

MÉMOIRE

dans le cadre
de la consultation
sur la réalité
policière au Québec



13 octobre 2020

**POLICE
TERREBONNE**

TERREBONNE
SAINTE-ANNE-DES-PLAINES
BOIS-DES-FILION





TABLE DES MATIÈRES

1	Sommaire exécutif	5
2	Introduction	6
3	Contexte.....	6
3.1	Le document de consultation sur la réalité policière au Québec.....	7
4	Enjeux et recommandations	7
4.1	Position sur les points d'intérêt commun	7
4.2	Niveaux de services	8
4.3	Regroupement des services spécialisés de police.....	10
4.3.1	Le modèle de Régie intermunicipale	10
4.3.2	Gouvernance	11
4.3.3	Conventions collectives.....	11
4.4	Financement des services de police.....	13
4.5	Gestion des ressources humaines.....	13
4.5.1	La formation continue et le bien-être des policiers	14
4.5.2	Nominations.....	15
4.5.3	Durée de mandat.....	15
4.5.4	Partage des responsabilités – Emplois civils.....	15
4.6	Régime de retraite.....	16
4.7	Déontologie, discipline et processus de plaintes	17
5	Conclusion.....	18

Tableaux

Tableau 1 - Objectifs poursuivis – Réforme de 2001 et document de consultation de 2019	6
Tableau 2 - Niveaux de services et effectifs policiers au Québec	8
Tableau 3 - Niveaux de services de police au Québec	9

Annexe

Annexe 1 – Recommandations de la Ville de Terrebonne	19
--	----

Document préparé par la Direction générale et la Direction de la police de la Ville de Terrebonne.
13 octobre 2020

1 SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le 18 décembre 2019, la vice-première ministre, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la Capitale-Nationale, Mme Geneviève Guilbault a déposé un document de consultation intitulé *Réalité policière au Québec: modernité, confiance, efficacité*.

Le document de consultation se décline en quatre chapitres qui abordent différents aspects, soit :

- l'organisation policière au Québec;
- l'environnement social et criminel;
- les enjeux actuels; et
- les préoccupations relatives à la confiance des citoyens.

Outre le premier chapitre qui se veut essentiellement descriptif, les trois chapitres suivants comportent des pistes de réflexion, proposées afin d'alimenter les discussions qui s'ensuivront en regard des changements rendus nécessaires concernant les services de police au Québec.

Des consultations publiques sur la réalité policière au Québec auront lieu du 23 novembre au 4 décembre 2020. Au préalable, les municipalités assumant, directement ou indirectement, la responsabilité d'un corps de police municipal, comme c'est le cas pour la Ville de Terrebonne, pourront faire part de leurs commentaires. Ainsi, nous souhaitons fournir nos commentaires et recommandations en lien avec un certain nombre d'enjeux que nous jugeons comme prioritaires et importants.

En plus de présenter brièvement notre position eu égard aux enjeux de points d'intérêt commun qui font consensus, nous avons établi six enjeux pour lesquels la Ville de Terrebonne dépose des recommandations spécifiques, et ce, au nombre de 16.

Ces enjeux particuliers sont les suivants, soit :

1. les niveaux de services;
2. le regroupement des services spécialisés de police;
3. le financement des corps policiers;
4. la gestion des ressources humaines;
5. les régimes de retraite; et
6. la déontologie, discipline et processus de plaintes.

Sous-jacent à ces enjeux, dont les recommandations visent à répondre aux nouveaux besoins policiers, l'objectif ultime est le rehaussement et l'amélioration de la desserte policière au Québec, et ce, au bénéfice des citoyens et des partenaires du milieu. En amont de cet objectif, nous souhaitons en somme que, d'une part, la démocratie, la souveraineté et l'autonomie municipale soient respectées en matière de gouvernance et de gestion administrative des services policiers et que, d'autre part, les corps de police maintiennent leur indépendance en matière opérationnelle comme dans le cas des enquêtes policières par exemple.

Notre conviction, à la Ville de Terrebonne, est que la desserte policière peut s'améliorer et nous souhaitons que notre contribution à la consultation publique portant sur la réalité policière soit bien accueillie et que nos recommandations présentées dans ce mémoire soient implantées.

2 INTRODUCTION

Le dépôt du présent mémoire par la Ville de Terrebonne s'inscrit dans la démarche de réflexion collective lancée en décembre 2019 par la vice-première ministre, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la Capitale-Nationale, Mme Geneviève Guilbault. Lancé sous trois thèmes distincts, le document de consultation déposé et intitulé *Réalité policière au Québec: modernité, confiance, efficacité*¹ nous est présenté comme le point de départ d'une démarche visant à « [...] apporter un éclairage contemporain sur l'état de la police au Québec et de dégager des orientations qui guideront le gouvernement dans la mise en œuvre des changements qui seront jugés nécessaires ».

Rappelons qu'en vertu de la Loi sur la police actuelle, la mission de tout corps de police est de « [...] maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et [...] les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs ». L'objectif ultime de la Ville de Terrebonne, en lien avec les changements anticipés, est que les corps de police offrent une meilleure déserte policière, et ce, de façon plus efficace et par des moyens plus efficaces.

En plus du sommaire exécutif et de la section 1 introductive, notre mémoire est composé de la section 3 qui présente le contexte dans lequel s'inscrit notre intervention. Quant à la section 4, elle présente les enjeux importants pour lesquels nous déposons des recommandations. Nous présentons également notre position sur des enjeux ou des points d'intérêt commun qui font consensus aux plans social, politique et au sein de la communauté policière. Enfin, notre conclusion est présentée à la section 5.

3 CONTEXTE

Au nombre des objectifs poursuivis par la réforme de la carte policière de 2001 au Québec, on retrouvait notamment, le rehaussement de l'efficacité des corps de police, le partage plus précis des responsabilités et l'uniformisation des services policiers offerts à la population sur l'ensemble du territoire québécois.

Comme le présente le tableau 1 suivant, force est de constater que près de 20 ans plus tard, plusieurs objectifs sont encore actuels quant à la nécessité de leurs atteintes.

