

Vers l'équité et l'efficacité dans les services de police

It's a pleasure for me today to be present as director of the « Service de police de Sherbrooke » and also as the vice president of the « Association des directeurs de police du Québec ». Being more comfortable in French, please allow me to pronounce my short presentation in French but it will be possible for you to use your ear-phones for those who prefer simultaneous translation.

(Il m'est agréable aujourd'hui d'être présent ici à titre de directeur du service de police de Sherbrooke, et aussi comme vice-président de l'association des directeurs de police du Québec. Étant plus confortable en français vous me permettez de prononcer ma courte présentation en français, alors il vous sera possible d'utiliser vos écouteurs pour ceux et celle qui ne comprennent pas bien la langue française).

Dans un premier temps, je vous mentionnerai qu'au moment où l'on m'a approché afin de faire une courte présentation sur l'équité et l'efficacité des services de police au Québec, je me demandais vraiment par où commencer puisqu'il s'agit d'un sujet vaste et qui exige une bonne réflexion et des recherches vraiment pointues afin de répondre le plus clairement possible à l'ensemble de vos interrogations dans ce dossier.

J'ai décidé de retourner en arrière afin de vous replacer dans le contexte des fusions municipales et de la réforme majeure de la carte policière au Québec, et cela, étant donné que plusieurs d'entre vous viennent de partout à travers le Canada et que pour certains la venue de la Loi 19 sur l'organisation des services de police ne vous dit à peu près rien. Il s'agit d'une réorganisation qui a laissé beaucoup de beaux souvenirs pour certains et de moins beaux pour d'autres. Il faut savoir qu'en 2002, au Québec, il n'y a pas eu d'évolution dans la façon de faire la police dans les organisations policières, mais bien une révolution qui s'est répercutée sur le terrain par une profonde mutation des organisations policières.

En 2000, le gouvernement du Québec modifiait de façon substantielle la Loi sur la police et y intégrait la Loi sur l'organisation policière. Cette nouvelle disposition législative a été complétée en 2001 par la loi touchant l'organisation des services policiers. Celle-ci visait à redéfinir la carte policière dans tout le Québec. Vous devez savoir que la Loi sur l'organisation policière encadre l'offre de services policiers au Québec en établissant les compétences respectives de la Sûreté du Québec et des services de police municipaux.

La Sûreté du Québec, qui dépend du ministère de la Sécurité publique, fait appliquer les mêmes lois qu'un service de police municipal à savoir, le Code criminel et les lois provinciales sur l'ensemble du territoire québécois. Elle est également qualifiée et mandatée afin de prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux applicables sur le territoire des municipalités sur lequel elle assure les services policiers.

Dans les cas où un service de police municipal n'est pas en mesure d'offrir un service plus spécialisé, c'est le cas notamment lors d'enquête complexe sur des crimes graves ou des crimes en réseau ou combattre le crime organisé ou encore la cybercriminalité, elle procède immédiatement à la frappe en relève et prend charge du dossier.

La Loi 19 sur l'organisation policière vient clore une décennie d'ajustement organisationnel destiné à rationaliser l'offre des services au Québec. Elle prévoit notamment à la mise en place de 6 niveaux de service correspondant à la taille de la population à desservir. Cette formule permet ainsi au ministère d'ajuster la qualité des services policiers à un niveau standardisé tout en reconnaissant la capacité budgétaire variée des municipalités.

Chaque niveau de service comprenait des exigences minimales en gendarmerie, en enquête, en mesure d'urgence et en service de soutien. Tous les services de police municipaux ont dû soumettre un plan d'organisation au ministère de la Sécurité publique pour approbation, et ce, afin de s'assurer que les services du niveau requis étaient fournis dans les délais demandés.

Cette obligation législative de nous conformer à un certain niveau de service a entraîné la disparition de dizaines de services policiers municipaux qui comptaient peu d'agents, au profit de la Sûreté du Québec, et bien entendu la création de régies intermunicipales de police permettant de regrouper les services policiers. Ainsi, en décembre 2000, le Québec comptait 125 corps de police municipaux qui desservaient une population de 7,4 millions d'habitants, et plus de la moitié avait des effectifs inférieurs à vingt policiers. Au 31 mars 2008, on n'en compte que 34 pour desservir une population 7,7 millions d'habitants. De ce nombre, 17 desservent une seule municipalité et 17 en desservent plus d'une.

