ET LA QUALITÉ DES SERVICES

2.1 Les communications publiques pour favoriser la confiance envers la police

*PISTES DE RÉFLEXION DU LIVRE
VERT*

*LES COMMUNICATIONS
PUBLIQUES DES CORPS DE
POLICE SONT-ELLES
ADÉQUATES ET SUFFISANTES ?*

La qualité des communications, tant lors d'une intervention policière que dans l'ensemble des activités du service de police, représente une dimension importante dans la perception de la qualité du service reçu⁷. À l'échelle locale, le programme de parrainage des municipalités vise à faciliter l'accès à de l'information aux élus municipaux et à leur permettre de transmettre leurs préoccupations. Les résultats des sondages de satisfaction démontrent que les élus ont tendance à avoir un niveau de satisfaction plus élevé à l'égard des services de la Sûreté lorsqu'ils connaissent leur parrain et que celui-ci s'implique dans son rôle auprès de la municipalité.

Pour différentes raisons, dont leur forte médiatisation, leur singularité ou leur envergure, certains événements ou séries d'événements peuvent engendrer un sentiment d'insécurité au sein de la population. De la même manière, bien que la finalité première des opérations policières consiste à maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique ainsi qu'à prévenir et à réprimer le crime, l'expérience démontre qu'elles peuvent aussi, dans certains cas, engendrer de l'incompréhension et de l'inquiétude auprès de la population locale et, ainsi, avoir des effets néfastes sur le sentiment de sécurité⁸. En réponse à cela, la Sûreté a mis en place une stratégie de déploiement des mesures d'atténuation des impacts, adaptée selon chaque situation et dont l'objectif consiste à offrir aux citoyens de l'information fiable sur les événements et, par conséquent, à diminuer les conséquences négatives sur leur sentiment de sécurité.

L'uniformité des communications

Les médias sociaux sont d'une grande utilité dans différents contextes opérationnels, notamment pour effectuer la recherche de personnes disparues, informer sur des opérations en cours, recueillir des renseignements rapidement auprès de la population, rassurer lors d'un événement

⁷ Demers, Marie-Eve. *La qualité des services policiers au Québec, une analyse exploratoire*, Université de Montréal, École de criminologie, 2009.

⁸ Maurice, P., Lavoie, M., Leveque Charron, R., Chapdelaine, A., Bélanger-Bonneau, H., Svanström, L. *et al.* *Sécurité et promotion de la sécurité : aspects conceptuels et opérationnels*. Québec : Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes, 1998.



majeur ou mettre en lumière les bons coups des organisations souvent oubliés par les médias traditionnels. Toutefois, ils doivent être utilisés judicieusement, et l'utilisation inadéquate des médias par le personnel représente un enjeu considérable pour les organisations. Depuis l'utilisation des médias sociaux par les corps de police, on remarque une plus grande interactivité avec le citoyen. Or, plusieurs d'entre eux y sont encore absents ou très peu présents. La Sûreté est présente sur Twitter (200 000 abonnés), Facebook (165 000 abonnés), Instagram (16 900 abonnés) et LinkedIn (8 900 abonnés) en plus d'avoir une chaîne YouTube.

À l'égard des communications publiques, la Sûreté constate que **les approches, les stratégies et les moyens privilégiés ne sont pas uniformes d'un corps de police à l'autre et que les règles de communications policières ne sont pas respectées uniformément**. Par exemple, l'utilisation du conditionnel dans les communications publiques ainsi que les critères permettant d'établir les informations et ne pouvant être transmises dans le cadre d'enquêtes criminelles en raison de leur sensibilité sont à géométrie variable. En plus de créer de l'insatisfaction auprès des médias et de la population, ce manque d'uniformité génère des attentes et de l'incompréhension.

Le grand public étant habitué à un accès rapide et étendu à l'information auquel peu de secteurs échappent, la discrétion préconisée pour protéger les méthodes d'enquête, préserver les collaborateurs et mieux agir sur la criminalité peut soulever des doutes sur l'efficacité du travail, notamment lorsqu'une enquête amorcée ne conduit pas à une arrestation ou au dépôt d'accusations. **La population ne connaît pas nécessairement tous les enjeux du domaine policier ou encore les règles encadrant les corps de police en matière de communication, ce qui peut laisser croire à un manque de transparence.**

Précisons que la Sûreté offre une formation interne au profit des agents d'information et, sur demande, aux membres de CPM. Toutefois, **il n'existe aucune formation obligatoire spécifiquement destinée aux porte-parole des différents corps de police**. La Sûreté est actuellement en discussion avec l'ENPQ afin de développer une formation qui s'adresse aux agents d'information ainsi qu'aux dirigeants qui sont parfois appelés à réaliser des communications publiques. L'uniformisation des formations en matière de communications publiques s'avère essentielle pour professionnaliser et encadrer davantage le rôle des porte-parole des corps policiers et pour mieux faire comprendre et apprécier les policiers et leur pratique.

Également, **les structures de communication avec les partenaires gouvernementaux et avec les autres services d'urgence sont différentes d'une organisation à l'autre**, ce qui rend l'arrimage des communications complexes et dissemblables, particulièrement lors de situations de crise. D'ailleurs, il n'est pas rare que des informations soient divulguées par des entités n'ayant pas la responsabilité du dossier. Afin d'assurer une fluidité et une efficacité des communications, il est recommandé d'établir des canaux de communication policière avec les partenaires gouvernementaux et les partenaires lors de situations d'urgence.



L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels

En marge des activités de communications publiques, la Sûreté, en tant qu'organisme public, est soumise à la fois aux obligations de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) ainsi qu'à celles du *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1, r.2). Ce dernier règlement prévoit, entre autres, l'obligation pour les organismes publics de diffuser sur leur site Internet certains documents et renseignements. La liste de ces renseignements est prévue à l'article 4 du règlement et comprend, notamment : l'inventaire de leurs fichiers de renseignements personnels, le registre, les études, les rapports de recherche ou de statistiques produits par les organismes publics ou pour leur compte dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public, les documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès, accompagnés de la décision anonymisée du responsable de l'accès aux documents, sauf exceptions prévues au règlement, ainsi que certains renseignements financiers.

Le traitement des demandes d'accès à l'information, de l'avis de la Sûreté, est beaucoup plus complexe que dans d'autres organismes publics, en raison de la sensibilité des informations détenues par les corps policiers. Il faut garder en tête que la Sûreté, de par sa mission, se doit de préserver la confidentialité d'une partie de ses activités, particulièrement celles touchant ses opérations. Ainsi, nous ne pouvons qu'être d'accord avec cette citation tirée du Livre vert (page 43) : « D'ailleurs, le caractère éminemment confidentiel des enquêtes criminelles limite les corps de police sur ce qu'il [lui] est possible de dévoiler publiquement. »

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA CONFIANCE DES CITOYENS ET LA QUALITÉ DES SERVICES :

Les communications publiques pour favoriser la confiance du public

8. Professionnaliser davantage le rôle des porte-parole des corps policiers en uniformisant les formations en communication.
9. Établir des canaux de communication policière avec les partenaires gouvernementaux et les partenaires lors de situations d'urgence.
10. Conserver un modèle de communication transparente dont le contenu est accessible pour favoriser la compréhension par le citoyen de la pratique et de la réalité policières.

2.2 L'imputabilité

PISTES DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

*LES MÉCANISMES DE
REDDITION DE COMPTES ET
DE CONTRÔLE APPLICABLES
AUX POLICIERS, AUX CORPS
DE POLICE ET À LEURS
DIRIGEANTS, QU'ILS SOIENT
AUTOCHTONES,
MUNICIPAUX OU
PROVINCIAUX,
CONTRIBUENT-ILS
ADÉQUATEMENT AU
MAINTIEN DE LA CONFIANCE
DE LA POPULATION ?*

L'imputabilité est la pierre angulaire de la gouvernance et de l'administration publique, car elle exige que ceux qui détiennent et exercent l'autorité soient tenus de rendre des comptes⁹. La population s'attend à un comportement professionnel, intègre, transparent et irréprochable de la part des organisations policières et de leurs membres. Les mécanismes de contrôle favorisent le maintien de la qualité des activités policières et contribuent dans une certaine mesure à préserver la confiance des citoyens envers leur police. En s'acquittant de son devoir de reddition de comptes, la police fournit des explications et des justifications sur ses actions, ce qui contribue à les légitimer et à maintenir une relation de confiance. Pourtant, **même si les mécanismes de régulation formels et de reddition de comptes de la police au Québec sont multiples, ils ont des effets mitigés sur la confiance de la population.**

Néanmoins, il importe de poser les actions nécessaires pour préserver la confiance du public. À la fois corps policier et organisme public, la Sûreté est soumise à de nombreux mécanismes de contrôle individuels et institutionnels, opérationnels et administratifs. Pour favoriser la transparence et démontrer qu'elle répond

aux attentes du public en matière d'efficacité et de qualité des services, elle doit respecter des obligations externes (prévues dans des lois, chartes et règlements) ou internes (politiques et procédures).

Des mécanismes de contrôle informels de la police sont apparus avec l'arrivée des médias sociaux et des nouvelles technologies (vidéo, photo, Facebook, Instagram et Web), exposant et dénonçant le travail des policiers ou de ses dirigeants. L'ère de l'accessibilité de l'information, parfois de la désinformation, et de l'instantanéité des nouvelles mettent de plus en plus de pression sur les policiers et leurs dirigeants à rendre des comptes, voire place des organisations sur la défensive.

⁹ Peters, G. B., et Savoie, D. J. *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001. 325 p.



La déontologie et l'autorité disciplinaire

Concernant les contrôles formels, le *Code de déontologie* ainsi que les codes de discipline interne déterminent les devoirs et les normes de conduite des policiers. Dans les différentes organisations policières, les bureaux d'enquêtes des normes professionnelles ont développé une expertise et une crédibilité au sein des forces policières et se sont professionnalisés au cours des 20 dernières années. Des formations spécifiques sont offertes, des profils particuliers d'employés sont recherchés et des activités de prévention sont réalisées au sein des équipes afin de travailler en amont sur les comportements déviants ou non éthiques. Dans le cadre du projet de loi sur la refonte complète des services de police de l'Ontario, l'encadrement de la discipline a été intégré à la loi et un règlement provincial impose des mécanismes à l'ensemble des corps de police de la province. Cette perspective est intéressante, mais ne doit pas entraîner un nivellement vers le bas des mesures en place à la Sûreté.

Également, la *Loi sur la police* encadre le traitement des allégations criminelles visant des policiers. Forte de l'expérience et des réflexions engagées par la Sûreté et des plus récents développements au Québec, la Sûreté est d'avis que la création d'une équipe mixte composée de cadres provenant de divers corps policiers, chargée d'enquêter sur les allégations criminelles visant des policiers, offrirait plus d'avantages que le statu quo (les corps de police continuent d'enquêter sur les événements survenus sur leur territoire) ou encore qu'une bonification du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI). Un tel modèle, calqué sur la structure mixte mise sur pied en février 2017 afin de prendre en charge les allégations criminelles sur le territoire du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), est celui qui semble le mieux répondre aux critères de transparence (divulgaration d'information au public et à des partenaires policiers), d'indépendance (impartialité des enquêtes), de performance (qualité et célérité des enquêtes), de justice et d'équité (notamment l'impact sur les policiers visés).