Tableau 1
Objectifs poursuivis – Réforme de 2001 et document de consultation de 2019

Réforme de 2001	Statut	Document de consultation de 2019
Rehausser l'efficacité des corps de police	Statu quo	X
Mieux répartir les ressources	Modification	Accroître l'efficacité des services policiers
Établir un partage plus précis des responsabilités	Statu quo	X
Donner un caractère national à la Sûreté du Québec et préciser son rôle complémentaire aux autres corps de police	N'est plus pertinent	-
Améliorer la lutte contre la criminalité	Statu quo	X
Adapter l'organisation policière à la réforme municipale, qui a entraîné la fusion de nombreuses municipalités	N'est plus pertinent	-
S'assurer que les services policiers offerts à la population sur l'ensemble du territoire québécois sont uniformisés	Statu quo	X
-	Nouvel ajout	Consolider la confiance des citoyens envers les services policiers

Les changements implantés suite à la réforme de 2001 ont certainement eu des impacts positifs sur les services policiers au Québec comme le démontre par exemple l'appréciation des services de proximité comme la couverture de patrouille par les citoyens et les élus. Cependant, les nouvelles réalités sociale, communautaire, économique et criminelle, l'évolution historique des types d'infraction, la cybercriminalité et l'évolution du droit pour ne nommer que ceux-là, nous force à réfléchir sur nos façons de faire et sur l'impact de nos actions en matière de services policiers.

¹ *Réalité policière au Québec : modernité, confiance, efficacité*, gouvernement du Québec, 2019.

3.1 Le document de consultation sur la réalité policière au Québec

Par le dépôt de son document de consultation sur la réalité policière, la ministre de la Sécurité publique nous incite à poursuivre et formaliser nos réflexions sur les thèmes de la modernité, de la confiance et de l'efficacité. En introduction du document de consultation, on précise qu' « *Au terme de la démarche qui s'amorce, l'objectif est de mettre en place les mesures requises pour s'assurer de toujours pouvoir compter sur une police efficace, efficiente et moderne, en phase avec les attentes des citoyens et l'évolution de notre société* ». Nos soulignés

La Ville de Terrebonne partage cette vision de l'avenir et il appert que les enjeux soulevés dans le document de consultation ne surprennent pas outre mesure la communauté policière et ses dirigeants. En effet, plusieurs des enjeux et préoccupations soulevés font partie des discussions depuis déjà quelques années. Or, ces enjeux doivent non seulement être attaqués de front, mais il devient important de mettre en place des solutions innovantes et efficaces à long terme au bénéfice des intervenants, des partenaires et pour les citoyens.

Le document de consultation cible six enjeux actuels. Ces enjeux sont les suivants :

1. La question de la desserte policière et des services fournis;
2. Les coûts et le financement;
3. Le partage des responsabilités;
4. L'exercice de la profession et le bien-être des policiers;
5. La formation et le recrutement;
6. Les pistes de réflexion.

Dans son mémoire, la Ville de Terrebonne compte toucher à ces enjeux, les approfondir et pour certains enjeux qu'elle considère comme importants, en proposer des recommandations.

Lancement de la consultation sur la réalité policière au Québec.

Après le dépôt du document de consultation en décembre 2019, la ministre a ensuite créé le comité consultatif sur la réalité policière. Le mandat de ce comité est de proposer à la ministre des pistes d'action visant à parfaire le modèle de la police au Québec.

En juillet 2020, le coordonnateur du comité consultatif invitait les représentants de la Ville de Terrebonne qui assume, directement par sa Direction de la police de Terrebonne, la responsabilité de son corps de police municipal à faire part de ses commentaires et soumettre un mémoire, et ce, dans le cadre d'une consultation publique qui aura lieu du 23 novembre au 4 décembre 2020.

C'est donc dans ce contexte que la Ville de Terrebonne dépose son mémoire afin de participer au débat et proposer des solutions concrètes et réalistes, comme présentées à la section suivante.

4 ENJEUX ET RECOMMANDATIONS

4.1 Position sur les points d'intérêt commun

Comme indiqué à la section 1 introductive, nous souhaitons, d'entrée de jeu, exposer notre position sur des enjeux ou des points d'intérêt commun qui font consensus aux plans social, communautaire, politique et au sein de la communauté policière. En effet, plusieurs enjeux ou sujets d'intérêt ou d'importance certaine sont présentés dans le document de consultation sur la réalité policière, et nombre d'entre eux seront assurément traités de façon exhaustive par les différents intervenants qui participeront à l'exercice de consultation.

Pour ne nommer que ceux-là, ces enjeux portent notamment sur : le crime organisé, la cybercriminalité, l'évolution des technologies et des médias sociaux, les infractions d'ordre sexuel, le profilage racial et social, la collaboration avec les intervenants du milieu ou encore les interventions auprès des personnes vulnérables. À cet égard, la Ville de Terrebonne favorise la mise en place de solutions innovantes et inédites par rapport à ces enjeux importants. Elle appuiera sans réserve toutes recommandations qui amélioreront les façons de faire en ces matières afin de bonifier la desserte policière et l'efficacité de sa gestion.

Dans les sections suivantes, notre regard portera sur la façon d’apporter des solutions aux enjeux pour lesquels nous déposons des recommandations spécifiques.

4.2 Niveaux de services

Comme présenté au tableau 2 suivant, le document de consultation illustre, en page 11, les niveaux de services policiers au Québec.

