

Mémoire de la

Fraternité des policiers et policières de Montréal

Présenté au comité consultatif sur la réalité policière

OCTOBRE 2020

Contexte et introduction

La Fraternité des policiers et policières de Montréal représente les 4500 policiers et policières qui assurent la sécurité des deux millions d'habitants de l'île de Montréal. Le territoire de 496 km² comporte plus de 4000 habitants par km² ainsi que des quartiers parmi les plus denses en Amérique du Nord.

Par ailleurs, les policiers de Montréal assument certaines des tâches les plus exigeantes, exposées, commentées, surveillées et jugées de notre société libre et démocratique. Tant en complexité qu'en d'intensité, Montréal détonne. Cette singularité est d'ailleurs reconnue par la Loi sur la police, en vertu de laquelle le SPVM est le seul corps de police municipal à détenir le niveau 5 de services. Les responsabilités additionnelles en matière de terrorisme, d'infiltration des plus hautes sphères criminelles ou de la lutte au crime organisé, pour n'en nommer que quelques-unes, ont généré avec le temps une précieuse expertise dont la préservation et le développement sont cruciaux à la réussite de toute modernisation policière au Québec.

Du pain sur la planche

Plus de 84 000 crimes ont été déclarés sur l'île de Montréal en 2019. Du nombre, plus de 23 000 crimes contre des personnes (en nette hausse), incluant agressions sexuelles, vols avec violence, voies de fait, meurtres, proxénétisme, harcèlement criminel et autres violences, alors que 51 000 crimes contre la propriété étaient déclarés pour la même année, incluant 7000 introductions par effraction. L'on compte également près de 9000 infractions au Code criminel en lien avec l'administration de la loi et de la justice, en plus d'environ 2000 conduites avec facultés affaiblies et 15 000 infractions aux autres lois et règlements, ce à quoi il faut encore ajouter 450 000 infractions liées à l'automobile et constatées par des policiers (et non par des agents de stationnement).

Une tâche colossale alourdie par des paramètres légaux se complexifiant sans cesse, d'une part, mais également par des attentes toujours grandissantes envers la police alors qu'on lui demande souvent de compenser pour le manque de ressources

en santé mentale, notamment, avec 33 000 appels annuels générés par des personnes en crise.

À cet effet, soulignons que la Fraternité réclame depuis longtemps davantage de ressources en soutien psychosocial et d'intervenants sociaux. Néanmoins, l'ÉSUP (Équipe de soutien aux urgences psychosociales du SPVM) ne compte que six policiers et quatre intervenants sociaux qui font environ 1900 interventions par année. Le financement pour en augmenter le nombre n'est jamais venu.

Pourtant le pourcentage du budget de Montréal allant au SPVM était de 13,4 % en 2010 et n'est que de 10,8 % présentement (2020). Si l'on considère que le budget de la Ville grimpe trop vite, il faudra donc chercher la source du problème ailleurs qu'au SPVM. Notons par ailleurs que les villes desservies par la SQ sont financées à hauteur de 50 % du coût des services de premier niveau, alors que les villes dotées d'un corps de police municipale, comme Montréal, assument toute la facture. Les citoyens et citoyennes de Montréal paient donc deux fois, la première pour la police des villes desservies par la SQ par le biais de leurs impôts québécois, et la seconde par le biais de leurs taxes municipales pour leur propre premier niveau de service, non subventionné, qui accapare la part du lion d'un budget de 665 M\$. Le manque à gagner pour Montréal est donc colossal, l'iniquité dépassant largement les 200 M\$ pour ses contribuables.

Quant aux effectifs, ils sont sensiblement demeurés les mêmes sur l'île de Montréal (autour de 4500 policiers et policières) depuis le début du siècle alors que la population de plus de deux millions d'habitants a, depuis 2001 seulement, augmenté de plus de 200 000 personnes. En vingt ans, cette augmentation démographique équivaut à l'ajout sur l'île de Montréal des populations de Trois-Rivières et Shawinigan réunies.