Afin d'assurer la confiance de la population et d'atténuer les perceptions de partialité, il est recommandé que l'équipe mixte soit chapeautée par un comité directeur dont ferait partie le directeur du BEI. Cette entité indépendante aurait également un droit de regard sur tous les dossiers. Une autre condition de réussite est la crédibilité de cette équipe mixte aux yeux des corps de police du Québec, qui serait assurée par sa composition, faite de cadres spécialisés dans le domaine et dûment formés.

Puisque les allégations conduisent bien souvent à un examen du *Code de déontologie* ou du code de discipline, l'employeur ne peut être complètement mis à l'écart du processus, particulièrement si des sanctions doivent être appliquées. Si l'ensemble des dossiers d'allégations était pris en charge par une autre instance, les employeurs auraient une connaissance effritée des incidents critiques et de la sensibilité de l'environnement, et on craint ultimement une déresponsabilisation des employeurs en cette matière.



Les conséquences d'allégations criminelles sont importantes sur l'exercice de la fonction policière. Au tout début du processus, des actions immédiates sont entreprises : le policier est retiré de son milieu et l'employeur ne peut que difficilement avoir des contacts avec son employé. Cela est sans commune mesure avec les autres domaines où une gradation des mesures permet à l'employeur de faire une première enquête de validation. Pour ces raisons, il est recommandé d'adapter les règles encadrant le traitement des dossiers d'allégations criminelles à l'égard d'un policier.

Même si le dépôt d'une plainte en déontologie ne conduit pas nécessairement à des sanctions formelles, son effet sur les policiers peut parfois être considérable (impact sur la carrière, détresse psychologique, éclatement social ou familial, etc.). Quelle qu'en soit l'issue, une plainte n'est pas sans conséquence, d'où l'importance de dissuader le dépôt de plaintes frivoles et sans fondement. Par exemple, un citoyen peut porter plainte en déontologie contre un policier après avoir vu un reportage dans les médias sans qu'il ait été témoin de l'événement ou impliqué dans la situation. Loin de vouloir réduire la portée de la déontologie au Québec, un recadrage apparaît nécessaire pour éviter des recours non fondés. En plus de générer une pression sur les policiers, la multiplication des mécanismes de contrôle peut mener à une sous-intervention ou à une sous-application de la loi (*underpolicing*), puisque les policiers pourraient être tentés de ne pas intervenir par crainte de commettre une erreur qui engendrerait des conséquences négatives. Pour ces raisons, il est recommandé de modifier le Code de déontologie des policiers de sorte qu'une plainte, pour être recevable, doive provenir d'une personne sur qui le comportement d'un policier a un impact ou sur l'un de ses proches.

Les enquêtes indépendantes

En 2016, le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du BEI* est entré en vigueur. Depuis, lorsqu'une personne autre qu'un policier en devoir décède ou subit une blessure grave lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police, l'enquête est menée par le BEI. Actuellement, une enquête indépendante doit être menée jusqu'au bout, ce qui dure parfois des années. Le projet de loi sur la refonte complète des services de police en Ontario prévoit plutôt que l'Unité des enquêtes spécialisées, l'équivalent du BEI, n'est pas tenue de mener une enquête jusqu'au bout si elle détermine qu'elle n'est pas de son ressort. De plus, elle n'enquête que si l'incident est susceptible d'être imputable à une conduite criminelle de la part d'un agent qui était en fonction ou qui est impliqué dans l'événement. Cette approche nous apparaît plus cohérente que ce qui se fait actuellement au Québec. Ainsi, il est recommandé de modifier les obligations du BEI afin que soit instauré un délai maximal pour la conclusion des enquêtes.

Les interpellations policières et le profilage racial

PISTES DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

DEVRAIT-ON BALISER
DAVANTAGE LES
INTERPELLATIONS
POLICIÈRES?

La Sûreté a participé aux travaux du MSP qui ont mené récemment au dépôt d'une pratique policière sur l'interpellation policière et du *Guide d'orientations en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social*. En outre, de nombreuses initiatives favorisant le mieux vivre ensemble et ayant pour objectif de limiter le profilage racial et social ont été mises en place par la Sûreté au cours des dernières années, notamment la diffusion de sessions d'information sur les réalités autochtones, la création du poste de police communautaire mixte autochtone (PPCMA), la mise en place d'une équipe mixte en interventions

– policiers et intervenants communautaires (EMIPIC) – ainsi que la participation à un comité provincial LGBTQ2+.

La Sûreté estime nécessaire de travailler sur plusieurs fronts et d'être proactive dans les mesures déployées pour lutter contre le profilage racial, d'une part chez les policiers, notamment grâce à une révision des pratiques de recrutement et en poursuivant les actions de formation et de sensibilisation, et d'autre part dans les communautés, en révisant, en collaboration avec les citoyens, les stratégies de sensibilisation et d'information sur le rôle de la police (pouvoirs et devoirs). Vu la gravité des impacts du profilage sur la santé et le bien-être des victimes et de leurs communautés, la sensibilité médiatique du dossier et la nécessité d'un changement de culture organisationnelle au sein des corps policiers, la Sûreté est aussi d'avis que ces initiatives doivent être portées par des gestionnaires crédibles et ayant une influence positive au sein de leur organisation. Enfin, bien que les interpellations doivent être encadrées, il est essentiel que les policiers conservent le pouvoir d'en réaliser. Bien exécutée et expliquée grâce à des stratégies de communication efficaces et soutenues, cette pratique doit continuer de faire partie du coffre à outils des policiers.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA CONFIANCE DES CITOYENS ET LA QUALITÉ DES SERVICES :

L'imputabilité

11. Créer une équipe mixte chargée de traiter les allégations criminelles visant des policiers.
12. Adapter les règles encadrant le traitement des dossiers d'allégations d'infraction criminelle à l'égard d'un policier.
13. Modifier le *Code de déontologie des policiers* de sorte qu'une plainte, pour être recevable, doive provenir d'une personne sur qui le comportement d'un policier a un impact ou sur les proches de cette personne.
14. Modifier les obligations du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) afin que soit instauré un délai maximal pour la conclusion des enquêtes.
15. Être plus proactif dans le développement et l'implantation des mesures visant à lutter contre le profilage racial.

2.3 La police communautaire

PISTES DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

*À LA LUMIÈRE DES
TENDANCES OBSERVÉES,
SERAIT-IL OPPORTUN DE
FAVORISER UN
DÉVELOPPEMENT ACCRU DE
L'APPROCHE DE POLICE
COMMUNAUTAIRE ?*

Les fondements de l'approche communautaire (rapprochement, partenariat, résolution de problèmes et prévention) sont nécessaires à l'offre de services policiers adaptés et efficaces. La police communautaire est un modèle de prestation de services dont l'une des composantes est le service à la clientèle, qui se traduit par l'écoute de la collectivité afin de lui fournir un service répondant à ses besoins et exigences. La Sûreté a perdu, au fil du temps et des modifications législatives, l'importance qu'elle accorde à la consultation citoyenne, bien qu'il s'agisse de l'un des fondements de son approche de police de proximité. Il serait à cet effet pertinent de réfléchir non seulement aux possibilités de redonner la parole aux citoyens, mais également de prendre en considération leurs avis, autrement que par le biais de sondages de mesure de satisfaction périodiques.

L'implication accrue des communautés desservies permettrait aussi de mieux faire comprendre les décisions policières et d'accroître la confiance de la population. En ce sens, le programme de parrainage des municipalités pourrait être élargi à plus d'acteurs clés des communautés desservies et les comités de sécurité publique (CSP) pourraient être utilisés pour obtenir le pouls de la population, en plus de celui des élus. Ces concepts et pratiques sont indissociables de l'approche de police communautaire. Il ne fait aucun doute que cette approche devrait être développée davantage. Dans le contexte d'une conscience sociale de plus en plus accrue et de la réduction des dépenses, et avec l'émergence de plusieurs nouveaux types de criminalité, les fondements de la police de proximité de la Sûreté¹⁰ sont plus que jamais nécessaires à l'établissement de services policiers adaptés, efficaces, en symbiose avec les tendances sociales et répondant aux besoins des citoyens et des acteurs clés.

Quant à la capacité de l'organisation d'adapter son offre de services aux clientèles diversifiées, la Sûreté a procédé, au cours des dernières années, à la création de CSP au sein des communautés autochtones desservies, alors que cette instance est réservée aux MRC conformément à la *Loi sur la police*. Cette initiative a justement été prise dans l'optique d'offrir un service uniforme et équitable en ce qui a trait à la reddition de comptes, aux communications et à l'identification des priorités locales. Nonobstant le contenu des ententes tripartites et à titre de membres de la société québécoise, les deux groupes ont droit à la même qualité de services que tout autre

¹⁰ Les fondements de l'approche de police de proximité de la Sûreté sont les suivants : la présence familiale, la résolution de problème, le partenariat, la qualité des services et la consultation de la clientèle.



citoyen du Québec, et cette qualité passe, notamment, par l'application de chacun des cinq fondements de la police de proximité.

De plus, comme les cultures autochtones sont diversifiées et que leurs droits sont reconnus dans l'article 35 de la Constitution canadienne de même que pour maintenir une bonne connaissance des acteurs et des enjeux de ces territoires, la Sûreté est d'avis que le modèle développé, soit le maintien d'une unité spécialisée chargée d'entretenir des relations et des communications avec les communautés autochtones desservies (le Bureau des affaires autochtones et les agents de liaison dédiés aux communautés), doit être conservé. Au cours des dernières années, cette structure a donné de bons résultats et a permis à l'organisation d'améliorer ses relations avec plusieurs communautés.

L'approche préventive

Cependant, la Sûreté est d'avis qu'une actualisation du modèle serait plus bénéfique pour les corps policiers et les citoyens. La pertinence de l'approche communautaire ainsi que ses fondements n'ont jamais été remis en question, mais elle est depuis plusieurs années associée, pour de bonnes et de mauvaises raisons, à une police « gentille », restreinte à des fonctions de visibilité ou de rapprochement seulement. Pour les avantages qu'elle offre et pour la manière dont elle prend forme, la Sûreté propose plutôt de la qualifier d'approche préventive, voire d'approche proactive, en cohérence même avec les attentes des citoyens (écoute, dialogue, compréhension et connaissance mutuels). En plus de présenter, avec plus de précision, sa portée (la connaissance du milieu, des acteurs et des partenaires permet aux policiers, avec raison, de voir venir et de réduire les impacts des problématiques de sécurité publique), cette dénomination évacue le caractère péjoratif conféré à la police communautaire depuis trop longtemps. Pour accompagner cette réorientation, les corps policiers (et la Sûreté) devront être capables d'exposer de façon pratique ce en quoi consiste l'approche préventive (une approche adaptée aux clientèles fondée sur une analyse de la criminalité) et la manière concrète dont elle s'intègre aux tâches des policiers (l'opérationnalisation), et pouvoir démontrer l'éventail de retombées positives qu'elle offre.

L'approche préventive ne doit plus être considérée comme une stratégie isolée, à laquelle se réfèrent les policiers lorsque les conditions sont réunies. Elle doit plutôt être pleinement intégrée aux différentes sphères du travail policier et être communiquée et expliquée avec conviction et confiance.