Tableau 2
Niveaux de services et effectifs policiers au Québec

EFFECTIFS POLICIERS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 2018						
Corps de police	Nombre d’habitants desservis	Nombre de corps de police	Population totale desservie	Population moyenne desservie	Effectif policier permanent	Taux par 1 000 habitants
Niveau 1	Moins de 50 000	4	81 570	20 393	129	1,6
	50 000 à 99 999	3	242 960	80 987	301	1,2
Niveau 2	Moins de 100 000	11	601 970	54 725	743	1,2
	100 000 à 249 999	7	1 059 492	151 356	1 198	1,1
Niveau 3	250 000 à 499 999	3	1 145 338	381 779	1 567	1,4
Niveau 4	500 000 à 999 999	1	579 656	—	719	1,2
Niveau 5	1 000 000 et plus	1	1 999 883	—	4 344	2,2
Niveau 6	—	1	2 609 341	—	5 525	1,3
Corps de police autochtones	—	22	67 086	3 049	353	5,3
Total	—	53	8 387 296	—	14 879	1,8

Note - Au 31 décembre 2018, le Québec comptait un effectif policier permanent de 14 879 personnes, soit 4 344 au Service de police de la Ville de Montréal (niveau 5), 4 657 dans les autres corps de police municipaux (niveau 1 à 4), 5 525 à la Sûreté du Québec (niveau 6) et de 353 policiers dans les corps de police autochtones.

En matière de niveaux de services, un constat s’impose. Actuellement, les niveaux de services, au compte de 5 (en excluant la Sûreté du Québec – actuel niveau 6 – et les corps de police autochtones), sont trop nombreux, en plus d’être mal définis.

Cette situation conduit à plusieurs manquements et dépenses supplémentaires qui pourraient être éliminés ou amoindris grâce à une structure des niveaux de services mieux adaptée à la réalité. Ainsi, les éléments suivants illustrent le manque d’efficacité et d’efficacité des niveaux de services actuels :

- un manque important de cohésion de la couverture policière au Québec, tant opérationnelle que stratégique;
- une escalade, souvent difficilement contrôlable, des conditions de travail lors de chaque signature de convention collective;
- des dépenses non optimales en matière de ressources humaines et matérielles engendrant une hausse de coûts assumés d’un service de police à un autre;
- un manque flagrant de fluidité du renseignement entre différents corps de police ainsi qu’un manque de cohésion en matière d’enquête, ce qui diminue grandement l’efficacité des services de police.

À cet égard, le nombre élevé de centres d’appels d’urgence 911, pratiquement un par service de police, est un exemple probant du manque d’efficacité et d’efficacité en matière de services rendus. Cette situation génère

d’importantes dépenses au plan technologique et des ressources humaines. Par exemple, il existe sur la Rive-Nord de Montréal (axe autoroutes 640-15) 8 centres d’appels d’urgence 911 pour 10 services de police, ce qui est loin d’être optimal considérant la nature des services rendus qui auraient avantage à être regroupés.

Par ailleurs, sur la Rive-Nord de Montréal, il existe une disparité des services rendus par les différents corps de police, et ce, malgré le fait qu’ils soient tous de niveau 2 (à l’exception du service de police de Saint-Jérôme) et qu’ils soient tous situés dans la même région. Cette situation génère certains irritants ou problématiques opérationnelles.

La Ville de Terrebonne considère qu’il serait avantageux de réduire le nombre de niveaux de services de police et de les redéfinir. Elle entrevoit plusieurs avantages en lien avec cette proposition, soit par :

- l’amélioration et l’uniformisation des services policiers spécialisés afin de les rendre plus cohérents et qu’ils soient mieux coordonnés. Par exemple, la création d’équipes intégrées pour la lutte à la criminalité dite complexe, tel que le crime organisé, la criminalité technologique et les crimes graves (meurtres, crimes sexuels en séries, etc.) seraient privilégiées;
- la réduction des investissements et des dépenses en capital humain, en technologies et en acquisition et entretien de bâtiments. Aussi, cela conduirait à un plus grand pouvoir d’achat des regroupements suggérés ainsi qu’à une réduction des coûts lors d’acquisition de matériel. Finalement, cela améliorerait l’efficacité et l’efficience des services de soutien, d’enquêtes et d’encadrement par la gestion intégrée des ressources;
- le décret, par le ministère de la Sécurité publique, des conditions de financement disponible dans le cadre de l’harmonisation des équipements, uniforme, local et formation ainsi que pour l’intégration des équipements et formations requises vers un niveau supérieur. Le tout pourrait être partiellement financé à partir des économies réalisées par la Sûreté du Québec, alors que ce service de police n’aura plus à fournir de services de soutien et d’enquêtes de niveau 3 sur la Rive-Nord et la Rive-Sud de Montréal.

Par conséquent, la Ville de Terrebonne propose de faire passer le nombre de niveaux de services de 5 à 3 conformément au tableau 3 suivant, et ce, en excluant la Sûreté du Québec – actuel niveau 6 – et les corps de police autochtones.

Tableau 3
Niveaux de services de police au Québec

Niveau actuel	Niveau proposé	Niveau proposé applicable à...
1 et 2	1	Villes centres, telles que Sherbrooke, Trois-Rivières et Saguenay.
3	2	Laval, Longueuil, Gatineau (incluant MRC Les Collines), Rive-Nord (axe 640/15) et Rive-Sud/Montérégie.
4 et 5	3	Montréal et Québec

Note – La Sûreté du Québec (actuel niveau 6) couvre le territoire du Québec et nous considérons qu’un niveau de service n’est pas nécessaire.

Recommandation n° 1

IL EST RECOMMANDÉ de revoir l’attribution des niveaux de services de police obligatoires et de faire passer le nombre de niveaux de services au Québec de 5 à 3 conformément à la proposition illustrée au tableau 3 précédent, et ce, en excluant la Sûreté du Québec – actuel niveau 6 – et les corps de police autochtones.

4.3 Regroupement des services spécialisés de police

Au fil des années, le nombre de corps de police municipal a été réduit de façon importante. Ainsi, des 109 corps de police municipaux dénombrés au Québec en 2001, on n'en compte plus que 30 depuis le 17 juillet 2017. De ce nombre, 14 desservent une seule municipalité (desserte unique) et 16 en desservent plus d'une (desserte multiple).

Suivant la proposition énoncée et les arguments présentés à la section 4.2 précédente, la Ville de Terrebonne est d'avis que des regroupements des services spécialisés de police sont nécessaires afin d'atteindre les objectifs visés en matière d'efficience et d'efficacité opérationnelle et stratégique. En effet, et comme le suggère l'une des pistes de réflexion du document de consultation portant sur la réalité policière, nous croyons que l'on devrait privilégier ce genre de regroupement pour les services spécialisés de police pour les corps de police de la Rive-Nord de Montréal afin de créer une organisation aux capacités accrues tout en maintenant des services de proximité adéquats offerts par les corps de police municipaux, et ce, au bénéfice des citoyens et des partenaires du milieu.