Il faut également mentionner que gérer toutes les formes de situation tendues imaginables devient spécialement ardu dans un contexte où l'on est souvent jugés sommairement sur la place publique. En effet, l'accumulation des jugements prématurés face à certaines opérations policières médiatisées occasionne un certain désengagement sur le terrain et les accusations tous azimuts de racisme ont un

impact sur le moral d'hommes et de femmes dont l'écrasante majorité réproouve ardemment toute forme de discrimination.

Les policiers sont déjà les personnes les plus surveillées

Compte tenu de la fonction exercée et des conséquences d'une conduite fautive, les organismes et nombreux mécanismes de surveillance de l'action policière sont essentiels mais méritent tout de même une analyse critique. Nous demandons d'ailleurs aux membres du comité consultatif de noter que la Fraternité fait sienne les représentations de la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, dont nous sommes partenaires avec un statut particulier et exclusif d'associé. Soulignons tout de même que les délais attribuables aux enquêtes indépendantes du BEI sont manifestement trop longs et qu'une cible devrait minimalement être imposée. À cette fin, chapeauter ces enquêtes d'un cadre temporel comme l'a fait l'Ontario nous semble opportun. En effet, l'UES (équivalent ontarien du BEI) doit s'efforcer de conclure ses enquêtes au plus tard 120 jours après leur ouverture et doit justifier les dépassements de délai. Aux yeux de la Fraternité, il est inconcevable qu'un policier impliqué demeure dans l'incertitude souvent pendant plus d'une année. La mission du BEI serait mieux desservie si les délais d'enquête étaient plus raisonnables.

Évolution de l'environnement de travail des policiers, cybercriminalité et formation des policiers

Comme les temps changent plus vite que jamais, la Fraternité a demandé à une équipe de criminologues réputés de l'éclairer sur certains phénomènes dont nous avons parfois une connaissance intuitive ou empirique, mais peu documentée. Le rapport a d'ailleurs été transmis au Comité. Les auteurs du rapport, Benoît Dupont, Anthony Amicelle, Rémi Boivin, Francis Fortin et Samuel Tanner, œuvrent au sein du **Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal** et les segments en *italique* du présent mémoire proviennent du sommaire exécutif de l'Étude¹, remis par les chercheurs à la Fraternité.

Les cinq sujets abordés dans l'Étude décrivent une partie de la dynamique évolutive de l'**environnement de travail des policiers** et donnent par le fait même une indication de ce que devrait inclure le cursus de **formation** des policiers et policières :

*Cinq tendances émergentes jugées prioritaires sont abordées : la **radicalisation**, les nouvelles **contraintes procédurales** du travail policier, l'avènement d'une **cybercriminalité de masse**, l'explosion des **médias sociaux**, et l'**automatisation du travail policier** par les algorithmes.*

Radicalisation

Sur la radicalisation, les chercheurs se sont attardés au djihadisme, aux mouvements identitaires ainsi qu'à l'extrême droite.

- *Pour comprendre le passage de la radicalisation à l'extrémisme violent (l'action), il faut adopter une triple approche qui intègre les situations psychologiques et sociales des individus, leurs affiliations et leurs sociabilités, ainsi que les dimensions structurelles de leur environnement.*

¹ <https://www.fppm.qc.ca/medias/lettres/rapport-final-fppm.pdf>

- *Les outils numériques jouent un rôle central dans la visibilité accrue des idées extrémistes et la mobilisation de ceux qui y adhèrent, mais leur rôle causal dans le déclenchement de certains actes demeure incertain.*
- *En dépit des défis identifiés par les organisations policières en matière de lutte contre la radicalisation (...), plusieurs approches ont été développées afin de les aider à se rapprocher des communautés vulnérables (...). La radicalisation en ligne est combattue par le bannissement des acteurs radicalisés des plateformes en ligne et l'engagement direct avec les potentielles recrues afin de perturber le processus de radicalisation. Une très vaste palette de programmes de formation policière sont offerts à travers le monde pour soutenir ces stratégies.*
- *Qu'elle se déploie dans l'espace physique ou numérique, la prévention de la radicalisation nécessite de s'appuyer sur des réseaux de partenaires dont la coordination ne peut se faire que sur la base de la confiance.*

