

DE : Madame Geneviève Guilbault
Ministre de la Sécurité publique

Le 19 novembre 2021

TITRE : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La place qu'occupent les enjeux de sécurité publique dans l'espace public, particulièrement auprès des médias, démontre que la société québécoise s'attend à des garanties accrues en matière de protection du public, une meilleure réponse du gouvernement à l'égard des problèmes sociaux, tels que le racisme, de même qu'à une plus grande transparence et une meilleure efficacité des instances qui la guide. Dans ce contexte, des travaux ont été entrepris au cours des derniers mois afin d'identifier des solutions concrètes ayant un impact rapide sur l'efficacité de ces dernières, en plus d'offrir une réponse gouvernementale à certaines recommandations issues de rapports, dont celui du Groupe d'action contre le racisme (GACR).

Cette proposition législative se veut être le catalyseur de changements qui permettront l'amélioration des services aux citoyens et plus de flexibilité pour le monde municipal. Elle permettra en outre d'agir sur des problèmes récurrents dans certains domaines. Elle vise également l'amélioration de la confiance du public envers les instances gouvernementales décisionnelles et les corps de police.

À terme, la mise en œuvre de ces propositions législatives servira de levier pour répondre aux attentes d'une société québécoise en constante évolution.

Réforme – Réalité policière

En décembre 2019, la ministre de la Sécurité publique lançait la plus importante réflexion entreprise au cours des vingt dernières années sur la police au Québec avec le dépôt du document intitulé Réalité policière au Québec : modernité, confiance et efficience. Ce document proposait à la fois un état des lieux et une base commune à la réflexion souhaitée.

Le Comité consultatif sur la réalité policière (CCRP) a ensuite été mis en place et chargé de piloter les travaux relatifs à cet exercice, notamment au moyen de sondages, d'analyses comparatives, d'audiences publiques et de consultations. Le CCRP était composé de cinq membres provenant d'horizons diversifiés et complémentaires, entre autres des milieux municipal et policier ainsi que de la magistrature. À l'issue de son mandat, en mai 2021, le CCRP a présenté un rapport comportant 138 recommandations qui, à terme, mènerait le Québec vers une réforme majeure de son système policier.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la proposition législative. Elle constitue la première étape ainsi que la prémisse d'une réforme ayant pour but d'assurer le déploiement d'une police innovante et efficace, en phase avec les attentes des citoyens et l'évolution de la société québécoise. Elle permet en outre d'introduire une loi dédiée à aider à retrouver les personnes disparues.

Modifications en matière correctionnelle

Au cours des dernières années, le ministère de la Sécurité publique (MSP) ainsi que la Commission québécoise des libérations conditionnelles (la Commission) ont observé divers éléments nécessitant d'apporter des ajustements à la Loi sur le système correctionnel du Québec (RLRQ, chapitre S-40.1) (LSCQ), permettant d'améliorer l'efficacité du système correctionnel.

Schémas de couverture de risques incendie

Le Québec s'est doté d'un processus de planification de la sécurité incendie, autant pour la prévention que l'intervention, basé sur l'optimisation de l'ensemble des ressources disponibles à l'échelle régionale.

En vertu de la Loi sur la sécurité incendie (RLRQ, chapitre S-3.4) (LSI) et des Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie (Orientations), les 103 autorités régionales (AR), c'est-à-dire les municipalités régionales de comté (MRC), les agglomérations et l'Administration régionale Kativik, sont tenues d'élaborer un schéma de couverture de risques (schéma). Le schéma doit contenir les objectifs de protection contre l'incendie que l'AR s'est fixée ainsi que les mesures à prendre, notamment par les municipalités pour y parvenir. L'article 29 de la LSI prévoit que le schéma doit être révisé au cours de la sixième année qui suit la date de son entrée en vigueur ou de sa dernière attestation de conformité.

Les municipalités et AR qui se conforment à la LSI et qui ont un schéma révisé dans le délai prévu peuvent bénéficier de l'exonération de responsabilité, en cas de poursuite, qui est prévue à l'article 47 de la LSI.

2- Raison d'être de l'intervention

Réforme – Réalité policière

Depuis plusieurs années, les préoccupations relatives à la confiance des citoyens envers la police font l'objet de débats publics. En démocratie, la légitimité des forces policières s'appuie sur la confiance que leur porte la population. Le maintien de cette confiance est largement tributaire du respect de certains grands principes, dont la compétence, l'intégrité, l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité. Les attentes légitimes des citoyens à l'égard du respect de ces principes par les services policiers sont par ailleurs de plus en plus élevées.

Compétence

Sur le plan de la compétence, le rapport du CCRP reconnaît l'évolution marquée du rôle des policiers au fil des vingt dernières années. Toujours gardiens de l'ordre public, les policiers doivent désormais mener également des interventions préventives axées sur les besoins du milieu desservi, en concertation et en complémentarité avec les intervenants sociaux impliqués. C'est d'ailleurs pourquoi la première recommandation du CCRP est de moderniser la mission des services policiers inscrite dans la Loi sur la police (RLRQ, chapitre P-13.1) (LP).