Nous considérons qu'une telle nouvelle organisation permettra d'atteindre les objectifs d'efficience et d'efficacité souhaités tout en maintenant un sentiment de sécurité des citoyens et en favorisant un sentiment d'appartenance au milieu.

4.3.1 Le modèle de Régie intermunicipale

À notre avis, le modèle de *Régie intermunicipale*, déjà implanté lors de la refonte policière de 2001, permet de répondre aux attentes et objectifs présentés plus avant et répond à certaines des pistes de réflexion du document portant sur la réalité policière.

En effet, le modèle proposé de *Régie intermunicipale des services spécialisés de police* permettrait de maintenir un service de proximité (comme la patrouille au niveau municipal) et de regrouper des services spécialisés (comme les enquêtes et le support) sous un même toit. Nous recommandons également que cette régie puisse négocier des ententes de service avec d'autres corps de police si elle le souhaite. Enfin, concernant la gestion optimale des coûts reliée à la création et la gestion de cette régie, nous soumettons que l'accent devra être mis sur des mesures et outils de gestion visant l'efficience, les économies d'échelles lorsqu'applicables et l'atteinte des objectifs d'efficacité recherchés afin d'instaurer une gestion rigoureuse et serrée de ces coûts.

Ainsi, nous entrevoyons des économies d'échelle par rapport à certains services comme ceux ayant trait aux services spécialisés et ceux relatifs aux centres d'appels d'urgence 911 par exemple. En concentrant les budgets d'investissements et de dépenses vers les bonnes priorités, nous sommes convaincus que des pistes d'efficience peuvent être dégagées par la création d'une *Régie intermunicipale des services spécialisés de police*. En effet, ces économies d'échelle serviraient à améliorer la prestation de services de police aux citoyens.

Recommandation n° 2

IL EST RECOMMANDÉ de regrouper les services spécialisés de police au Québec visés par le nouveau niveau 2 recommandé afin d'atteindre les objectifs visés en matière d'efficience et d'efficacité opérationnelle et stratégique.

Recommandation n° 3

IL EST RECOMMANDÉ de regrouper les services spécialisés de police des 10 corps de police de la Rive-Nord de Montréal et de créer la *Régie intermunicipale des services spécialisés de police de la Rive-Nord*.

Recommandation n° 4

IL EST RECOMMANDÉ de permettre à la *Régie intermunicipale des services spécialisés de police de la Rive-Nord* de négocier et signer des ententes de service avec d'autres corps de police afin d'optimiser les services rendus et les coûts y afférents.

4.3.2 Gouvernance

Dans l'optique de la création de la *Régie intermunicipale des services spécialisés de police de la Rive-Nord*, la Ville de Terrebonne est d'avis que la gouvernance doit assurer un juste équilibre entre l'indépendance et l'autonomie des services policiers et la saine imputabilité administrative, démocratique et politique au sein des instances décisionnelles. Nous sommes inquiets que la gouvernance ne puisse plus être entre les mains des décideurs politiques et responsables de la gestion des deniers publics.

Nous recommandons également que le conseil d'administration de la nouvelle régie soit composé des maires et mairesses de toutes les villes concernées.

Aussi, nous proposons que la haute direction de la nouvelle régie possède la structure de gouvernance et de gestion suivante :

- **Direction générale de la Régie** occupée par un civil
- **Direction générale adjointe des services spécialisés de police** occupée par un cadre-policier
- **Direction générale adjointe des services administratifs** occupée par un civil ou un cadre-policier

Recommandation n° 5

IL EST RECOMMANDÉ d'instaurer les structures de gouvernance et de gestion présentées à la section 4.3.2, soit que le conseil d'administration de la nouvelle régie soit composé des maires et mairesses de toutes les villes concernées et que la haute direction soit composé de la direction générale occupée par un civil, de la direction générale adjointe des services spécialisés de police occupée par un cadre-policier et de la direction générale adjointe des services administratifs occupée par un civil ou un cadre-policier.

4.3.3 Conventions collectives

De l'avis de la Ville de Terrebonne, le regroupement des services spécialisés de police comme proposé au présent mémoire doit prévoir des dispositions pour assurer la détermination rapide des unités de négociation et des associations accréditées. De plus, il doit faciliter le règlement de difficultés relatives à l'application simultanée de conditions de travail différentes pour des groupes de salariés policiers provenant de corps policiers municipaux ou de *Régies intermunicipales de police* et des nouveaux policiers qui auront cessé d'exister lors d'un regroupement sous la forme d'une *Régie intermunicipale des services spécialisés de police*. Il faut aussi établir des règles pour favoriser la négociation des premières conventions collectives de travail dans les *Régies intermunicipales* concernées.

À cet égard, la Ville de Terrebonne propose de calquer le modèle de réorganisation et de regroupement qui fut appliqué lors de la réorganisation municipale de 2000 au Québec. Ce modèle existe. Il est reconnu et il a fait ses preuves comme en témoigne le succès des regroupements municipaux d'alors et plus particulièrement en ce qui concerne les mesures d'harmonisation des conventions collectives.

Réorganisation municipale de 2000.

En décembre 2000, le projet de loi n° 170, *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, est adopté. Il consacre la volonté du gouvernement du Québec de réformer le système municipal par le truchement des fusions.

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (L.R.Q., chapitre O-9), modifiée par ce projet de loi n° 170, contient, en outre, des effets communs des initiatives afin de faciliter et rendre opérationnel les réorganisations municipales. Il précise également les effets d'un regroupement ou d'une annexion totale sur les relations de travail. Ainsi, différents articles de cette loi prévoient notamment les éléments suivants :

(Nos soulignés)

« **176.10.** À compter de la date de l'entrée en vigueur du décret :

1° prennent fin:

- a) toute procédure en vue de l'obtention d'une accréditation à l'égard d'un groupe de salariés d'une municipalité qui a cessé d'exister lors du regroupement;
- b) tout arbitrage de différend et toute négociation en vue de la conclusion, du renouvellement ou de la révision d'une convention collective concernant une telle municipalité; [...]