Le partenariat pour améliorer la qualité des services et l'efficacité des interventions

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

*COMMENT LES CORPS DE POLICE PEUVENT-ILS
TIRER PROFIT DU PARTENARIAT OU DE LA
COMPLÉMENTARITÉ DES MISSIONS AVEC D'AUTRES
ACTEURS POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LEURS
SERVICES AINSI QUE L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE
DE LEURS INTERVENTIONS ET DU SYSTÈME
JUDICIAIRE DANS SON ENSEMBLE? QUELLES SONT
LES POSSIBILITÉS? QUELLES SONT LES LIMITES?*

Au-delà de l'actualisation et de la communication des fondements de l'approche communautaire, la Sûreté est également d'avis que le partenariat est incontournable pour garantir la qualité des services et l'efficacité des interventions. Au fil des ans, différents partenariats bien établis, encadrés et structurés ont été mis en place afin de permettre un travail concerté et une complémentarité des missions des diverses organisations participantes.

C'est notamment le cas :

- Des processus d'interventions concertés pour lutter contre la maltraitance des aînés ou encore des ententes multisectorielles dans lesquels des intervenants de divers secteurs (policiers, curateur public, ministère de la Santé et des Services sociaux, directeur des poursuites criminelles et pénales, Direction de la protection de la jeunesse, etc.) agissent de façon concertée et conformément à leur mission afin d'assurer une continuité de service et une prise en charge globale des personnes victimes.
- Des programmes ACCES (Actions concertées pour contrer les économies souterraines) et ACCEF (Actions concertées contre les crimes économiques et financiers) dans lesquels la Sûreté unit ses forces avec différents ministères et organismes ayant des missions complémentaires afin de contrer l'économie souterraine dans différents secteurs d'activités, notamment la contrebande (tabac, alcool, cannabis) et la criminalité financière. Chaque organisme applique ses lois et ses règlements, en vue de contrer la problématique sous plusieurs angles.
- Les équipes d'enquêtes mixtes dans lesquelles les corps policiers unissent leurs forces afin d'accroître leur capacité et leur force de frappe (p. ex. les escouades régionales mixtes (ERM), l'Équipe intégrée de lutte contre le proxénétisme (EILP), etc.).
- Des différents partenariats établis avec des organismes afin d'élargir la portée des interventions policières et d'offrir une plus grande diversité de services et une meilleure prise en charge des personnes victimes. À cet égard, mentionnons les ententes avec les CAVAC, les maisons d'hébergement, la Fondation Mira, etc.



Peu importe le modèle et l'objectif, le succès de ces ententes repose sur le fait qu'elles sont encadrées, structurées et bien connues de tous les participants et qu'elles capitalisent sur les forces et les ressources de chacun. Toutefois, **les processus de signature d'entente et les règles édictant l'échange d'informations entre organismes complexifient la création de partenariats.**

En effet, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., C. A-2.1) ainsi que les obligations en matière de renseignements personnels limitent la collaboration possible avec certains organismes, notamment lorsqu'ils sont issus du milieu communautaire ou du secteur privé. L'interprétation de la *Loi d'accès* ainsi que l'existence de lois et de règlements propres à chaque organisme empêchent parfois une collaboration pleine et optimale, restreignant ainsi l'accès à de l'information pertinente par les corps policiers dans le cadre d'une enquête criminelle. Comme mentionné précédemment, plusieurs partenariats entre les corps policiers et certains ministères et organismes ont été mis en place au fil des ans avec l'objectif louable d'offrir une complémentarité et une continuité de service aux victimes d'actes criminels. Mentionnons par exemple l'Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique ou encore les processus d'intervention concertés dans le cadre de la maltraitance des aînés. Malgré les bonnes intentions et la volonté derrière ces partenariats, ceux-ci font face à de multiples contraintes liées à la divulgation d'information et à l'échange de renseignements entre les organisations. En effet, les services juridiques de chaque organisation resserrent souvent les critères de divulgation et d'échange d'information, ce qui empêche une pleine collaboration dans le cadre des partenariats établis, en plus de limiter les pouvoirs des différents partenaires. Par exemple, dans le cadre de l'Entente multisectorielle relative aux enfants, les policiers n'ont souvent pas accès à l'identité de la personne ayant signalé une situation, ne pouvant alors recueillir un témoignage qui permettrait la tenue ou la poursuite d'une enquête criminelle. Pour ces raisons, il est recommandé que les dispositions législatives entourant l'échange d'information et la protection des renseignements personnels dans le cadre de partenariats soient assouplies afin de permettre une meilleure collaboration entre les ministères et organismes ainsi que des partenariats plus efficaces.

L'un des principaux constats réalisés dans le cadre des présents travaux réfère à ce besoin plus que jamais présent de faire tomber les barrières structurelles et organisationnelles et de mettre en commun les équipes qui, ensemble, détiennent les solutions aux problèmes complexes auxquels la société québécoise est aujourd'hui confrontée, et ce, en facilitant la création de partenariats, la communication des meilleures pratiques et le développement de nouvelles stratégies en matière de prévention de la criminalité. Une précaution s'impose toutefois : comme les ressources et leur disponibilité varient d'une région à l'autre, une solution mur à mur ne peut être envisagée; des réponses locales et régionales doivent être déterminées en fonction des besoins et des capacités d'action. Ces réflexions engagent des travaux qui vont bien au-delà du seul domaine policier et nécessitent une volonté et une implication des autorités ministérielles concernées. Néanmoins, il est recommandé de mettre sur pied et de bonifier les partenariats avec des acteurs dotés de ressources adéquates et avec des ministères, des organismes et d'autres ressources spécialisées en matière de santé et services sociaux et de justice.



Certaines problématiques de sécurité publique sont si complexes qu'elles doivent faire l'objet d'une spécialisation, particulièrement pour assurer que les organisations détiennent les compétences et connaissances pour les traiter de façon conforme et efficace. Parallèlement, on remarque parfois une méconnaissance des rôles et responsabilités des principaux intervenants entre eux (réseaux hospitaliers, milieux communautaire et judiciaire, corps policiers). En matière d'intervention en santé mentale, par exemple, certaines ordonnances judiciaires visent directement les policiers et peuvent complexifier leur travail en leur demandant d'effectuer certaines tâches qui ne sont pas de leur ressort (p. ex. assurer un transport) ou en omettant de leur accorder les pouvoirs permettant d'exécuter ces ordonnances (p. ex. pouvoir d'utiliser la force). Par ailleurs, certains établissements de santé peuvent avoir recours systématiquement et de façon récurrente aux services des policiers pour faire respecter une ordonnance à l'égard d'une personne (p. ex. aller chercher chez elle une personne qui omet chaque semaine de se présenter à l'établissement de santé pour recevoir son traitement conformément à ce que prévoit l'ordonnance de soins) plutôt que d'envisager d'autres recours permettant de pallier autrement cette problématique récurrente qui mobilise des effectifs policiers pendant plusieurs heures chaque fois. Le nombre d'interventions ainsi que le temps alloué par les policiers à chaque intervention sont en constante augmentation depuis des années. Ainsi, le nombre d'appels a augmenté de 39 % en 5 ans. Aussi, le temps alloué par dossier a aussi augmenté. Aujourd'hui, les policiers consacrent en moyenne 2,79 heures dans la gestion d'un dossier de santé mentale et 4,68 heures lorsque l'intervention est plus complexe, c'est-à-dire que plusieurs codes d'événement y sont associés.

Pour les dossiers de violence conjugale, un soutien accru des policiers auprès de la victime appuyé par d'autres intervenants réduirait le nombre de déplacements policiers¹¹ à une même adresse. En effet, des interventions plus spécialisées où le lien de confiance entre le policier et la victime est priorisé et dans lesquelles la victime se sent soutenue auraient un impact positif et considérable pour la suite des choses. Cet impact se reflèterait non seulement sur son réflexe d'appeler la police si elle se sent en danger, mais également sur le déroulement du processus judiciaire, si une plainte est déposée.

Les problématiques de violence conjugale et de santé mentale sont deux exemples probants de dossiers nécessitant la création d'équipes spécialisées et multidisciplinaires pour le développement de stratégies d'intervention et de formations s'adressant aux patrouilleurs pour du soutien et du conseil. Dans ces domaines complexes, cette avenue permettrait de réduire les impacts des enjeux auxquels les corps policiers sont actuellement confrontés. Il est essentiel que les partenaires détenant l'expertise et les connaissances nécessaires pour gérer un dossier particulier prennent la relève des policiers lorsque la situation l'exige (et vice versa afin d'assurer des interventions intégrées et en continuum) dans le but d'assurer la sécurité des parties lorsqu'aucune infraction criminelle n'est commise.

¹¹ Le nombre de déplacements policiers pour une même situation de violence conjugale demeure un enjeu important (il peut osciller entre 2 et 25 occurrences dans une même année). Pour le territoire de la Sûreté, nous dénombrons 10 096 dossiers en violence conjugale en 2019.



Un exemple éloquent à la Sûreté est celui de l'EMIPIC, faisant partie du nouveau PPCMA à Val-d'Or. Composée de policiers et d'intervenants communautaires engagés par le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS), elle favorise la complémentarité des services entre les différents partenaires et privilégie le recours à des solutions alternatives.

Le choix de cesser de financer la police étant un sujet d'actualité (*defund the police*), il nous apparaît nécessaire d'aborder cet enjeu. Le mouvement prend de l'ampleur en Amérique du Nord, à la suite de protestations récentes contre la violence policière. **Généralement, la prévention est le premier domaine où l'on réduit les budgets dans un contexte de réduction des dépenses.** Le choix de cesser de financer la police aurait pour impact de réduire les budgets de prévention et de formation. Cela influencerait, ultimement, la qualité des services et la réputation des organisations. Le développement d'équipes d'intervention psychosociale ou la formation sur l'intervention en situation de crise sont des moyens concrets à mettre en place. Ces actions ne doivent pas se faire au détriment du financement des services de police. Investir dans la prévention, c'est créer les conditions favorables pour se recentrer sur la mission fondamentale de la police.

**RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA CONFIANCE DES CITOYENS
ET LA QUALITÉ DES SERVICES :**

**La police communautaire et le partenariat pour améliorer la qualité des services et
l'efficacité des interventions**

16. Assouplir les dispositions législatives entourant l'échange d'information et la protection des renseignements personnels dans le cadre de partenariats afin de permettre une meilleure collaboration entre les ministères et organismes ainsi que des partenariats plus efficaces.
17. Faire tomber les barrières structurelles et organisationnelles afin de faciliter la création de partenariats, la communication des meilleures pratiques et le développement de nouvelles stratégies en matière de prévention de la criminalité.
18. Mettre sur pied, bonifier et consolider des partenariats avec des acteurs dotés de ressources adéquates et avec des ministères, des organismes et d'autres ressources spécialisées en matière de santé et de services sociaux et de justice.
19. Créer des équipes spécialisées et multidisciplinaires pour le développement de stratégies d'intervention, de formations s'adressant aux patrouilleurs pour du soutien et du conseil, notamment pour faire face aux problématiques de violence conjugale et de santé mentale.



3. L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL

3.1 Le renseignement criminel

En matière de renseignement, différentes structures et mécanismes sont actuellement en place et permettent un échange fluide du renseignement criminel au Québec. À cet égard, le Service du renseignement criminel du Québec (SRCQ) est un organisme indépendant qui a une vision globale du renseignement criminel au Québec. De plus, il travaille en étroite collaboration avec le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le SRCQ a mis en place un comité de partage et de communication concernant des dossiers en enquête et en renseignement (CPDER), dans lequel la Sûreté et les CPM de niveau 3 et plus communiquent leur renseignement issu des dossiers d'enquête. Cet exercice bimensuel permet de cibler les enjeux stratégiques du renseignement et de faire partager les meilleures pratiques à l'échelle provinciale.