Contraintes procédurales

Aucun métier ne suscite autant d'intérêt parmi la population que celui de policier, dont les représentations foisonnent dans la presse d'information et les œuvres de fiction. Pourtant, aucun n'est aussi encadré juridiquement. La complexité de cet encadrement est accentuée par la forte pression exercée par les organisations policières depuis quelques années afin d'augmenter la productivité de leurs agents, parfois au détriment de leur autonomie. La tendance à la quantification de chaque facette du travail policier est examinée, ainsi que les trois risques organisationnels qui en découlent :

- *L'augmentation de la pression sur le rendement peut pousser certains gestionnaires ou policiers de terrain à manipuler les statistiques afin d'atteindre les objectifs fixés.*
- *La surveillance accrue que l'opinion publique exercerait sur le travail policier, qu'il s'agisse de son efficacité ou de sa légalité lors d'incidents associés à l'emploi de la force, inciterait plus d'usagers à résister à toute forme d'intervention, ce qui se traduirait en retour par une diminution du travail policier proactif. Même si cette relation causale est difficile à*

démontrer, le seul fait qu'elle soit considérée comme crédible par les policiers en uniforme peut produire un effet sur le terrain.

- *La recherche constante d'efficacité et d'efficience peut aussi encourager les policiers à recourir au profilage afin d'accélérer leurs interventions. Ce profilage n'est pas uniquement social, racial ou politique. Il risque également de devenir statistique, sous la pression des outils de big data et les algorithmes de police prédictive qui ne sont pas exempts de biais portant atteinte au traitement équitable des usagers.*

L'Étude stipule également que (p. 70) :

Des chercheurs des universités Simon-Fraser (...) ont offert une analyse très poussée du travail des policiers de la Gendarmerie Royale du Canada en Colombie-Britannique, basée sur plusieurs sources de données complémentaires incluant une analyse documentaire de dossiers, des entrevues de groupe avec d'anciens policiers et une analyse des données d'appels reçus sur une période de 30 années (Malm et al. 2005). Ils ont démontré que depuis les années 1970 la police a connu plusieurs changements technologiques nécessitant à chaque fois une période d'ajustements et d'apprentissage, ainsi qu'une augmentation de la charge administrative. Selon leurs estimations, les policiers des années 1970 passaient environ 1 h 30 par quart de travail à ces tâches, tandis que le policier moyen des années 2000 passait environ 40 % de son temps à rédiger des rapports et à compléter des formulaires. Les auteurs soulignent aussi que l'environnement légal dans lequel évoluent les policiers s'est grandement complexifié, entre autres en raison de la décision R. v. Stinchcombe [1991] 3 S.C.R 326 qui a exigé que les policiers transmettent à la défense des copies de tous les documents pertinents. À noter que leur analyse n'inclut pas l'arrêt Jordan, qui est susceptible d'avoir des effets importants sur le travail policier, même si la décision est trop récente (8 juillet 2016) pour avoir fait l'objet d'analyses d'impact approfondies. Malm et ses collègues reconnaissent qu'une partie de l'augmentation des effectifs policiers s'explique simplement par l'augmentation de la population de Colombie-Britannique, mais suggèrent

que les changements légaux et technologiques ont eu un impact considérable sur la charge de travail des policiers, un impact qui aurait été supérieur à l'augmentation des budgets alloués à la GRC pour la même période. (...)

Cybercriminalité de masse

La section de l'étude portant sur la **cybercriminalité** permet notamment d'apprendre que dans les pays développés, *les cybercrimes représentent près de la moitié de l'ensemble des crimes*. À ce propos, on peut lire :

Les statistiques de la cybercriminalité restent encore fragmentaires et manquent de fiabilité, ce qui ne favorise pas la redistribution des ressources policières requise par une transformation aussi profonde de la délinquance. On peut toutefois discerner certaines tendances qui démontrent la nécessité de considérablement renforcer l'expertise policière :

- *En dépit de la perception grandissante qu'ont les policiers de première ligne de la gravité du problème de la cybercriminalité, leur formation demeure largement insuffisante pour porter assistance à des victimes qui sont elles-mêmes assez mal équipées pour se protéger efficacement. Au-delà du besoin de développer une expertise technique spécialisée, les organisations policières doivent également envisager une formation de base destinée à l'ensemble de leurs effectifs.*
- *Les unités d'enquêtes spécialisées restent assez mal intégrées à la chaîne pénale en raison de ressources insuffisantes, d'une connaissance limitée de leurs capacités par la hiérarchie et leurs pairs, et de l'évolution constante de l'innovation criminelle et de la jurisprudence.*
- *Même s'il existe encore de nombreux moyens d'accéder techniquement aux données d'enquête pour lesquelles des autorisations légales d'accès ont été obtenues, la démocratisation des techniques de cryptage et l'augmentation exponentielle des quantités de preuve numérique à*

analyser inquiètent les organisations policières qui craignent d'être distancées par les délinquants.