176.15. En tout temps après l'intervention d'un conciliateur, une partie aux négociations en vue de la conclusion d'une première convention collective à l'égard d'un groupe de salariés de la municipalité peut demander par écrit au ministre du Travail de soumettre le différend aux modes de règlement ci-après prévus. Copie de cette demande doit être transmise en même temps à l'autre partie.

Le ministre peut alors, lorsqu'il est d'avis que l'intervention du conciliateur s'est avérée infructueuse, nommer un médiateur, choisi sur une liste qu'il a dressée spécialement aux fins du présent chapitre.

176.18. Le ministre peut, lorsqu'il est d'avis qu'il est improbable que les parties puissent en arriver à la conclusion d'une convention collective dans un délai raisonnable, demande au médiateur de procéder à l'arbitrage du différend. Le ministre en avise alors les parties.

176.20.1. Lorsque, pour régler une question faisant l'objet du différend, l'arbitre harmonise des conditions de travail jusqu'alors différentes appliquées aux salariés, cette seule harmonisation ne peut avoir pour effet d'augmenter le total des dépenses annuelles de la municipalité relative, à l'égard de ces salariés, à la rémunération et aux avantages sociaux de la nature des dépenses suivantes:

- 1° les salaires, primes, allocations et indemnités de remplacement du salaire;
- 2° les contributions de la municipalité, à titre d'employeur, aux régimes de retraite et d'assurances collectives et aux régimes publics, tels ceux de l'assurance maladie et de l'assurance-emploi et le régime de rentes du Québec;
- 3° les cotisations versées à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail;
- 4° les autres avantages sociaux, tels le remboursement de congés de maladie, les bonis de vacances, les frais de déménagement et la fourniture gratuite de la chambre et de la pension.

Par conséquent, la Ville de Terrebonne fait la recommandation suivante eu égard à l'harmonisation des conventions collectives dans le contexte de la création de la Régie intermunicipale des services spécialisés de police de la Rive-Nord.

Recommandation n° 6

IL EST RECOMMANDÉ que le ministère de la Sécurité publique applique les mêmes mesures de réorganisation et de regroupement qui furent fixées lors de la réorganisation municipale de 2000 concernant l'harmonisation des conventions collectives dans le contexte précité. En cas de désaccord entre les parties concernant une entente de convention collective, qu'un arbitre décrète l'harmonisation de cette convention collective, et que cette harmonisation se fasse à coût nul dans le cas d'un arbitrage.

4.4 Financement des services de police

Comme mentionnée dans le document de consultation sur la réalité policière en page 34, les coûts et le financement des services de police demeurent une préoccupation de la part des intervenants.

À cet égard, le manque d'équité entre le financement des corps de police municipaux et celui des municipalités qui sont desservies par la Sûreté de Québec est frappant. D'une part, les municipalités desservies par un corps de police municipal assument entièrement les coûts reliés à leur service de police et d'autre part, les municipalités qui obtiennent leurs services de police par la Sûreté du Québec ne paient qu'une portion des coûts afférents à ces services. Pour les services de niveau supérieur à ceux qu'une municipalité est tenue d'offrir, c'est la Sûreté du Québec qui les fournit et le gouvernement du Québec qui en assume la totalité des coûts.

Par ailleurs, les niveaux de services et les coûts qui y sont associés sont fonction du niveau de population desservie (comme démontré au tableau 2 précédent). Ce faisant, cette méthode d'assignation des niveaux de services ne tient pas compte de la capacité de payer réelle des municipalités. Or, une méthode plus représentative de cette capacité de payer existe et pourrait être appliquée au niveau de service et aux coûts qui y sont associés, soit l'utilisation du potentiel fiscal. Le potentiel fiscal est défini par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation² de la façon suivante :

« Le potentiel fiscal est une variante de la RFU (richesse foncière uniformisée), dans laquelle la valeur des immeubles non résidentiels et industriels pouvant faire l'objet de taux de taxe plus élevés est pondérée à la hausse. Il peut exister différentes mesures du potentiel fiscal, selon le facteur de pondération utilisé; »

D'ailleurs, le potentiel fiscal sert déjà de critères de répartition des dépenses (quote-part) entre les municipalités pour les communautés métropolitaines et pour certaines agglomérations, aux fins des dépenses d'agglomération. Concernant le financement des services spécialisés, nous suggérons également que la moitié de ces coûts soient assumées par le gouvernement du Québec.

Recommandation n° 7

IL EST RECOMMANDÉ d'utiliser le potentiel fiscal aux fins de financement des coûts de service de police au Québec et d'échelonner, au besoin, l'impact de ce changement sur une période de 5 ans afin d'éviter tout choc budgétaire.

Recommandation n° 8

IL EST RECOMMANDÉ que les services spécialisés de police, qu'ils soient donnés par une régie ou un corps de police municipal, soient offerts conformément aux niveaux de services 2 et 3 et financés à 50 % par le gouvernement du Québec.

4.5 Gestion des ressources humaines

Comme mentionné précédemment à la section 4.3.3, la Ville de Terrebonne souhaite que l'on s'inspire du modèle de réorganisation des ressources et de regroupement qui fut appliqué lors de la réorganisation municipale de 2000 et que cette réorganisation puisse s'échelonner sur une année.

Par ailleurs, dans cette section, nous souhaitons traiter des sujets suivants qui concerne la gestion des ressources humaines, soient : la formation continue et le bien-être des policiers, les nominations des directions de la haute direction des corps de police, la durée de mandat de la direction générale de la police et des directions générales adjointes des services policiers et administratifs ainsi que du partage des responsabilités.

² *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, gouvernement du Québec, 22 juin 2020.