Par conséquent, la Sûreté est d'avis que le SRCQ, ainsi que le leadership qui lui est conféré, devrait être maintenu dans les réflexions actuelles sur la réalité policière au Québec. Il importe, par le fait même, que le financement du renseignement soit assuré par le gouvernement du Québec.

De plus, précisons qu'à la Sûreté, un programme intégré et organisationnel en renseignement criminel a été mis en place, permettant ainsi une plus grande efficacité tactique, opérationnelle et stratégique en matière de collecte et de communication de renseignements. Au-delà de ce programme organisationnel, **notons que la contribution des CPM à l'alimentation du Système d'analyse du renseignement criminel (SARC) est à géométrie variable**. Or, puisque le renseignement criminel est un élément fondamental dans la lutte contre la criminalité et que la communication du renseignement interorganisations policières permet d'assurer une lutte efficace contre le crime, il est recommandé de créer l'obligation formelle pour tous les corps de police du Québec de communiquer leur renseignement.

De manière tactique et opérationnelle, la création d'équipes intégrées en renseignement, regroupant la Sûreté et les CPM, pourrait s'avérer avantageuse et complémentaire aux structures déjà en place. Ces équipes seraient coordonnées par la Sûreté qui, déjà en étroite collaboration avec le SRCQ, détient un programme de renseignement criminel efficient ainsi que des mécanismes de communication bien établis. Ainsi, grâce à cette coordination, le comité directeur en enquêtes serait informé continuellement pour des prises de décision justes et éclairées.

3.2 La lutte contre le crime organisé

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

*QUE PEUT-ON FAIRE POUR RENFORCER LA
LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ?
EXISTE-T-IL DE NOUVEAUX MODÈLES DE
COLLABORATION OU DES PRATIQUES À
EXPLORER?*

Depuis 2017, la Sûreté a fait de la lutte contre le crime organisé l'une de ses principales priorités. Ceci se décline notamment par la mise en place de la Stratégie provinciale de lutte contre le crime organisé afin de s'adapter, entre autres, aux récentes jurisprudences, notamment l'arrêt Jordan, et aux recommandations du rapport Bouchard sur la gestion des mégaprocès. Ainsi, une stratégie d'enquête à trois niveaux a été implantée afin de déstabiliser

simultanément chaque strate hiérarchique des organisations criminelles par la réalisation successive de perquisitions et d'arrestations visant toute la structure hiérarchique des organisations criminelles. Cette stratégie s'illustre également par le rapprochement du renseignement et des enquêtes afin d'orienter et d'optimiser le choix des projets d'enquête, permettant ainsi de mieux saisir les occasions favorables, d'attaquer les bonnes cibles et de réduire le temps consacré à la phase d'enquête. D'autres actions complètent la stratégie, comme la mise en place d'équipes d'intervention en crime organisé qui se déplacent dans les établissements et événements fréquentés par des acteurs liés au crime organisé et où ceux-ci exercent leur influence, et ce, afin de mettre fin aux situations problématiques, de recueillir du renseignement et de rassurer la population. Finalement, des opérations CIBLER (Concertation contre l'intimidation dans les bars licenciés avec l'équipe de renseignement) sont réalisées afin de développer des liens avec les tenanciers et employés d'établissements licenciés et de stimuler la cueillette de renseignements.

Malgré tous les efforts réalisés au cours des trois dernières années, les forces policières continuent de se buter à un système de justice qui ne semble pas avoir les mêmes priorités que celles des corps policiers, surtout dans le cadre de dossiers ciblant des têtes dirigeantes du crime organisé. Les acteurs du crime organisé ont beaucoup plus de moyens financiers, ce qui leur permet de se payer les meilleurs avocats de la défense qui s'affairent maintenant davantage à faire le procès de la police qu'à réfuter les preuves présentées. Souvent les procédures choisies deviennent sans limites et coûtent très cher à l'État (magistrature, procureurs de la Couronne, policiers).



PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

*AU-DELÀ DES CONCLUSIONS ÉNONCÉES
DANS LE RAPPORT DU COMITÉ D'EXAMEN
SUR LA GESTION DES MÉGAPROCÈS,
COMMENT PEUT-ON MIEUX SOUTENIR
LES CORPS DE POLICE ET DÉVELOPPER
LEUR CAPACITÉ À RÉPONDRE AUX
EXIGENCES CRÉÉES PAR L'ÉVOLUTION DU
DROIT APPLICABLE EN MATIÈRE
D'ENQUÊTES ET DE POURSUITES
CRIMINELLES?*

Bien qu'il soit sain et nécessaire d'examiner le travail policier afin d'éviter les abus, la tendance des avocats de la défense à scruter de façon insistante les méthodes d'enquête utilisées ne contribue aucunement à la protection des droits de l'accusé. Au contraire, ces moyens profitent plutôt aux criminels de carrière hautement organisés. D'ailleurs, plus les méthodes d'enquête et la chronologie des dossiers seront exposées à la cour, plus les criminels organisés connaîtront les stratégies policières et plus les enquêtes actuelles et futures qui les ciblent seront ardues. L'exclusion de preuves ou l'arrêt de procédures qui

peuvent découler de telles tactiques sont non seulement dommageables pour les pratiques policières, mais ils ouvrent également la porte à des poursuites civiles dans le cadre desquelles des criminels de carrière ont l'affront de se poser en victimes. Tant la difficulté à condamner les plus hauts dirigeants du crime organisé que la menace de devoir leur verser des sommes astronomiques à même les fonds publics risquent de contribuer au cynisme de la population face aux organisations policières et au système de justice (les plus gros s'en sortent alors que les plus petits payent pour des crimes bien moindres).

Ainsi, les organisations policières peuvent continuer à multiplier les actions innovantes pour lutter contre le crime organisé. Toutefois, si le système judiciaire ne va pas dans le même sens qu'elles, non seulement les résultats réels ne seront pas à la hauteur des résultats potentiels, mais il deviendra aussi toujours de plus en plus difficile de réaliser des dossiers d'enquête sur les acteurs influents du crime organisé. La magistrature pourrait notamment imposer davantage de limites à la défense lorsqu'il est clair que celle-ci ne veut qu'alourdir le processus, allonger les délais et submerger la poursuite de requêtes, sachant qu'au moins l'une d'entre elles finira par restreindre le champ d'action des policiers. Dans ce contexte, il est recommandé de faire de la lutte contre le crime organisé une priorité gouvernementale, et non seulement policière. Les acteurs du système de justice doivent apporter une réponse cohérente aux efforts policiers.

Les procureurs assignés aux causes longues et complexes, notamment dans le cadre d'enquêtes en crime organisé ou en crimes financiers, proviennent du Bureau de la grande criminalité et des affaires spéciales du directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Tel que mis en lumière dans un article de *La Presse* du 25 juin 2020, il existe un haut roulement de personnel au sein de cette équipe, résultant en une équipe composée de jeunes procureurs qui ne disposent pas encore d'un niveau d'expérience suffisant pour faire face à ces dossiers d'envergure. À l'image des organisations policières dans lesquelles les enquêteurs œuvrent dans des créneaux spécifiques, le DPCP devrait aussi créer des équipes spécialisées, composées de procureurs d'expérience pour les dossiers complexes, notamment en crime organisé.

Le partenariat est la pierre angulaire du succès des enquêtes en crime organisé. Il est primordial de poursuivre les efforts en ce sens, tant dans les enquêtes que dans le renseignement. Le modèle d'équipes mixtes actuellement en place semble d'ailleurs être le modèle à privilégier et à maintenir comparativement à la création d'une organisation policière spécialisée en crime organisé. La force de ces équipes repose sur la mise en commun de l'expertise et du renseignement de chacun. Créer une organisation distincte provoquerait l'isolement des effectifs dédiés au crime organisé et limiterait l'accès au renseignement. Les enquêtes en crime organisé touchent souvent d'autres créneaux d'enquêtes, comme les crimes financiers et les crimes contre la personne. Certains dossiers nécessitent la collaboration ou la transition d'un créneau à l'autre, ce qui s'avérerait plus complexe advenant qu'une organisation distincte soit responsable du crime organisé. Pour ces raisons, il est recommandé de créer l'obligation pour les corps de police de tous les niveaux de participer à la stratégie provinciale de lutte contre le crime organisé et d'attribuer la coordination de cette dernière à la Sûreté.

3.3 L'évolution des technologies et des médias sociaux

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

QUELS OUTILS ET
MOYENS SONT
NÉCESSAIRES AUX
POLICIERS POUR
S'ADAPTER À
L'OMNIPRÉSENCE
DES NOUVELLES
TECHNOLOGIES
DANS LA SOCIÉTÉ ET
CONTRECARRER LES
OCCASIONS
CRIMINELLES QUI EN
DÉCOULENT?

Dans l'ère actuelle, Internet et les médias sociaux constituent des outils de formation et de socialisation extraordinaires. Ces technologies sont aujourd'hui présentes dans la majorité des foyers québécois et leur popularité, notamment auprès des jeunes, ne cesse de croître. À titre d'exemple, la plateforme Facebook est passée de 100 millions à 2,4 milliards d'abonnés en un peu plus de 10 ans.

En dépit des nombreux avantages que comportent Internet et les technologies de l'information, ceux-ci s'avèrent également des outils de choix pour la commission de diverses infractions criminelles. En effet, l'anonymat qu'ils procurent, l'absence de frontières et la possibilité d'atteindre un nombre important de personnes rapidement en font des outils prisés par les criminels. Internet et les technologies de l'information se caractérisent également par l'évolution rapide qu'ils connaissent, exigeant ainsi des autorités policières une actualisation constante de leurs connaissances et un raffinement continu de leurs façons de faire pour lutter efficacement contre cette criminalité complexe.

Au cours des dernières années, différents événements majeurs liés à la cybercriminalité sont survenus au Québec, portant parfois atteinte à divers organismes privés et gouvernementaux d'envergure. Ces événements témoignent de l'évolution de ce phénomène, et ce, tant en importance qu'en quantité et en gravité.

De plus en plus, les criminels raffinent leurs méthodes, et les technologies modernes facilitent l'anonymat et font un plus grand nombre de victimes. Dans ce contexte, les organisations



policières doivent acquérir les technologies nécessaires, et souvent très coûteuses, pour suivre l'évolution de la criminalité et demeurer à l'avant-garde des méthodes employées par les criminels. Or, les organisations policières présentent souvent des difficultés à acquérir, en temps opportun, les technologies nécessaires à la réalisation d'enquêtes criminelles. Ceci s'explique notamment par la lourdeur et les délais que comportent les processus d'acquisitions en vigueur. Néanmoins, il demeure essentiel d'offrir aux organisations policières une plus grande agilité dans l'acquisition d'outils technologiques ainsi que la souplesse financière nécessaire à celle-ci. Ainsi, un assouplissement des règles afin que soient alloués des budgets supplémentaires pour le financement adéquat, tant en ressources humaines qu'en ressources technologiques, permettrait de développer une meilleure infrastructure technologique, laquelle augmenterait la force de frappe en contexte d'enquêtes.

Dans le même ordre d'idées, il pourrait être pertinent d'évaluer la possibilité de partager les frais liés à l'achat d'outils technologiques coûteux entre les différents corps de police. En effet, divers outils technologiques sont souvent acquis indépendamment par ceux-ci alors que leur utilisation et leurs coûts d'acquisition pourraient être partagés.