- *Les stratégies alternatives à la judiciarisation telles que la perturbation des infrastructures criminelles ou la réduction des méfaits produisent des résultats prometteurs, mais le rôle des partenaires issus du secteur privé et des ONG dans la lutte contre la cybercriminalité devra être clarifié afin d'éviter une influence indue par des intérêts privés.*

Médias sociaux

Sur l'omniprésence des médias sociaux et leur impact sur les policiers et policières, le sommaire exécutif de l'étude énonce notamment ce qui suit :

- *D'une part, les médias sociaux recèlent un potentiel élevé de rapprochement de la police et de la population à travers des usages qui combinent les fonctions traditionnelles de lutte contre la délinquance avec des conseils de prévention et des messages de relation publique.*
- *Les plateformes de médias sociaux ont contribué à façonner un nouveau rapport à la visibilité et à la vie privée qui s'est traduit par l'accessibilité publique de vastes quantités d'informations personnelles continuellement mises à jour par les usagers. Les enquêteurs policiers peuvent librement consulter ces données, dont l'obtention aurait probablement été plus difficile il y a quelques années seulement.*
- *Mais si les médias sociaux permettent une collecte automatisée et à grande échelle du renseignement criminel, ils exposent aussi les policiers qui en sont des utilisateurs tout aussi assidus que le reste de la population à une visibilité accrue. Cette visibilité concerne leurs décisions professionnelles (qui sont systématiquement filmées et diffusées en ligne lorsqu'elles se déroulent en public) ainsi que leur vie privée, ce qui peut culminer en des actes d'intimidation.*

Automatisation du travail policier

Le dernier chapitre de l'étude porte sur les **algorithmes** dans le travail policier :

- *Les algorithmes existants, qui remplissent en majorité des fonctions de détection (c'est-à-dire d'identification d'événements suspects passés), restent encore caractérisés par des taux démesurés de faux positifs (le signalement de transactions suspectes qui s'avèrent en réalité anodines), ce qui génère un travail de tri et de vérification chronophage et contreproductif.*
- *Les algorithmes prédictifs qui acquièrent une popularité croissante dans la sphère policière visent à anticiper la criminalité avant qu'elle ne survienne. Si leur déploiement fait l'objet d'une intense couverture médiatique, les évaluations formelles restent rares et incomplètes. Le potentiel de ces algorithmes comme outil de gestion du travail policier ne doit cependant pas être sous-estimé.*
- *Les points de friction qui se manifestent entre les attentes démesurées qui accompagnent généralement le déploiement des nouvelles technologies à l'instar des algorithmes et la réalité de leur appropriation sur le terrain doivent faire l'objet d'études plus approfondies. Les policiers de première ligne sont en effet des consommateurs-producteurs de technologies de sécurité. Autrement dit, ils conservent toujours des marges de manœuvre et d'appropriation qui ne correspondent pas toujours aux attentes des concepteurs de ces technologies et de leur hiérarchie.*

En somme, la lecture que fait la Fraternité de cette étude est notamment qu'elle confirme d'une part la nécessité absolue de s'adapter à de nouvelles réalités, et que, d'autre part, les taux de criminalité ne sont plus un indicatif globalement adéquat pour déterminer les besoins policiers, notamment à cause de la sous-déclaration de certains crimes, particulièrement de la cybercriminalité.

Soutien psychologique aux policiers

Depuis 1990, beaucoup d'efforts ont été investis par la Fraternité et le SPVM dans le soutien psychologique et la prévention du suicide. Ces efforts ont porté fruit et le nombre de suicides de policiers a nettement chuté. On estime le nombre de vies ayant pu être sauvées par le PAPP (programme d'aide aux policiers et policières) à quelques dizaines.