Depuis 2003, la Sûreté du Québec assure des services policiers de façon exclusive dans 5 des 17 régions administratives du Québec. À la suite des modifications apportées à la Loi sur la police en 2001, la part de la population québécoise desservie par un corps de police municipale a diminué de 79 % à 69 %. À titre comparatif, en 2001, l'Ontario comptait 69 organisations policières fournissant des services à 11,7 millions d'habitants, alors qu'en 2007 elles étaient 60 à desservir 12,6 millions d'habitants.

En terme sociodémographique, compte tenu des paramètres nouvellement fixés par la Loi sur la police, ce sont les régions fortement urbanisées prenant la forme de communauté ou de régions métropolitaines qui seront desservies par des services policiers municipaux.

Dans les autres régions du Québec, les municipalités de plus de 50,000 milles habitants seront desservies elles aussi par un service de police municipale. Les municipalités ayant une population de moins de 50,000 habitants seront desservies par la Sûreté du Québec, à moins que la municipalité ait pris la décision de garder son organisation policière et d'offrir le premier niveau de service prévu à la Loi sur la police.

Pourquoi une réforme de la carte policière

La réforme de l'organisation policière est l'aboutissement d'efforts qui se poursuivent depuis maintenant une quinzaine d'années afin d'adapter les services policiers au contexte de la société d'aujourd'hui. Ces efforts culminent avec la mise en œuvre de ces nouvelles règles en matière de service policier à donner aux citoyens.

Les problèmes qui affectaient l'organisation policière étaient bien connus, à savoir :

- 1) La fragmentation excessive de structures;
- 2) La disparité de l'offre de services;
- 3) Les difficultés pour de nombreux petits corps de police à offrir les obligations de base;
- 4) L'instabilité de certains corps de police;
- 5) Une mise en œuvre complexe pour la Sûreté du Québec
- 6) Une évolution plus rapide du milieu criminel que du milieu policier.

Nous recherchions

- ♦ Des organisations plus efficaces dans la lutte à la criminalité;
- ♦ Une répartition des ressources plus efficace sur le territoire québécois;
- ♦ L'établissement plus précis des responsabilités entre services de police;
- ♦ Une adaptation de l'organisation policière à la réforme municipale.

Une réorganisation coûteuse pour les municipalités

Comme les organisations policières évoluent dans un environnement criminel de plus en plus complexe, et étant donné que celles-ci ont des obligations plus importantes en relation directe avec les nouveaux niveaux de service, il y aura, à compter de 2002 et les années subséquentes, des investissements fort importants dévolus aux municipalités désirant conserver leurs organisations policières.

Les niveaux de service demanderont aux municipalités de plus de 5,000 habitants d'offrir un taux d'encadrement et de spécialisation supérieur, ce qui exigera par le fait même, dans la plupart des cas, de se doter d'unités de support afin de répondre à leurs nouvelles obligations. Les services spécialisés de police sont aujourd'hui très nombreux et coûteux requérant un niveau élevé d'expertise, et cela n'est accessible que par une formation de pointe dispendieuse pour les municipalités et leur organisation policière.

L'organisation policière dans une municipalité est sans doute le service le plus coûteux en termes de formation et est récurrente et obligatoire dans plusieurs champs d'activités, au moment où l'on parle mise à jour des connaissances. Le niveau d'expertise requis, notamment en raison de l'évolution scientifique et des nouvelles exigences du droit et de certaines jurisprudences dont je vous parlerai plus tard à ce niveau, demande aux gestionnaires policiers une mise à jour continue.

EFFECTIF POLICIER ET DÉPENSES AU CHAPITRE DES SERVICES DE POLICE AU CANADA

À la suite de la mise sur pied de la réforme policière en 2002, et afin d'en faire la comparaison, examinons le personnel policier que nous avons sur le terrain depuis cette date.

2002 L'effectif policier pour 100,000 habitants au Canada pour une quatrième année consécutive était en augmentation. Au 15 juin 2002, il y avait 58,414 policiers. Une hausse 1,338 policiers avec l'année précédente. La majeure partie de cette croissance est attribuable aux augmentations observées au Québec, soit plus de 500 policiers et plus de 452 en Ontario.

Toujours en 2002, le taux de policiers par 100,000 habitants au Canada est de 186 policiers. Au Québec, lui il est de 194 policiers par 100,000 habitants.

COÛT

En 2002, les villes au Canada dépensaient 7,3 milliards de dollars pour sa police, ce qui correspondait à 234 dollars par Canadien.

2007 L'effectif policier par 100,000 habitants affiche la deuxième hausse annuelle la plus importante du nombre de policiers au cours des 30 dernières années au Canada.

En 2007, on dénombre 64,000 policiers au Canada. Le taux de policiers par 100,000 de population est de 195 policiers par 100,000 habitants.

Au Québec, il est de 198 par 100,000 habitants.