L'environnement extrêmement changeant, combiné aux règles d'encadrement à titre de ministère / organisme gouvernemental, est peu adapté à l'innovation nécessaire pour soutenir l'adaptation à l'évolution technologique et développer des mécanismes afin de contrecarrer les occasions criminelles. Les institutions académiques et les entreprises privées détiennent souvent une expertise qui pourrait s'avérer pertinente à la réalisation des enquêtes. Or, la collaboration avec ces dernières est pratiquement inexistante et très peu exploitée. En effet, la collaboration d'entreprises privées dans des dossiers très spécialisés et requérant des connaissances pointues notamment en matière de cybercriminalité, de sécurité informatique et de fraudes pourrait amener une valeur ajoutée dans la réalisation de certaines enquêtes.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL

20. Maintenir le Service du renseignement criminel du Québec (SRCQ).
21. Créer l'obligation formelle pour tous les corps de police au Québec de communiquer leur renseignement.
22. Créer l'obligation pour les corps de police de participer à la stratégie provinciale de lutte contre le crime organisé.
23. Faire de la lutte contre le crime organisé une priorité gouvernementale, et non seulement policière. Les acteurs du système de justice doivent apporter une réponse cohérente aux efforts policiers.
24. À l'image des organisations policières dans lesquelles les enquêteurs œuvrent dans des créneaux spécifiques, le DPCP devrait aussi créer des équipes spécialisées, composées de procureurs d'expérience pour les dossiers complexes, notamment en crime organisé.
25. Allouer des budgets supplémentaires pour le financement adéquat, tant en ressources humaines qu'en ressources technologiques, des obligations des organisations policières en matière d'enquêtes criminelles.



4. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC : LA GOUVERNANCE

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

LES BALISES QUI ENCADRENT LES
RELATIONS ENTRE LES AUTORITÉS
POLITIQUES ET POLICIÈRES SONT-ELLES
ADÉQUATES ET OFFRENT-ELLES DES
LEVIERS NÉCESSAIRES POUR INTERVENIR
SANS COMPROMETTRE L'INDÉPENDANCE
DE LA POLICE TOUT EN MAINTENANT LA
CONFIANCE DU PUBLIC?

Même si la portée de l'indépendance de la police à l'égard du pouvoir politique n'est pas clairement délimitée, cette indépendance existe certainement à l'égard de la conduite des enquêtes et à l'égard de l'application de la loi, selon les termes de l'article 48 de la *Loi sur la police* (maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, prévenir et réprimer le crime et les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et en rechercher les auteurs¹²).

La loi de 2019¹³ concernant le mode de nomination du commissaire de l'Unité permanente anticorruption (UPAC), du directeur général de la Sûreté et du DPCP et balisant les destitutions contribue à renforcer l'indépendance des dirigeants. Il conviendrait néanmoins de mieux définir dans la *Loi sur la police* la juridiction de la

Sûreté et celle du ministre de la Sécurité publique par rapport à cette dernière, dans le sens des recommandations du coroner Guy Gilbert dans son rapport sur les événements d'Oka¹⁴.

Les Règles de fonctionnement de la Sûreté¹⁵ ont été édictées et complémentées plus tard par une lettre de la sous-ministre de la Sécurité publique. Elles apportent des éclaircissements concernant certains dossiers pour lesquels le MSP se réserve un droit de regard. Ces documents sont une avancée dans la définition de lignes clairement établies entre la Sûreté et le MSP. Ainsi, en ce qui

¹² Extrait du jugement du juge Cournoyer dans *Garbeau c. Ville de Montréal*, 2015 QCCS 5246, par. 320.

¹³ *Loi modifiant les règles encadrant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur général de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales* (2019, chapitre 6).

¹⁴ *Rapport d'enquête du coroner Guy Gilbert sur les causes et les circonstances du décès de monsieur Marcel Lemay* (1995), recommandations 2 et 3, p. 405 : « **R-2** Je recommande que soit amendé l'article 39 de la *Loi de police* afin qu'y soit précisée l'autonomie de la Sûreté dans les limites de sa fonction d'agent de la paix. / **R-3** Je recommande qu'une directive écrite du ministre de la Sécurité publique soit préparée afin de préciser dans les faits la démarcation qui s'impose pour le respect du principe de la responsabilité ministérielle et du principe de l'autonomie de la police dans sa fonction d'agent de la paix. »

¹⁵ RLRQ. Chapitre P-13.1, r. 4.1 (décret 1201-2018, 15 août 2018).



concerne la délégation du pouvoir de signature du ministre concernant tout acte, document ou écrit non visé par le Plan de gestion financière de la Sûreté annexé aux Règles, il est prévu que :

4. Sous réserve de l'indépendance de la Sûreté relative à l'exercice de sa mission suivant l'article 48 de la *Loi sur la police* (chapitre P-13.1), le directeur général doit obtenir l'autorisation du sous-ministre préalablement à la signature de tout acte, document ou écrit **susceptible de soulever des enjeux qui mettent en cause la réalisation de la mission du ministère ou le fonctionnement de l'État ou de ses institutions**. Ils déterminent ensemble les dossiers susceptibles de soulever ces enjeux ainsi que les modalités applicables.

Les précisions devant être convenues suivant cet article ont été discutées et confirmées dans la lettre de la sous-ministre de la Sécurité publique en date du 15 avril 2019. En outre, pour certains types d'ententes, le ministère pourrait accorder une plus grande autonomie à la Sûreté par le biais, notamment, de désignations comme celle dont bénéficie le directeur général de la Sûreté en vertu de l'article 51 de la *Loi sur la police*. En effet, cette disposition prévoit que le ministre pourrait désigner une personne pour conclure, à sa place, les ententes qui y sont visées. Il est permis de penser que ce mécanisme permettrait une plus grande autonomie pour la Sûreté, puisque son directeur général, bénéficiant d'une telle désignation, peut alors conclure lui-même ces ententes visant la fourniture des services de la Sûreté à toute personne, à certaines conditions et aux frais de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la police*¹⁶, les ententes relatives à la fourniture de services de police aux MRC sont conclues entre le ministre et les MRC. Il en va de même, par exemple, des ententes visant l'utilisation commune d'équipements, de locaux ou d'espaces, à la fourniture de certains services ou au partage de services déterminés¹⁷. Effectivement, la *Loi sur la police* prévoit que les municipalités pourraient conclure ces ententes avec le ministre afin de permettre à la Sûreté d'être visée par celles-ci.

Dans ce contexte, la Sûreté est limitée à un rôle d'intervenante alors que c'est elle qui fournit les services visés par lesdites ententes. Les enjeux qui font l'objet de désaccords entre la MRC et la Sûreté (par exemple, le positionnement géographique des postes ou des exercices d'optimisation de la desserte) sont souvent soumis directement au MSP par les MRC.

Par ailleurs, il serait pertinent de clarifier les rôles et responsabilités des CSP et des MRC envers la Sûreté. Le rôle et les champs d'influence du CSP devraient demeurer au niveau stratégique : énoncer son appréciation de la prestation de service du corps de police, participer à l'élaboration des priorités locales de par ses connaissances du milieu, etc. Son rôle n'est pas de s'immiscer dans

¹⁶ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, a. 71 et 76.

¹⁷ *Id.*, a. 70.

la gestion courante et opérationnelle de la Sûreté. Cette dernière devrait être reconnue comme seule responsable des questions de l'ordre de l'administration et de l'organisation du travail.

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

*COMMENT ATTEINDRE UN MEILLEUR
ÉQUILIBRE ENTRE LES ATTENTES ENVERS
LA POLICE ET LA CAPACITÉ DE PAYER DES
CONTRIBUABLES?*

La grande expérience de la Sûreté en matière de desserte en police de proximité, ainsi que les nombreux sondages et consultations réalisés auprès de ses partenaires, élus et citoyens, lui a permis de connaître davantage les attentes des citoyens, qui sont relativement constantes depuis plusieurs années : une présence policière familière, une visibilité soutenue, de bonnes communications et des contacts courtois

entre les citoyens et la police (proximité), de même que la réduction des coûts des services de police. D'autres thèmes importants pour les citoyens sont aussi récurrents, tels que les partenariats, la sécurité routière, la lutte à la consommation et au trafic de drogues dans les écoles, etc. Ainsi, nous pouvons conclure que la majorité des attentes et préoccupations des citoyens sont constantes à travers le temps, se vivent dans le quotidien et touchent donc la desserte de base.

Une autre attente provient des MRC, qui voient leurs populations augmenter de manière significative. Elles espèrent que les effectifs de la Sûreté augmenteront en conséquence, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Rappelons que le modèle de distribution des effectifs policiers sur le territoire couvert par la Sûreté se base sur l'évaluation de la charge de travail et non sur la population desservie. À cet égard, il est important de rappeler qu'une augmentation substantielle de la population ne va pas nécessairement de pair avec une augmentation de la demande en services policiers.

L'effectif global de la Sûreté est prédéterminé par le Secrétariat du Conseil du trésor et change peu dans le temps, alors que les mandats et responsabilités se complexifient en raison de la criminalité émergente dont certains crimes technologiques et sans frontières. Les exigences toujours grandissantes du domaine judiciaire relativement au respect des règles de la preuve et à la documentation administrative ont aussi pour effet d'augmenter la charge de travail des patrouilleurs.

Chaque année, les salaires les coûts des équipements et de la formation augmentent, alors que les besoins, les exigences et les attentes ne diminuent pas. **Selon les budgets alloués, le modèle de police actuel a atteint sa limite, car les besoins et les attentes des populations se diversifient et se complexifient et les coûts des services policiers augmentent sans cesse, mais la capacité de payer est restreinte.** La criminalité se complexifie également et les policiers doivent se spécialiser davantage, avec des formations aux coûts importants pour l'organisation et une



rétenction difficile du personnel. Enfin, les impacts des phénomènes de société (santé mentale, itinérance, toxicomanie) et des changements climatiques (augmentation du nombre et de l'intensité des sinistres) nécessitent une part grandissante des budgets des organisations policières. Dans ce contexte, il est recommandé de consolider le statut d'organisme budgétaire de la Sûreté, afin de bénéficier d'une plus grande flexibilité d'action dans les opérations et la gestion quotidienne. Par exemple, la reddition de comptes financière ou la demande de crédits temporaires auprès du Secrétariat du Conseil du trésor doit transiter par le ministère, ce qui occasionne des délais supplémentaires.

Plusieurs solutions sont envisageables afin de réduire les coûts de la police tout en continuant de fournir un service de qualité : délaissier certains mandats, modifier les horaires des agents, revoir les seuils minimaux d'effectifs, augmenter l'utilisation de personnel non assermenté¹⁸, se concentrer sur la diminution de la demande en services policiers en agissant en amont des problématiques. Les cinq mesures identifiées ci-dessus ont d'ailleurs fait l'objet d'études par Alexander Weiss¹⁹, l'un des plus grands experts américains de la charge de travail policière.

Pour la Sûreté, ces solutions passent notamment par une plus grande flexibilité à l'endroit des horaires de travail des patrouilleurs et, conséquemment, par une meilleure allocation des ressources (avoir le bon nombre de policiers disponibles au bon endroit et au bon moment). La Sûreté est d'avis que ces solutions devraient être intégrées aux manières de faire de l'organisation, malgré les défis importants liés à leur déploiement (dont les contraintes syndicales).