L'équipe de cinq psychologues dédiés offre un service 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 afin que quelqu'un soit toujours disponible au moment de tout événement majeur. En plus du programme de prévention du suicide et du volet de formation des superviseurs, le PAPP organise des rencontres de prévention pour les policiers et policières occupant des fonctions plus à risque (par exemple les sections des agressions sexuelles ou de l'exploitation sexuelle des enfants).

L'efficacité du programme « Ensemble pour la vie » du PAPP a attiré l'attention de plusieurs organisations policières au Canada, aux États-Unis et en Europe. En 2012, l'ancienne Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) a d'ailleurs reconnu sa valeur en lui octroyant un prix dans la catégorie *organismes publics* pour les moyens de prévention novateurs réduisant les risques présents dans un milieu de travail.

Cette année, une plateforme de soutien psychologique a été mise en ligne, à l'usage exclusif des policiers du SPVM. Ce nouvel outil confidentiel et accessible en tout temps vise à faciliter la compréhension des réactions suivant une intervention critique et à appliquer des notions de premiers soins psychologiques. Le site propose notamment des questionnaires permettant de suivre l'évolution de son état au cours des jours suivant une intervention critique. Il contient aussi des capsules vidéo où des psychologues et des policiers démystifient les réactions psychologiques découlant d'une intervention à risque, en plus de donner des conseils pour mieux les gérer. Il vise ainsi à favoriser l'évaluation, la gestion et une meilleure compréhension

des différents symptômes. Au besoin, le site oriente le policier ou la policière vers les ressources pour obtenir le soutien nécessaire.

Résilience contient également des conseils à l'intention des policiers qui veulent épauler un collègue traversant un moment difficile.

En somme, les ressources psychologiques dédiées et disponibles en tout temps aux policiers et policières représentent un investissement nécessaire répondant à un besoin criant. La Fraternité considère inestimables les services du PAPP, spécialisés et adaptés à la réalité policière.

Interpellations

Les interpellations qui découlent d'un appel ou d'une plainte, donc en principe non déclenchées par une décision du membre policier, ne montrent pas de divergences marquées par rapport aux interpellations lancées par les membres policiers.

(p.117 du rapport intitulé *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées*²)

Lorsque ce rapport a été rendu public en août 2019, certains de ses éléments ont tourné en boucle dans les médias et d'autres n'ont pas été repris. D'emblée, la Fraternité reconnaît l'existence des *biais systémiques* mis en relief par ledit rapport et a déjà fait savoir qu'elle appuierait avec une bonne foi exemplaire toute initiative raisonnable susceptible de les amenuiser et, dans un monde idéal, de les éliminer.

Nous devons néanmoins revenir sur le fait que plusieurs aspects du rapport ont été éludés. Par exemple, le fait qu'il y ait une disproportion comparable dans les appels qui sont logés au 911 par les citoyens et citoyennes. En effet, les personnes racisées y sont surreprésentées de façon comparable, ce qui souligne à grands traits le fait que l'on se trouve face à une problématique sociale qui dépasse la seule dimension policière. Le fait que les taux de criminalité diffèrent d'un groupe à l'autre a également été passé sous silence même si l'étude en fait état.

De plus, l'étude porte sur une compilation quantitative des fiches d'interpellations et n'analyse pas les raisons qui ont pu mener les policiers à produire une fiche d'interpellation. La Fraternité sait que les fiches d'interpellation pour les membres de nations autochtones, par exemple, sont souvent utilisées pour enclencher ou pérenniser des suivis sociaux. La fiche d'interpellation devient alors un outil de suivi et non le signe d'un acharnement malveillant.

² https://spvm.qc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf

Par ailleurs, plusieurs indicateurs de l'étude montrent que certains groupes racisés sont moins interpellés que les Blancs. La question des interpellations est donc beaucoup plus complexe que l'équation voulant que les disproportions comptabilisées soient entièrement attribuables au racisme ou à des biais systémiques discriminatoires.