4.5.1 La formation continue et le bien-être des policiers

Dans le contexte où la *Régie intermunicipale des services spécialisés de la police de la Rive-Nord* est créée, nous souhaitons que la formation continue des policiers soit une priorité. Plus particulièrement, il va de soi que les services d'enquêtes et spécialisés seront grandement renforcés tout en permettant le maintien de services de proximité satisfaisants pour les citoyens. Or, afin d'instaurer et de maintenir des services spécialisés (cybercriminalité, crimes d'ordre sexuels, etc.) de haut niveau, nous suggérons d'investir de façon importante et systématique dans la formation continue des policiers à cet égard.

Par conséquent, nous suggérons de bonifier le pourcentage du budget des municipalités consacré à la formation des policiers afin d'améliorer les plans de formation et hausser le nombre d'heures consacrées à ces formations.

Par ailleurs, en page 37 du document de consultation, nous sommes sensibilisés au fait que, dans le cadre de leur travail, les policiers sont souvent exposés à des situations dramatiques et particulièrement difficiles, comme des drames familiaux violents. La pression peut s'avérer forte sur les policiers. Or, ce volet est relativement nouveau et amène des problématiques importantes aux policiers.

Que les policiers soient régulièrement confrontés à des facteurs de stress opérationnel dans le cadre de leur travail est aujourd'hui une réalité et un fait avéré. Une des conséquences observées est l'absentéisme pour ceux et celles qui subissent pareil stress opérationnel. Son impact est majeur tant au niveau personnel, notamment en lien avec la perte d'expertise pour le policier en arrêt de travail qu'au plan financier pour les organisations policières.

Bien que de nombreux programmes visant à aider les policiers aux prises avec des difficultés psychologiques soient offerts, leur efficacité est aujourd'hui grandement remise en question. C'est une équipe de chercheurs sous la direction des Dr Shadi Beshai et Dr Nicholas Carleton, de *l'Institut canadien de recherche et de traitement en sécurité publique (ICRTSP³)* à l'Université de Régina qui, en août 2016, a lancé l'alerte⁴.

Actuellement, au niveau municipal, la plupart des services de police donnent accès à un *Programme d'aide aux employés (PAE)* à leurs policiers en détresse psychologique. Toutefois, il appert que les services PAE offerts ne sont pas tous adaptés à la réalité des intervenants de première ligne. Pour être efficaces, ces programmes d'aide doivent faire appel à des psychologues détenant une expertise en ce qui a trait aux problématiques reliées au stress post-traumatique.

Le 2 mars 2018, le gouvernement fédéral a annoncé un investissement de 30 millions de dollars sur 5 ans, à compter de 2018-2019 pour travailler avec l'ICRTSP à l'Université de Régina pour aborder les blessures liées au stress post-traumatique parmi le personnel de sécurité publique. Un des deux volets retenus porte sur la mise au point d'un projet pilote de thérapie cognitivo-comportementale sur Internet. L'idée est de permettre un meilleur accès aux soins et aux traitements à tous les agents de la sécurité publique, et ce, quel que soit leur lieu de travail ou de résidence.

Nous suggérons que ce volet soit également implanté au Québec par l'intermédiaire du ministère de la Sécurité publique. Le ministère aurait comme mandat de financer des ressources spécialisées en traitement du stress post-traumatique chez les policiers. Ainsi, ce type d'outils de traitement pourrait représenter une avenue acceptable pour plusieurs de ces policiers aux prises avec des difficultés de stress post-traumatique. Il appert cependant que pour des symptômes de stress post-traumatique dits majeurs, le suivi en personne par un psychologue spécialisé en la matière est une meilleure option.

³ L'ICRTSP est un réseau national de 37 établissements de recherche et universitaires et la principale autorité nationale multidisciplinaire sur la santé mentale du personnel de sécurité publique. Elle représente la seule organisation clinique et de recherche dédiée au personnel de sécurité publique au Canada.

⁴ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/800289/premiers-repondants-sante-mentale-etude-stress-regina>

Recommandation n° 9

IL EST RECOMMANDÉ de doubler les sommes consacrées à la formation des policiers, soit de 1 % à 2 % de la masse salariale de la municipalité.

Recommandation n° 10

IL EST RECOMMANDÉ d'implanter ou d'améliorer les *Programme d'aide aux employés (PAE)* adaptés au besoin des policiers et parallèlement d'instaurer un projet pilote de thérapie cognitivo-comportementale sur Internet pour traiter les effets négatifs des chocs post-traumatiques des policiers.

4.5.2 Nominations

Concernant la nomination des membres de la haute direction des services spécialisés de police et en conformité avec nos recommandations présentées à la section 4.3.2 précédente, il est recommandé d'uniformiser le processus de sélection et de nomination de ces hauts dirigeants et qu'un jury de sélection soit nommé afin de procéder aux recommandations d'embauches. Ce jury de sélection devrait être composé d'au moins quatre membres, dont : un membre du *Centre d'évaluation des compétences et aptitudes professionnelles* de l'École nationale de police du Québec, un de la Direction générale de la ville ou de la Direction générale de la Régie, un représentant du ministère de la Sécurité publique et un représentant désigné par le maire ou la mairesse ou la présidence de la Régie et que les élus soient exclus de ce jury de sélection.

Recommandation n° 11

IL EST RECOMMANDÉ que le choix des hauts dirigeants des services spécialisés de police se fasse par l'entremise d'un processus de sélection tel que décrit à la section 4.5.2 et que leur nomination soit faite par le conseil municipal ou par le conseil d'administration de la Régie composé d'élus et d'élues.

4.5.3 Durée de mandat

Afin de permettre à la direction générale d'un corps de police de mettre en place sa vision et d'implanter une culture organisationnelle qui mobilise, il est recommandé de nommer le dirigeant responsable de la direction de la police pour une période de 7 ans, renouvelable par période de 3 ans maximum.

Recommandation n° 12

IL EST RECOMMANDÉ de nommer le dirigeant responsable de la Direction générale des services spécialisés de la police pour une période de 7 ans, renouvelable par période de 3 ans maximum.