Dans le cadre de ses travaux sur la charge de travail, la Sûreté s'est également appuyée sur les analyses de demandes de services policiers pour améliorer à la fois le déploiement et l'allocation de ses ressources²⁰. Ces analyses permettent d'identifier les territoires sur lesquels des effectifs devraient être ajoutés (ou retirés) ainsi que les fluctuations de la charge de travail par période (heures, jours, semaines, mois, saisons). Avec la flexibilité requise dans les conditions de travail,

¹⁸ Exemples d'employés civils avec statut de constable spécial – délégation de pouvoir limité d'agent de la paix pour personnel civil qualifié : AEC spécifique pour l'agent au traitement à l'écoute électronique avec un profil en langues étrangères; DEC en droit et nomination comme constable spécial avec pouvoirs restreints d'agent de la paix limité à l'analyse et au traitement de la preuve radar photo au Centre du traitement de la preuve du contrôle automatisé de la circulation; DEC en électrotechnique et nomination comme constable spécial avec pouvoirs restreints d'agent de la paix limité à l'étalonnage et au renouvellement de la certification des appareils de détection d'alcoolémie à l'atelier d'entretien et de réparation des équipements en sécurité routière.

¹⁹ Alexandre Weiss, "Commentary: How to 'defund' the police — real strategies to reduce costs safely", *Chicago Tribune*, 26 juin 2020, <http://www.chicagotribune.com/opinion/commentary/ct-opinion-defund-the-police-cpd-solutions-20200626-t2x64jxliva45blmcjuktbl7xu-story.html>.

²⁰ Le modèle de charge de travail préconisé par la Sûreté ainsi que ses paramètres ont été intégrés au projet de nouvelle entente de service et acceptés par les deux grandes associations municipales afin de guider et de formaliser la répartition des effectifs policiers sur l'ensemble du territoire desservi par la Sûreté.



ces pistes de solution²¹ pourraient permettre d'optimiser la desserte policière, de concentrer les ressources au bon moment et, éventuellement, de diminuer les coûts.

Chaque année, de nouveaux mandats s'ajoutent aux responsabilités policières, mais les retraits ne se produisent, quant à eux, presque jamais, même si des réflexions à cet effet sont engagées périodiquement. Un bon exemple est celui du transport hors normes, qui pourrait être délaissé à la faveur des contrôleurs routiers ou du secteur privé. Actuellement, la loi prévoit que certains types de transport doivent être escortés par des policiers. L'enjeu est que ces escortes sont nombreuses et finissent par occuper une part importante du temps des patrouilleurs. Par conséquent, il est recommandé d'effectuer un exercice d'évaluation de tous les programmes et domaines d'affaires de la Sûreté et de l'ensemble des services policiers et de se questionner à savoir si ces responsabilités devraient incomber à un autre organisme, ou si elles pourraient être assumées par le secteur privé.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ORGANISATION POLICIÈRE :

La gouvernance

26. Consolider le statut d'organisme budgétaire de la Sûreté afin de bénéficier d'une plus grande flexibilité d'action dans ses opérations et sa gestion quotidienne.

27. Effectuer un exercice d'évaluation des programmes et des domaines d'affaires de l'ensemble des services policiers et se questionner à savoir si ces responsabilités devraient incomber à d'autres organismes, ou si elles pourraient être assumées par le secteur privé.

²¹ D'autres avenues peuvent aussi être explorées, dont la lutte à l'absentéisme prolongé dans les postes MRC.

5. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC : LA CARTE POLICIÈRE

PISTES DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

LES OBJECTIFS À LA BASE DE
LA RÉFORME DE 2001 SUR
L'ORGANISATION POLICIÈRE
DEMEURENT-ILS TOUJOURS
VALABLES? QU'EN EST-IL
POUR L'AVENIR?

LES EXIGENCES LÉGALES ET
RÈGLEMENTAIRES SONT-ELLES
TOUJOURS ADÉQUATES?
DOIT-ON ASSOUPPLIR LES
RÈGLES EN VIGUEUR
CONCERNANT LA
MODIFICATION DE DESSERTES
POLICIÈRES ET DE NIVEAUX DE
SERVICE?

D'une certaine façon, la présente réflexion offre une occasion privilégiée pour évaluer la réforme de 2001 sur l'organisation policière et la *Loi sur la police*, à savoir, entre autres, si le MSP doit aller plus loin dans le regroupement de corps de police et comment répartir les organisations et les effectifs sur le territoire québécois.

Tout d'abord, rappelons la diminution significative du nombre de corps de police, de 163 en 1991 à 31 actuellement, qui a mené à une intégration de plus de 1 100 policiers municipaux dans les rangs de la Sûreté. Grâce à un processus rigoureux, les policiers intégrés ont pu poursuivre leur carrière et se sont vu offrir des possibilités que seule une organisation de l'envergure de la Sûreté pouvait leur offrir.

En tenant compte du fait qu'en 2001, les problèmes de l'organisation policière résidaient davantage dans la fragmentation des ressources, dans leur éparpillement sur le territoire et dans le partage imprécis des responsabilités entre les organisations,

nous pouvons affirmer que la réforme de 2001 a été un succès. En outre, les niveaux de service permettent de connaître exactement les rôles et les responsabilités de chacune des organisations lors d'un événement. La Sûreté est d'avis que le modèle d'affaires actuel est viable, que ce soit pour la surveillance du territoire ou pour les enquêtes criminelles. Toutefois, ce modèle mériterait certaines améliorations afin d'être optimal et à l'image de la criminalité d'aujourd'hui.

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

LA CARTE POLICIÈRE, SOIT LA RÉPARTITION TERRITORIALE DE LA DESSERTE POLICIÈRE AU QUÉBEC, DEVRAIT-ELLE ÊTRE REVUE?

DEVRAIT-ON PRIVILÉGIER LE REGROUPEMENT DE CORPS DE POLICE POUR CRÉER DES ORGANISATIONS AUX CAPACITÉS ACCRUES?

La Sûreté considère que le développement de cette optimisation devrait passer par une réduction du nombre de corps de police municipaux au Québec. Il est donc recommandé d'abolir les niveaux de service 1 et 2 et de revoir les paramètres définissant les niveaux de service en considérant la charge de travail plutôt qu'en tenant seulement compte de la population desservie pour assurer une distribution de l'effectif policier au Québec. Alors que les effectifs de la Sûreté sont maintenant distribués en fonction de l'évaluation de la charge de travail, les niveaux de service, eux, sont toujours définis uniquement sur la base de la population desservie (nombre d'habitants). La Sûreté croit qu'une réflexion est à mener sur l'utilisation de cette variable seule, et qu'un diagnostic de la

population desservie et de ses besoins en matière de services policiers permet d'offrir des services plus adaptés. **La distribution des effectifs policiers au Québec devrait, à l'instar de ce qui est appliqué par la Sûreté, être dictée par une évaluation de la charge de travail.** En effet, la littérature tout comme les analyses réalisées par la Sûreté démontrent que deux communautés possédant le même nombre de citoyens peuvent avoir des besoins totalement différents en matière de services policiers. Cette méthode permettrait une meilleure réponse aux véritables besoins des citoyens et une plus grande équité des services de police offerts au Québec²².

Par ailleurs, les enquêtes sont de plus en plus complexes et exigent souvent des expertises et des connaissances spécifiques. Dans plusieurs domaines, notamment en enquêtes criminelles, les corps de police de niveaux 1 et 2 n'ont pas la capacité d'offrir certains services et, par conséquent, requièrent fréquemment l'assistance de la Sûreté, comme il est prévu par la *Loi sur la police*.

De surcroît, un regroupement de certains corps de police de plus petite envergure (actuellement les niveaux 1 et 2) permettrait possiblement de rehausser la capacité de ceux-ci et diminuerait ainsi l'assistance requise par la Sûreté à plusieurs égards. Celle-ci serait alors en mesure de maximiser ses efforts dans les activités de niveau 6, les dossiers d'envergure provinciale et la coordination dans différents domaines d'affaires, tels que la lutte contre le crime organisé et financier, l'exploitation sexuelle des enfants sur Internet et la cybercriminalité. Également, précisons que les corps de police travaillent actuellement indépendamment dans plusieurs secteurs d'activité. En plus de joindre l'expertise acquise individuellement par chaque corps de police, un regroupement de certains corps de police permettrait d'éliminer des doublons à

²² Chartrand, Éric, Verret, Éric-Alexandre et Picard, Véronique. *Un modèle hybride de l'évaluation de la charge de travail des patrouilleurs de la Sûreté en soutien au déploiement cohérent et équitable des ressources policières parmi les unités*. Sûreté du Québec et Université de Montréal, 2014.



plusieurs égards, notamment en acquisition, en recrutement, etc. Il favoriserait également une meilleure cohésion provinciale des priorités d'enquête et une coordination des dossiers d'enquête lorsque requis. Pour ces raisons, il est recommandé de regrouper des corps de police municipaux ou de les intégrer à la Sûreté pour créer des organisations aux capacités accrues.

Selon la Sûreté, les regroupements et la formation de grands corps de police devraient se faire autour des grands centres. De fait, l'urbanisation vient naturellement avec une criminalité plus grande et plus diversifiée, et les centres urbains s'avèrent souvent une plaque tournante pour la perpétration des activités criminelles.

Ce modèle permettrait de bonifier les effectifs et la spécialisation des organisations policières en plus d'uniformiser davantage les pratiques, un objectif déjà fixé en 2001 et qui est toujours pertinent en 2020. Également, avec un nombre restreint de corps de police de plus grande taille, des orientations et des actions pourraient être dégagées plus facilement par l'entremise de tables sectorielles communes.

La Sûreté est d'avis que le fait de conserver toutes les activités policières associées au niveau 6 (patrouille, enquêtes, etc.) permet de déployer une grande force de mobilisation lors d'un événement majeur. Voici deux exemples appuyant cette conclusion :

1. Lors de la pandémie de COVID-19, les enquêteurs ont appuyé la Surveillance du territoire dans ses mandats de contrôle des accès aux régions.
2. Lors du Sommet du G7, quelque 2 500 policiers ont été mobilisés dans Charlevoix.
3. Lors des inondations de 2019, 200 policiers de la Sûreté ont été déployés pendant plusieurs jours à Sainte-Marthe-sur-le-Lac afin de sécuriser la zone inondée à la suite du bris de la digue.

Ainsi, cette agilité dans les capacités d'intervention permettrait de consolider le rôle de police nationale de la Sûreté, et de la rendre prête à intervenir rapidement en cas de force majeure. La Sûreté est d'avis qu'elle devrait conserver son niveau 6 et son statut de police nationale et maintenir, voire augmenter sa présence sur l'entièreté du territoire pour être en mesure de faire face à ces phénomènes et événements qui risquent de s'intensifier en nombre et en impact.

La Sûreté est d'avis que le modèle de desserte autoroutière actuel doit demeurer, permettant ainsi de respecter les orientations prises en 2001 lors de la révision de la carte policière qui visait à assurer l'équité pour les utilisateurs de la route. Cela répond aussi aux recommandations du rapport Gagné (2017) suivant les événements survenus sur l'autoroute 13. De plus, la desserte autoroutière s'inscrit dans l'approche intégrée préconisée par la Sûreté en matière de lutte contre la grande criminalité et assure une gestion efficiente et uniforme des entraves majeures des principaux axes routiers (impact économique).