COÛT

En 2006, les villes au Canada dépensaient 9,9 milliards, soit une somme en hausse de 4,4 % par rapport à 2005, ce qui représentait une facture de 303 dollars par Canadien.

Pour votre information, l'Ontario (268) et le Québec (246) ont déclaré les coûts les plus élevés par habitant pour les services de police municipaux et provinciaux.

LES MUNICIPALITÉS CONFRONTÉES AU CHANGEMENT

Hé oui, les municipalités ont été confrontées depuis 2002 à des changements majeurs dans l'organisation et le suivi de leur service de police. Compte tenu du temps qui passe, permettez-moi de me limiter à deux impacts majeurs auxquels vous avez dû faire face depuis 2002.

- 1) La réforme de la carte policière;
- 2) L'application de la loi avec toute sa complexité.

1) LA RÉFORME DE LA CARTE POLICIÈRE

Afin de mieux vous faire comprendre l'ampleur de la réorganisation policière pour une ville centre comme Sherbrooke au Québec, je vous présenterai rapidement l'évolution budgétaire de son service de police depuis la mise en place de la nouvelle carte policière au Québec.

Vous comprenez bien entendu que l'organisation policière que j'ai choisie à titre d'exemple est ma propre organisation, soit le Service de police de Sherbrooke. Le service de police de niveau 2 le plus important au Québec.

Les résultats présentés aujourd'hui ne sont pas nécessairement similaires partout au Québec, mais sachez qu'après avoir échangé avec plusieurs directeurs de police, il y a d'étranges similitudes dans toutes les autres organisations policières au Québec.

Le conseil municipal de la Ville de Sherbrooke adoptait, le 2 décembre 2002, le nouveau plan d'organisation de son service de police, ce qui impliquait que la Ville de Sherbrooke s'engageait à :

Phase 1 – Augmentation des effectifs policiers

2002 8 nouvelles ressources 339,000 \$ d'investissement.

2003 La Ville s'engage à allouer une somme supplémentaire de 600 955,00 \$ et son service doit comporter notamment 186 policiers permanents. Pour votre information, ce montant ne comprenait pas l'implantation de toutes les nouvelles obligations comprises dans la loi concernant l'organisation des services policiers. Il ne comprenait pas non plus la cotisation de l'employeur, les frais de perfectionnement, l'entretien et l'achat de véhicules, de vêtements, de chaussures et accessoires de toutes sortes.

La Ville de Sherbrooke devait avoir à son emploi en 2004, 200 policiers afin de répondre à ses engagements correspondant à son niveau de service, ce qui représente en bout de piste à l'embauche de 51 ressources additionnelles pour la Ville dont 40 policiers et 11 personnes civiles. Un investissement de l'ordre de 4 millions de dollars récurrents pour la municipalité uniquement en rémunération du personnel. De plus, le ministère oblige la Ville à se doter d'un bateau pour la patrouille nautique, de motoneiges et de véhicules tout-terrain afin de remplir son mandat dans les sentiers de véhicules hors route.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT ANNUEL DU SERVICE DE POLICE DE SHERBROOKE

2002	16 910 150,00 \$
2003	18 155 605,00 \$
2004	18 977 700,00 \$
2005	22 383 550,00 \$
2006	23 000 000,00 \$
2007	23 801 066,00 \$
2008	24 959 992,00 \$

Des montants d'argent fort impressionnants afin de maintenir son organisation à un niveau d'encadrement similaire aux autres villes du Québec. De plus, vous devez savoir que malgré cet engagement important de la Ville de Sherbrooke, celle-ci devra revoir encore une fois à moyen terme son encadrement policier qui est maintenant sous la moyenne au Québec, en termes de nombre de policiers par 100,000 habitants.

La comparaison la plus importante est la charge de travail par policier qui est vraiment révélateur afin de justifier l'embauche de ressources supplémentaires pour répondre aux citoyens et citoyennes. De plus, la charge de travail des policiers n'a cessé de croître au cours des dernières années.

Phase 2

2) L'APPLICATION DE LA LOI AVEC TOUTE SA COMPLEXITÉ

Le travail policier est de plus en plus complexe. Les policiers doivent répondre rapidement à la clientèle et l'erreur n'est pas acceptable dans leur domaine d'expertise.

Il y a eu une évolution technologique importante à laquelle les policiers ont été confrontés, que ce soit :

1970 L'arrivée des radios communication et de certains ordinateurs véhiculaires.

1980 Les téléphones véhiculaires.

1990 Les caméras vidéo dans les véhicules.

CRPQ à même les voitures.