4.5.4 Partage des responsabilités – Emplois civils

La section 3.3 du document de consultation sur la réalité policière, traite du partage des responsabilités. Ce sujet est d'actualité et le traiter pourra grandement améliorer la gestion des ressources et contribuer à la baisse des coûts des services rendus.

La Ville de Terrebonne souligne que ce sujet a déjà été traité en 2015 dans un rapport⁵ de la *Sécurité publique Canada* où notamment des policiers occupant des postes de cadres supérieurs et intermédiaires de la GRC (Gendarmerie Royale du Canada) et de l'OPP (Police provinciale de l'Ontario), furent consultés pour connaître leurs suggestions quant aux défis à venir pour accroître l'efficacité des services de police. Entre autres, ils ont mentionné le manque de capacité d'analyse, la participation des services de police à des activités non policières ainsi que la culture policière en elle-même comme facteurs contribuant à des pratiques non efficaces.

Plus précisément, concernant la culture policière comme obstacle à l'élimination des pratiques non efficaces, un inspecteur de police en Alberta a déclaré :

⁵ GRIFFITHS, C-T., J-J. MURPHY, M. TATZ. (2015). *Accroître l'efficacité de la police – Défis et possibilités*. Sécurité publique Canada.

(Traduction libre)

« Je pense que la culture policière redoute les risques; elle conserve les paradigmes et les structures traditionnelles qui existent déjà. Il doit y avoir un changement de paradigme. », p. 42

Un cadre supérieur de la police provinciale de l'Ontario (OPP) ajoute :

« Nous avons des analystes criminels qui ne savent pas comment utiliser le logiciel. Nous avons des employés qui effectuent des analyses statistiques sans connaître la statistique. Nous nous attendons à ce que les policiers puissent aller n'importe où dans l'organisation, mais ça ne devrait pas être le cas. », p. 43

Toujours selon ce cadre supérieur de la police provinciale de l'Ontario, il est écrit dans le rapport que « (...) les arguments invoqués dans le but d'obtenir des ressources supplémentaires, y compris du personnel, se fondent rarement sur des données probantes. Et c'est sans compter le manque d'efficacité dans l'utilisation des ressources », p. 43.

Ce dernier précise d'ailleurs sa pensée comme suit :

« Nous dépensons des millions de dollars en heures supplémentaires pour des tâches administratives. En 2011, ce nombre s'élevait à 7 millions. Comment se fait-il que nous devions payer des heures supplémentaires pour des tâches administratives? Les fonctions judiciaires sont prises en charge par approximativement 100 agents et 23 civils. Le transfert de l'ensemble de ces fonctions à des civils nous permettrait d'économiser 2,8 millions de dollars par année. », p. 43.

Il appert que les difficultés rencontrées dans nos services de police au Québec se manifestent de la même manière qu'à la GRC ou à l'OPP quant au partage des responsabilités. En effet, il est flagrant qu'il y aurait de nombreux avantages à confier à des ressources civiles qualifiées des postes actuellement occupés par des policiers et notamment, les postes de techniciens en identité judiciaire, les postes d'analystes criminels/renseignements, les postes de spécialistes de la juricomptabilité, les agents de sécurité, voir même les postes d'agents de liaison. Ce qui a fait et fait toujours obstacle à une telle démarche de « civilisation », soit le recours à des civils par les organisations policières, réside essentiellement dans les diverses conventions collectives qui protègent ces postes « policiers ». D'où une suggestion, soit que ces postes soient identifiés et décrétés dans la Loi sur la police comme étant assignés à des ressources civiles.

Recommandation n° 13

IL EST RECOMMANDÉ de réviser la Loi sur la police afin de confier des postes de responsabilité à des employés civils pour différentes fonctions importantes au sein des corps policiers et que ces postes soient identifiés dans cette loi.

4.6 Régime de retraite

Le mot d'ordre concernant la gestion des régimes de retraite des policiers au Québec est l'harmonisation. En effet, toujours en lien avec la recommandation précédente portant sur la réorganisation et le regroupement appliqué lors de la réorganisation municipale de 2000 concernant l'harmonisation des conventions collectives, il devient impératif d'harmoniser les régimes de retraite des policiers afin notamment de favoriser la mobilité.

Par ailleurs, nous croyons qu'un seul régime de retraite pour l'ensemble des policiers municipaux facilitera la gestion et le suivi des régimes tout en améliorera la mobilité des cadres.

Recommandation n° 14

IL EST RECOMMANDÉ d'harmoniser les régimes de retraite pour les policiers municipaux.

4.7 Déontologie, discipline et processus de plaintes

Concernant les questions entourant la déontologie, la discipline et le processus de plaintes, nous sommes d'avis que là aussi, l'uniformisation et la simplification des façons de faire sont de mises. Cette orientation améliorerait sensiblement les démarches des citoyens et contribuerait à augmenter le niveau de confiance de ceux-ci par rapport aux corps de police.

À cet égard, la Ville de Terrebonne recommande de fusionner en un seul et unique document le code de déontologie des policiers du Québec et les différents règlements reliés à la discipline. Elle recommande également de fusionner en une seule et unique organisation les divers organismes de contrôle ou de plaintes de citoyens (Comité de déontologie, Bureau des enquêtes indépendantes, affaires internes, Commission des droits de la personne). Le tout amènerait une plus grande transparence, augmenterait le niveau de confiance des citoyens et réduirait la perception d'équité et de justice des policiers visés. Cela viendrait également réduire les coûts liés à la défense des policiers qui doivent régulièrement être représentés face à deux et même trois organismes différents pour le même événement. Nous aurions dès lors, un modèle un peu semblable au Collège des médecins ou au Barreau du Québec.

Par ailleurs, il est souhaitable que l'habilitation sécuritaire des policiers, laquelle sert notamment à enquêter sur une personne postulante dans une organisation policière, soit effectuée chaque année.

Recommandation n° 15

IL EST RECOMMANDÉ de fusionner en un seul et unique document le code de déontologie des policiers du Québec et les différents règlements reliés à la discipline.