PISTE DE RÉFLEXION DU LIVRE VERT

LE MODÈLE DE CORPS DE POLICE
SPÉCIALISÉ DEVRAIT-IL ÊTRE APPLIQUÉ
POUR CERTAINS TYPES D'ENQUÊTES
SPÉCIALISÉES ET DE SOUTIEN À CELLES-CI ?
Y AURAIT-IL PLUTÔT LIEU DE PERMETTRE
DES REGROUPEMENTS ET DES PARTAGES
DE CES SERVICES ENTRE DIFFÉRENTS
CORPS DE POLICE ?

À l'heure actuelle, la responsabilité des activités en enquêtes criminelles et en soutien est établie selon les niveaux de service décrits dans le *Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence*. Selon la répartition actuelle des services policiers et des territoires, la Sûreté et le SPVM assument une partie importante du volume en enquête criminelle au Québec. Ce volume, ainsi que la vaste étendue de son territoire, a permis à la Sûreté de développer une expertise de pointe dans une grande variété de domaines où les enquêtes se caractérisent notamment par

leur complexité, leur envergure et leur sensibilité. Cette réalité a amené la Sûreté à développer des mécanismes de coordination efficaces qui lui permettent d'offrir des services uniformes et performants sur l'ensemble de son territoire ainsi que sur celui des municipalités auprès desquelles elle rend des services supérieurs et supplétifs.

Dans le cadre de la présente réflexion, la Sûreté a étudié, de façon approfondie, les différents domaines d'affaires spécialisés en enquêtes criminelles ainsi que les responsabilités qui incombent aux différents corps de police à cet effet. Ces réflexions ont permis de mettre en lumière les difficultés rencontrées dans le modèle actuel et d'évaluer l'opportunité de centraliser la responsabilité de certaines activités spécialisées au sein d'un corps de police, en l'occurrence la Sûreté. La centralisation au sein d'une seule instance comporte plusieurs avantages, notamment :

- L'uniformisation des pratiques et de la formation à l'échelle provinciale ;
- La possibilité de desservir l'ensemble du territoire québécois de manière équitable et cohérente ;
- L'uniformisation des services offerts aux familles et aux victimes ;
- Une optimisation de la communication de renseignements ;
- La mise en commun des équipements et logiciels spécialisés et coûteux pour en faire une utilisation plus efficiente et réduire les frais ;
- Une plus grande agilité dans le recrutement de candidats civils et policiers et la rétention du personnel ;
- Le développement d'une expertise de pointe ;
- Une capacité accrue à suivre l'évolution de la technologie et de la criminalité ;
- L'accès simplifié aux différents spécialistes (profileurs, polygraphistes, psychologues judiciaires, juricomptables).



À la lumière des réflexions effectuées et des avantages énumérés précédemment, la Sûreté recommande que lui soient confiées la responsabilité, l'imputabilité et la coordination de certaines activités spécialisées en enquêtes criminelles et en soutien en plus des activités actuellement de niveau 6 selon le *Règlement sur les services policiers*. Parmi celles-ci, notons :

- Les disparitions de plus de 60 jours;
- Les dossiers non résolus;
- La coordination en matière d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet (ESEI) et de cybercriminalité;
- La coordination de la gestion des informateurs;
- La criminalité financière d'envergure et complexe (mise en place d'un Bureau d'enquête unifié dirigé par la Sûreté et incluant la participation des corps de police municipaux);
- La polygraphie;
- Les techniciens en explosifs;
- La coordination des techniciens en scène de crime (TSC) et techniciens en scène d'incendie (TSI);
- L'identité judiciaire spécialisée;
- Les reconstitutionnistes;
- La coordination du Groupe tactique d'intervention (GTI) et l'interception des communications privées.

Toutefois, il est essentiel de s'assurer que les enquêtes de premier niveau restent menées localement afin de conserver un modèle de police de proximité intégré, tant en gendarmerie qu'en enquête. En effet, pour être efficace, l'enquêteur doit être ancré dans son milieu et posséder de l'information et du renseignement qui proviennent également de la patrouille. La commission Poitras « jugeait que si une affaire comme l'affaire Matticks a[va]it pu survenir à l'intérieur de la SQ, celle-ci était largement attribuable au fait qu'il n'y avait pas de synergie entre les enquêtes criminelles et la gendarmerie²³ ». Avec sa recommandation 12, la commission Poitras proposait que « [l]a Sûreté du Québec développe un modèle original de police de proximité où le lien organique entre la gendarmerie et les enquêtes criminelles [soit] affirmé de sorte que les intervenants de première ligne contribuent à la prévention et à la résolution des crimes²⁴ ». Bien que des efforts soient toujours à consentir, la Sûreté avait intégré ces recommandations dans ses pratiques avant la révision de la *Loi sur la police* en 2002.

²³ Extrait du *Document d'orientation stratégique* de la Sûreté.

²⁴ Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec; Poitras, Lawrence A. *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice : rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec*. Sainte-Foy, Québec : Publications du Québec, 1998. 5 vol.



RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ORGANISATION POLICIÈRE :
La carte policière

28. Abolir les niveaux de service 1 et 2 et revoir les paramètres définissant les niveaux de service en considérant la charge de travail et non seulement la population desservie pour assurer une distribution plus adéquate de l'effectif policier au Québec.
29. Regrouper des corps de police municipaux ou les intégrer à la Sûreté du Québec pour créer des organisations aux capacités accrues.
30. Confier la responsabilité, l'imputabilité et la coordination de certaines activités spécialisées en enquête criminelle et en soutien à la Sûreté du Québec.
31. S'assurer que les enquêtes de premier niveau restent menées localement afin de conserver un modèle de police de proximité intégré, tant en gendarmerie qu'en enquête.



PARTIE 2 : MODÈLE PROPOSÉ

À la lumière de l'analyse exposée précédemment et des 30 recommandations qui y sont formulées, la partie 2 présente le modèle de carte policière proposé par la Sûreté.

D'abord, le modèle proposé a été réfléchi selon les principes de regroupement des corps de police municipaux ou d'intégration à la Sûreté suivants :

- 1) La stabilité de la carte policière à long terme, en offrant aux élus la possibilité de faire un choix éclairé et en s'assurant qu'une fois qu'une municipalité opte pour une desserte CPM ou Sûreté, elle ne puisse retourner à la situation précédente. Par ailleurs, les ententes relatives à la fourniture de services de police par la Sûreté aux municipalités devraient dorénavant être conclues pour une durée indéterminée plutôt que pour 10 ans (modification législative à prévoir : la *Loi sur la police* (RLRQ, c. P-13.1, a. 71 et 76)).
- 2) Une vision prospective, ayant considéré les fluctuations démographiques et les besoins éventuels en matière de sécurité publique (désastres naturels, désordre public, évolution des crimes technologiques, crises sanitaires, pandémies, etc.).
- 3) La qualité et l'équité dans les services offerts aux citoyens et à l'État, en s'appuyant sur le modèle de charge de travail réalisé par la Sûreté en collaboration avec l'Université de Montréal en 2014 et en assurant l'homogénéité des services.
- 4) La capacité des CPM à offrir les services.
- 5) Les indicateurs sociodémographiques et les besoins de sécurité publique.
- 6) Le respect du découpage du territoire municipal local ou régional afin de favoriser une structure pérenne pour l'organisation de la desserte; le même corps de police dessert au moins une MRC dans l'intégralité de son territoire.
- 7) La modification de la *Loi sur la police* et la possibilité pour les municipalités de choisir d'être desservies par un CPM ou la Sûreté, sans restriction basée sur la population ou l'appartenance à une région métropolitaine de recensement (RMR), à la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ou à la communauté métropolitaine de Québec (CMQ) (art. 71 et 72 de la *Loi sur la police*).

Le modèle de carte policière proposé se définit par les paramètres suivants :

1) Les trois niveaux de service actualisés

Les niveaux pourraient être définis comme suit :

- 1- Grands centres (régies et autres grands CPM);
- 2- Grandes villes (Montréal et Québec);
- 3- National (Sûreté).

Par le fait même, le partage et l'échange de services spécialisés entre corps de police devraient être élargis tout en étant balisés afin de maintenir le rôle de police nationale de la Sûreté. Un partage de certains services engendrerait vraisemblablement une diminution des coûts, ce qui permettrait à plusieurs municipalités de faire face à leurs responsabilités en matière de services policiers. Actuellement, lorsque les CPM ne sont pas en mesure de répondre à la demande en raison de l'absence ou du manque d'effectifs, la Sûreté est appelée à leur offrir des services supplétifs. Ces services sont actuellement offerts sans facturation, malgré ce que prévoit la *Loi*.

2) Le nouveau niveau 3 (national – Sûreté du Québec) conserve les responsabilités de l'actuel niveau 6 en exclusivité

En effet, le niveau de service actuel de la Sûreté permet d'assurer efficacement la protection de l'État, de coordonner le rétablissement de l'ordre lors de situations d'urgence d'envergure provinciale, de combattre le crime en s'attaquant autant à la criminalité locale que celle de plus grande envergure et de prévenir la criminalité grâce au renseignement et à l'approche communautaire.

3) Les trois niveaux de compétences en enquête criminelle

- Les **enquêtes de niveau 1** correspondraient aux activités policières actuelles de niveaux 1, 2 et 3 selon le *Règlement sur les services policiers*, à l'exception des meurtres.
- Les **enquêtes de niveau 2** viseraient les services policiers actuellement de niveaux 4 et 5 ainsi que les meurtres.
- Les **enquêtes de niveau 3** viseraient les services policiers actuellement de niveau 6 ainsi que certaines activités complexes et d'envergure, comme précisé à la section 5²⁵. Celles-ci seraient donc exclusives à la Sûreté.

4) La Sûreté du Québec conserve la responsabilité de la desserte autoroutière actuelle

Une gestion efficace des entraves majeures est nécessaire pour atténuer les impacts sur la fluidité de la circulation considérant les impacts économiques. Conformément aux orientations de 2001 lors de la révision de la carte policière, qui visait notamment à assurer une équité des services pour les utilisateurs de la route, la Sûreté doit continuer à assurer la desserte autoroutière dans son intégralité. Également, parmi les recommandations du rapport Gagné suivant les événements survenus sur l'autoroute 13, la Sûreté a mis en place un Centre de vigie et de coordination opérationnelle (CVCO) qui permet une prise en charge très rapide des différents événements, en plus des communications qui en découlent. La

²⁵ Disparition de plus de 60 jours; dossiers non résolus; coordination en matière d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet et de cybercriminalité; coordination de la gestion des informateurs; criminalité financière d'envergure et complexe; polygraphie; techniciens en explosifs; coordination des techniciens en scène de crime et des techniciens en scène d'incendie; identité judiciaire spécialisée; reconstitutionnistes; coordination du Groupe tactique d'intervention (GTI) et interception des communications privées.



desserte autoroutière s'inscrit dans l'approche intégrée préconisée par la Sûreté en matière de lutte contre la grande criminalité et assure une gestion efficiente et uniforme des entraves majeures des principaux axes routiers (impact économique). Pour ces raisons, les autoroutes ne pourraient être desservies par plusieurs corps de police.

5) Le regroupement des corps de police municipaux

Les corps de police municipaux seraient regroupés selon leur proximité géographique et en fonction de différents critères afin d'accroître leurs capacités organisationnelles, dans l'optique où ils devront assumer entièrement les activités policières sous leur responsabilité.

À terme, le Québec pourrait compter entre 7 et 10 corps de police.