En fait, il existe une tendance à désigner des boucs émissaires et le poids posé sur les épaules des policiers et policières a un impact sur le niveau d'engagement de nos membres qui, se sentant injustement salis, peuvent avoir le réflexe d'en faire moins et d'éviter certaines interpellations pour ne pas se faire accuser de racisme.

La Fraternité est consciente des efforts qui demeurent à faire pour éliminer les biais systémiques. Elle met toutefois en garde contre des mesures mal calibrées pouvant miner l'efficacité policière.

Caméras personnelles

La Fraternité a toujours été en faveur du principe des caméras personnelles portées par les policiers et policières. Ce sont les ressources et les arrimages technologiques qui n'étaient pas au rendez-vous et c'est la Ville de Montréal qui en avait refusé l'implantation. Nous croyons toutefois que dans le contexte actuel, il est devenu encore plus nécessaire de disposer de la vidéo qui couvre l'ensemble d'une intervention policière et non seulement du segment que son éditeur a choisi de publier sur les réseaux sociaux.

Nos membres ayant participé au projet pilote mené par le SPVM³ ont néanmoins estimé que les exigences entourant la nécessité de visionner les vidéos après avoir rédigé leur rapport pour ensuite rédiger un rapport complémentaire leur faisait perdre du temps de patrouille. En effet, il faut bien noter que chez les patrouilleurs, le rapport témoigne d'une moyenne de 34 minutes de travail administratif supplémentaire pour une infraction criminelle. Il faut également noter que ça n'inclut pas la cour. Pour les enquêteurs, on parle de 25 minutes de plus. Sans compter les

3

https://spvm.qc.ca/upload/Fiches/Cameras_portatives/synthese_projet_pilote_cameras_portatives_spvm_2019-01-29.pdf

délais et les coûts associés à la transmission et à la divulgation de la preuve alors que l'arrimage technologique avec les tribunaux n'est pas au rendez-vous.

Les équipements ainsi que les dépenses récurrentes venant du temps requis pour traiter et disposer les données recueillies ne peuvent réalistement venir des budgets de fonctionnement actuels, ces derniers étant insuffisants comme l'a démontré le projet pilote, qui anticipait la nécessité d'ajouter 4 % au budget du SPVM pour financer un déploiement généralisé. La Fraternité retient donc qu'indépendamment de la technologie adoptée et du moment choisi, le budget d'implantation et d'opération devra venir de budgets additionnels car les besoins en matière de sécurité publique à Montréal sont incompressibles.

Corps de police spécialisés et équipes mixtes

Les administrations municipales montréalaises successives ont souvent traité le SPVM comme un service parmi d'autres. Pourtant, il relève également du ministère de la Sécurité publique et applique des lois fédérales et provinciales en plus des règlements municipaux.

Corps de police unique au Québec, fort d'expertises reconnues, que l'on parle par exemple de GTI, d'identité judiciaire ou de lutte au crime organisé, les services spécialisés du SPVM incarnent un capital de connaissances et de capacités opérationnelles pouvant fructifier encore davantage. Le SPVM, les autres corps de police municipaux et la SQ sont les trois pôles de la police au Québec et on sait que les équipes mixtes favorisent la collaboration, la circulation de l'information et le partage des expertises, ce qui représente un levier majeur.

Serait-il possible d'accentuer le rayonnement du seul corps de police municipal de niveau 5 au Québec ? La question relève essentiellement de la prérogative et du choix politique dans un contexte où l'on cherche à se donner les moyens d'une sécurité publique efficace.

Conclusion

Pour être un succès, la modernisation policière ne peut chercher à réduire les coûts. En témoigne l'augmentation spectaculaire de la violence urbaine à Toronto au courant des dernières années, vraisemblablement corrélée à une diminution des effectifs et des interpellations.

De plus, le crime s'adapte rapidement et les crises économiques en génèrent davantage. Il est donc plausible que les effets économiques de la COVID-19 augmentent l'insécurité au courant des prochaines années.

Indépendamment de la conjoncture toutefois, le mandat qui incombe au comité est d'une importance cruciale et nous espérons que nous vous aurons aidé à établir les paramètres qui, dans l'avenir, assureront le niveau de sécurité publique dont la population a besoin.

Sur ce, nous vous remercions de votre attention et vous souhaitons le meilleur des succès dans la poursuite de votre mandat.