Recommandation n° 16

IL EST RECOMMANDÉ de fusionner en une seule et unique organisation les divers organismes de contrôle ou de plaintes de citoyens (Comité de déontologie, Bureau des enquêtes indépendantes, affaires internes, Commission des droits de la personne).

5 CONCLUSION

Les services de police représentent une institution importante au sein de nos démocraties. Près de vingt ans après la dernière refonte de ces services, force est de constater que des changements s'imposent. En effet, au cours des deux dernières décennies, la société québécoise n'a pas échappé à nombre de transformations qui influencent dorénavant les façons de faire et les services de police n'y échappent pas.

Comme mentionné d'entrée de jeu, notre conviction, à la Ville de Terrebonne, est que la desserte policière peut s'améliorer et nous souhaitons que notre contribution à la consultation publique portant sur la réalité policière soit bien accueillie et que nos recommandations présentées dans ce mémoire soient implantées. À titre informatif, l'annexe 1 suivante présente l'ensemble des recommandations de la Ville de Terrebonne.

Compte tenu des besoins d'améliorations des services policiers, des nouvelles réalités sociales, des préoccupations relatives à la confiance des citoyens et de l'efficacité accrue recherchées, nous sommes convaincus que le présent exercice de consultation portera ses fruits.

Enfin, la Ville de Terrebonne tient à remercier les représentants du comité consultatif sur la réalité policière et la ministre Guilbault pour l'invitation à participer à ces débats importants pour le futur de nos corps de police et pour la population que nous représentons.

Annexe 1 – Recommandations de la Ville de Terrebonne

Recommandation n° 1

IL EST RECOMMANDÉ de revoir l'attribution des niveaux de services de police obligatoires et de faire passer le nombre de niveaux de services au Québec de 5 à 3 conformément à la proposition illustrée au tableau 3 précédent, et ce, en excluant la Sûreté du Québec – actuel niveau 6 – et les corps de police autochtones.

Recommandation n° 2

IL EST RECOMMANDÉ de regrouper les services spécialisés de police au Québec visés par le nouveau niveau 2 recommandé afin d'atteindre les objectifs visés en matière d'efficacité opérationnelle et stratégique.

Recommandation n° 3

IL EST RECOMMANDÉ de regrouper les services spécialisés de police des 10 corps de police de la Rive-Nord de Montréal et de créer la *Régie intermunicipale des services spécialisés de police de la Rive-Nord*.

Recommandation n° 4

IL EST RECOMMANDÉ de permettre à la *Régie intermunicipale des services spécialisés de police de la Rive-Nord* de négocier et signer des ententes de service avec d'autres corps de police afin d'optimiser les services rendus et les coûts y afférents.

Recommandation n° 5

IL EST RECOMMANDÉ d'instaurer les structures de gouvernance et de gestion présentées à la section 4.3.2, soit que le conseil d'administration de la nouvelle régie soit composé des maires et mairesses de toutes les villes concernées et que la haute direction soit composé de la direction générale occupée par un civil, de la direction générale adjointe des services spécialisés de police occupée par un cadre-policier et de la direction générale adjointe des services administratifs occupée par un civil ou un cadre-policier.

Recommandation n° 6

IL EST RECOMMANDÉ que le ministère de la Sécurité publique applique les mêmes mesures de réorganisation et de regroupement qui furent fixées lors de la réorganisation municipale de 2000 concernant l'harmonisation des conventions collectives dans le contexte précité. En cas de désaccord entre les parties concernant une entente de convention collective, qu'un arbitre décrète l'harmonisation de cette convention collective, et que cette harmonisation se fasse à coût nul dans le cas d'un arbitrage.

Recommandation n° 7

IL EST RECOMMANDÉ d'utiliser le potentiel fiscal aux fins de financement des coûts de service de police au Québec et d'échelonner, au besoin, l'impact de ce changement sur une période de 5 ans afin d'éviter tout choc budgétaire.

Recommandation n° 8

IL EST RECOMMANDÉ que les services spécialisés de police, qu'ils soient donnés par une régie ou un corps de police municipal, soient offerts conformément aux niveaux de services 2 et 3 et financés à 50 % par le gouvernement du Québec.

Recommandation n° 9

IL EST RECOMMANDÉ de doubler les sommes consacrées à la formation des policiers, soit de 1 % à 2 % de la masse salariale de la municipalité.

Recommandation n° 10

IL EST RECOMMANDÉ d'implanter ou d'améliorer les *Programmes d'aide aux employés (PAE)* adaptés au besoin des policiers et parallèlement d'instaurer un projet pilote de thérapie cognitivo-comportementale sur Internet pour traiter les effets négatifs des chocs post-traumatiques des policiers.

Recommandation n° 11

IL EST RECOMMANDÉ que le choix des hauts dirigeants des corps de police se fasse par l'entremise d'un processus de sélection tel que décrit à la section 4.5.2 et que leur nomination soit faite par le conseil municipal ou par le conseil d'administration de la Régie composé d'élus et d'élues.

Recommandation n° 12

IL EST RECOMMANDÉ de nommer le dirigeant responsable de la Direction générale des services spécialisés de la police pour une période de 7 ans, renouvelable par période de 3 ans maximum.

Recommandation n° 13

IL EST RECOMMANDÉ de réviser la Loi sur la police afin de confier des postes de responsabilité à des employés civils pour différentes fonctions importantes au sein des corps policiers et que ces postes soient identifiés dans cette loi.

Recommandation n° 14

IL EST RECOMMANDÉ d'harmoniser les régimes de retraite pour les policiers municipaux.

Recommandation n° 15

IL EST RECOMMANDÉ de fusionner en un seul et unique document le code de déontologie des policiers du Québec et les différents règlements reliés à la discipline.

Recommandation n° 16

IL EST RECOMMANDÉ de fusionner en une seule et unique organisation les divers organismes de contrôle ou de plaintes de citoyens (Comité de déontologie, Bureau des enquêtes indépendantes, affaires internes, Commission des droits de la personne).



POLICE
TERREBONNE

TERREBONNE
SAINTE-ANNE-DES-PLAINES
BOIS-DES-FILION