6) La création de bassins provinciaux d'effectifs spécialisés

Serait mise en place une structure de coordination fonctionnelle des bassins provinciaux des effectifs, dont le mandat serait principalement la sélection, le recrutement et la formation des membres. Parmi les effectifs spécialisés visés : les membres des GTI, les plongeurs, les membres des unités de maintien et de rétablissement de l'ordre et les techniciens en explosifs.

7) La création d'équipes d'enquêtes régionales mixtes

Toutes les enquêtes impliquant un réseau, nécessitant des services de soutien spécialisés ou encore étant d'envergure interrégionale ou interprovinciale devraient être coordonnées par la Sûreté sous la forme d'équipes d'enquêtes régionales mixtes. Précisons que ceci permettrait, entre autres, d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de transfert de connaissances, d'uniformiser les services policiers offerts à la population, de rehausser l'efficacité des services policiers et d'avoir une meilleure lecture de la criminalité provinciale. Coordonnées par la Sûreté, ces équipes pourraient être suivies par l'entremise de comités directeurs composés des corps de police concernés. La structure et le déroulement de ces comités pourraient ainsi être à l'image des comités mis en place dans le cadre des Escouades régionales mixtes (ERM).

8) Certaines activités d'enquête et de soutien sont dorénavant sous la gouvernance de la Sûreté

Comme principaux avantages, la gouvernance des activités d'enquête et de soutien nommées précédemment par la Sûreté favorise une expertise de pointe ainsi que le déploiement uniforme des activités à l'échelle provinciale par une structure de gouvernance unique.

9) Le modèle de desserte de la Sûreté est ajusté pour les grands centres urbains

Grâce à son expertise et son expérience, la Sûreté serait en mesure d'adapter son offre de services aux territoires urbains, comme ça a été le cas lors des dernières intégrations. Dans



l'éventualité où le MSP déciderait de nouvelles intégrations, il serait pertinent de tenir compte des ressources requises, principalement dans les domaines de la gestion et de l'administration (ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles), du soutien aux enquêtes, des centres de gestion des appels, etc. Ainsi, l'intégration de centaines de policiers doit s'accompagner d'ajout d'effectifs en appui à la mission première, et ce, avec le financement du Conseil du trésor.

10) La révision de la carte policière doit également évaluer les besoins des corps de police autochtones

La Sûreté a largement collaboré à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec et à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA) et a mis sur pied, au cours des dernières années, différents projets avec des partenaires pour appliquer les recommandations. Quant à la carte policière, la Sûreté n'a pas analysé de scénarios à cet égard considérant les travaux du Secrétariat aux affaires autochtones actuellement en cours, mais elle se tient à la disposition du Secrétariat.

Les avantages que représente le modèle proposé :

- Il **favorise l'approche intégrée** en sécurité publique, qui consiste à assurer tant le bien-être des citoyens que la sécurité de l'État afin de contribuer à la prospérité économique et au développement du Québec.
- Il s'agit d'une **approche logique**, ajustée avec l'expérience des 20 dernières années, qui garantit une **meilleure équité dans l'offre des services policiers** pour l'ensemble de la population et à plus long terme, car elle s'appuie sur le découpage des territoires plutôt que sur la population. La population étant appelée à fluctuer, une carte policière qui s'appuie davantage sur le découpage des MRC est plus stable dans le temps. Le concept d'équité revêt une plus grande importance à la Sûreté en raison du modèle de facturation basé sur une péréquation et choisi par le gouvernement du Québec. Ainsi, les municipalités se partagent la facturation de la desserte globale de la Sûreté et sont donc en droit de recevoir un service comparable à ce qui est offert aux autres municipalités. L'utilisation d'une analyse de la charge de travail par les corps de police municipaux leur offre tout de même plusieurs avantages :

- (1) Asseoir la détermination du nombre d'effectifs sur des données objectives ;
- (2) S'assurer d'avoir la capacité de répondre à la demande citoyenne ;
- (3) Choisir la proportion de temps que le corps de police / le conseil municipal décide d'investir dans le travail proactif, selon la capacité de payer des citoyens du territoire desservi.



- Il **favorise l'indépendance entre le monde municipal et la police**, car le regroupement de plusieurs corps de police municipaux nécessitera la création d'une entité administrative décisionnelle au-delà des limites de territoire.
- Il **atténue la fragmentation des services policiers**.
- Il **réduit les coûts globaux pour les citoyens** en concentrant les besoins d'investissements pour lutter contre les crimes technologiques dans un plus faible nombre de corps policiers, réduisant ainsi les coûts globaux pour les citoyens.
- Il **facilite l'uniformisation des conditions de travail et des fonds de pension** des policiers au Québec.
- Il **conserve la capacité de mobilisation** d'un nombre important d'effectifs à travers la province lors de situations d'envergure (ex. : sommet du G7, points de blocage pour la COVID-19, inondations).
- Il **diminue l'assistance aux corps de police municipaux requise** en permettant à la Sûreté de maximiser ses efforts dans ses activités de niveau 6, les dossiers d'envergure provinciale et la coordination dans différents domaines d'affaires. Par exemple, lors du confinement de certaines régions au printemps dernier, les CPM n'avaient pas la capacité de mettre en place des points de blocage.
- Il **rehausse l'efficacité des services policiers** en permettant d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de transfert de connaissances, d'uniformiser les services policiers offerts à la population, de rehausser l'efficacité des services policiers et d'avoir une meilleure lecture de la criminalité provinciale.



CONCLUSION

Le modèle proposé est innovant puisque les scénarios d'intégration et de regroupement des corps de police tiennent compte de la projection démographique de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) pour les 20 prochaines années. De plus, il intègre des variables de sécurité publique et de charge de travail pour assurer l'équité et l'efficacité dans la distribution des ressources policières au Québec. Il se caractérise par sa vision et son approche intégrée de la sécurité publique au Québec, en ayant à cœur la sécurité des citoyens à tous les niveaux ainsi que la protection de l'État. Il amène une plus grande fluidité d'échange du renseignement policier, un pilier pour le succès du modèle.

Pour conclure, la Sûreté estime essentiel de rappeler trois éléments clés de son analyse :

- La Sûreté doit demeurer la police nationale, avec ses ressources et son expertise.
- Le regroupement des corps de police municipaux est nécessaire pour plus de cohérence et d'uniformité dans l'offre de services et les capacités accrues des organisations.
- Enfin, la qualité des services aux citoyens et l'efficacité des services prédominent, mais tiennent aussi compte de la capacité de payer des citoyens.



Tableau récapitulatif des recommandations

THÈMES	RECOMMANDATIONS
LES RESSOURCES HUMAINES	1. Implanter plus de programmes et permettre plus de portes d'entrée pour des candidats ayant des expériences complémentaires et diversifiées. 2. Revoir les critères de sélection des candidats dès le niveau collégial, en y incluant les vérifications de bonnes mœurs. 3. Uniformiser le contenu des formations offertes par les collèges et s'assurer de son adaptation aux nouveaux enjeux et besoins de la société. 4. Standardiser et harmoniser les conditions de travail et les fonds de pension des policiers. 5. Collaborer avec la communauté policière et le ministère de la Sécurité publique (MSP) afin que soient développées des ressources spécialisées pour intervenir auprès des policiers. 6. Accroître la sensibilisation et la formation en matière de santé mentale dès le niveau collégial. 7. Réaffecter les tâches ne nécessitant pas une formation policière vers des postes civils.
LA CONFIANCE DES CITOYENS ET LA QUALITÉ DES SERVICES	8. Professionnaliser davantage le rôle des porte-parole des corps policiers en uniformisant les formations en communication. 9. Établir des canaux de communication policière avec les partenaires gouvernementaux et les partenaires lors de situations d'urgence. 10. Conserver un modèle de communication transparente dont le contenu est accessible pour favoriser la compréhension par le citoyen de la pratique et de la réalité policières. 11. Créer une équipe mixte chargée de traiter les allégations criminelles visant des policiers. 12. Adapter les règles encadrant le traitement des dossiers d'allégations d'infraction criminelle à l'égard d'un policier. 13. Modifier le <i>Code de déontologie des policiers</i> de sorte qu'une plainte, pour être recevable, doive provenir d'une personne sur qui le comportement d'un policier a un impact ou d'un de ses proches. 14. Modifier les obligations du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) afin que soit instauré un délai maximal pour la conclusion des enquêtes. 15. Être plus proactif dans le développement et l'implantation des mesures visant à lutter contre le profilage racial. 16. Assouplir les dispositions législatives entourant l'échange d'information et la protection des renseignements personnels dans le cadre de partenariats afin de permettre une meilleure collaboration entre les ministères et organismes ainsi que des partenariats plus efficaces. 17. Faire tomber les barrières structurelles et organisationnelles afin de faciliter la création de partenariats, la communication des meilleures pratiques et le développement de nouvelles stratégies en matière de prévention de la criminalité. 18. Mettre sur pied, bonifier et consolider des partenariats avec des acteurs dotés de ressources adéquates et avec des ministères, des organismes et d'autres ressources spécialisées en matière de santé et de services sociaux et de justice.





THÈMES	RECOMMANDATIONS
	19. Créer des équipes spécialisées et multidisciplinaires pour le développement de stratégies d'intervention, de formations s'adressant aux patrouilleurs, pour du soutien et du conseil, notamment pour faire face aux problématiques de violence conjugale et de santé mentale.
L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL	20. Maintenir le Service du renseignement criminel du Québec (SRCQ). 21. Créer l'obligation formelle pour tous les corps de police au Québec de communiquer leur renseignement. 22. Créer l'obligation pour les corps de police de participer à la stratégie provinciale de lutte contre le crime organisé. 23. Faire de la lutte contre le crime organisé une priorité gouvernementale, et non seulement policière. Les acteurs du système de justice doivent apporter une réponse cohérente aux efforts policiers. 24. À l'image des organisations policières dans lesquelles les enquêteurs œuvrent dans des créneaux spécifiques, le DPCP devrait aussi créer des équipes spécialisées, composées de procureurs d'expérience pour les dossiers complexes, notamment en crime organisé. 25. Allouer des budgets supplémentaires pour le financement adéquat, tant en ressources humaines qu'en ressources technologiques, des obligations des organisations policières en matière d'enquêtes criminelles.
L'ORGANISATION POLICIÈRE : LA GOUVERNANCE	26. Consolider le statut d'organisme budgétaire de la Sûreté afin de bénéficier d'une plus grande flexibilité d'action dans ses opérations et sa gestion quotidienne. 27. Effectuer un exercice d'évaluation des programmes et des domaines d'affaires de l'ensemble des services policiers et se questionner à savoir si ces responsabilités devraient incomber à d'autres organismes, ou si elles pourraient être assumées par le secteur privé.
L'ORGANISATION POLICIÈRE : LA CARTE POLICIÈRE	28. Abolir les niveaux de service 1 et 2 et revoir les paramètres définissant les niveaux de service en considérant la charge de travail et non seulement la population desservie pour assurer une distribution plus adéquate de l'effectif policier au Québec. 29. Regrouper des corps de police municipaux ou les intégrer à la Sûreté du Québec pour créer des organisations aux capacités accrues. 30. Confier la responsabilité, l'imputabilité et la coordination de certaines activités spécialisées en enquête criminelle et en soutien à la Sûreté du Québec. 31. S'assurer que les enquêtes de premier niveau restent menées localement afin de conserver un modèle de police de proximité intégré, tant en gendarmerie qu'en enquête.