La complexité des enquêtes de toute nature. À titre d'exemple : une faculté affaiblie d'il y a 12 ans pouvait prendre moins d'une demi-heure à compléter à l'arrivée du policier au poste de police. Maintenant, le même travail pour la même infraction peut prendre plus de 2 h 30.

La rédaction des rapports demande un temps inouï pour les policiers. Des rapports de plus en plus longs et complexes, et cela, à la demande des procureurs désirant des preuves de béton et le détail du détail.

Les particularités de leur travail avec la déontologie qui détermine de façon scrupuleuse les façons d'intervenir dans différentes situations.

Les règles de la preuve de plus en plus complexes qui font en sorte que le nombre de policiers pour effectuer le travail doit obligatoirement augmenter afin de réaliser le mandat.

Le désengagement du gouvernement provincial et fédéral dans l'application de certaines lois, et vous en avez parlé amplement ici depuis quelques jours. Tout

cela fait en sorte que le volume à traiter est de plus en plus important pour les services policiers municipaux. Une raison qui explique peut-être que le niveau d'encadrement de policiers par 100,000 habitants ne cesse de croître, en raison du surplus de travail, de même que la facture du temps supplémentaire qui suit, bien entendu.

Je ne voudrais pas, à ce moment-ci, passer sous silence les nouvelles jurisprudences qui viennent de plus en plus compliquer la réalisation de notre mandat de sécurité publique. Je n'ai qu'à vous mentionner quelques jurisprudences qui ont rendu plus difficiles le travail de toutes les organisations policières, pas seulement au Québec, mais dans l'ensemble du Canada.

RC POMERLEAU 2003

Cette décision de la Cour d'appel du Québec a défini que les juges de paix à pouvoir restreint du Québec ne jouissaient pas des garanties minimales d'indépendances pour décerner des mandats de perquisitions et d'arrestation entre autres. Cette décision a eu pour effet d'obliger le ministre de la Justice de procéder à la nomination de juge de paix magistrat jouissant de la même protection qu'un juge de la Cour du Québec. La répercussion pour les policiers, la faible disponibilité des juges de paix magistrat un par district puisque maintenant il faut obtenir un rendez-vous avec le juge pour obtenir un mandat de perquisition, et cela, selon sa disponibilité. Auparavant, il y avait 2 ou 3 juges de paix disponibles 24 heures. Pour nous, cette pratique occasionne du temps supplémentaire.

RC FENEY 1997

Cette décision de la Cour suprême a statué que sauf en cas de prise en chasse, les arrestations sans mandat dans une maison d'habitation contreviennent à l'article 8 de la charte. De plus, un mandat d'arrestation ne constitue pas une autorisation suffisante pour pénétrer dans une résidence. Le policier doit maintenant obtenir un mandat d'entrée contrairement au passé. Encore une fois, cette façon de faire augmente le temps d'intervention qui se répercute sur la charge de travail et un coût supplémentaire pour le service de police.

Il me serait possible de vous citer beaucoup d'autres exemples qui complexifieraient le travail policier, soit l'arrêt Hunter, l'arrêt Therrens et l'arrêt Collins, mais je me limiterai à ces exemples.

Je pourrais vous entretenir un long moment sur la Loi sur les armes à feu, nos problématiques de cybercriminalité, les crimes émergents, les gangs de rue auquel nous sommes tous confrontés au Québec, et plus particulièrement les villes centre.

Il est indéniable que nous devons déployer des efforts à long terme afin de remplir adéquatement notre mandat. Cela commandera un réalignement stratégique non négligeable pour les municipalités et leur service de police, mais pour le moment l'organisation policière répond aux impératifs de son mandat et aux attentes de la population.

En terminant, vous devez quand même savoir que les dernières années au Québec ont été difficiles pour les organisations policières sur le plan financier et au niveau de la disponibilité des ressources humaines pour réaliser le travail complexe demandé. Les services policiers sont essouffés et nous aurons besoin d'aide, à court et moyen terme, afin de maintenir la cadence et de nous assurer de l'engagement de tout notre personnel.

La situation des gangs de rue au Québec est un bel exemple. Nous avons reçu l'aide du gouvernement fédéral afin de lutter contre ce phénomène émergent dans certaines régions du Québec, et bien en place ailleurs sur notre territoire.

Il est bien entendu que nous souscrivons à la demande faite par la Fédération canadienne des municipalités et espérons que le gouvernement fédéral vienne supporter financièrement nos municipalités afin que celles-ci puissent avoir des marges de manœuvre plus intéressante afin d'offrir à leur population un service de police qui répondra totalement à leurs attentes en matière de sécurité et de sentiment de sécurité.

Gaétan Labbé, directeur