La représentativité des communautés ethnoculturelles au sein des forces policières est d'autant plus importante dans ce contexte d'interventions de proximité. Bien qu'il soit déjà prévu que la composition d'un corps de police doit représenter adéquatement le milieu desservi, plusieurs efforts sont assurément nécessaires pour favoriser l'atteinte de cet objectif et le recrutement de candidats policiers issus des minorités. Sur le plan législatif, il apparaît d'autant plus clair que la condition minimale de détenir une citoyenneté canadienne, prévue à la LP, restreint le bassin de candidats potentiels. Au demeurant, ce bassin est plus large dans les autres provinces canadiennes qui exigent plutôt le statut de résident permanent.

Incidentement, les citoyens s'attendent à ce que les policiers, dans leur travail, agissent en se fondant sur les informations à leur disposition et sur des faits observables et non sur des présomptions arbitraires ou stéréotypées. Un acte qui s'apparenterait à du profilage racial ou social, tel que l'interpellation d'un piéton sur un motif discriminatoire, ne peut être toléré. À l'été 2020, le MSP établissait une pratique en matière d'interpellation policière. Bien que cette dernière prohibe l'interpellation policière fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion et la condition sociale, il demeure que les pratiques policières ne peuvent être rendues obligatoires. Le CCRP recommandait d'ailleurs de tirer du guide des pratiques policières des standards obligatoires et de les diffuser publiquement. De surcroît, le GACR a également signifié cet enjeu de sécurité publique dans son rapport intitulé « tolérance zéro » diffusé en décembre 2020. Il recommande ainsi de mettre fin aux interpellations policières aléatoires et de rendre obligatoire cette interdiction, sous peine de sanction. Pour remédier à cette situation, il apparaît indispensable d'étendre le pouvoir du ministre de la Sécurité publique d'émettre des lignes directrices à tout sujet relatif à l'activité policière et de rendre celles-ci publiques. Ainsi, le ministre de la Sécurité publique serait en mesure d'émettre des lignes directrices claires et obligatoires pour les corps de police et leur non-respect pourrait être un comportement constituant une faute et menant à une sanction disciplinaire. Il pourrait par ailleurs confirmer que l'interpellation policière basée sur un motif discriminatoire est interdite, à l'instar des recommandations du CCRP et du GACR ainsi que des attentes de la société civile.

Alors qu'ils sont confrontés à un environnement en constante mutation, les constats tirés par le CCRP démontrent l'absence de standards et d'obligations en matière de maintien et de développement des compétences des policiers au Québec. Il apparaît également nécessaire, pour le CCRP, de s'assurer que chaque policier réalise un minimum d'heures

de formation continue chaque année. Ces formations obligatoires permettraient, par exemple, de former adéquatement les policiers sur des questions préoccupantes telles que la discrimination et le profilage racial, comme le recommande d'ailleurs le GACR. En outre, compte tenu de la complexité grandissante de certains stratagèmes criminels, notamment en cybercriminalité et en crimes économiques, le CCRP recommande de prendre exemple sur les changements mis en place pour le Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC) et d'ouvrir la voie vers les enquêtes criminelles complexes aux civils spécialisés.

La réflexion menée a par ailleurs démontré la nécessité d'agir dans certains domaines spécifiques de l'activité policière présentant des défis particuliers. Le CCRP recommande à ce titre l'élaboration et la mise en œuvre de différents programmes destinés à agir concrètement et durablement, notamment en matière de prévention de la criminalité.

Ce besoin d'actions ciblées passe également par la création de moyens supplémentaires pour favoriser l'efficacité de l'intervention policière. Les disparitions, notamment celles de personnes vulnérables comme des mineurs ou des aînés atteints de troubles neurocognitifs majeurs, constituent une problématique récurrente et particulièrement sérieuse en matière de sécurité publique. C'est d'ailleurs pourquoi le CCRP recommande l'adoption d'une loi sur les personnes disparues permettant d'offrir aux policiers les outils nécessaires dans le cadre de leurs recherches et de favoriser l'efficacité des enquêtes relatives à la disparition de personnes. Des rapports de coroners ont notamment mis en lumière la difficulté, pour les policiers, d'obtenir des renseignements médicaux ou des renseignements relatifs à des communications électroniques concernant les personnes disparues ou celles qui les accompagneraient. Certains ont par ailleurs recommandé que le Québec se dote de dispositions législatives permettant aux policiers d'accéder rapidement aux renseignements personnels des individus portés disparus. Il s'agirait d'une avancée majeure pour les enquêtes portant sur des disparitions, et ce, tant pour agir sur des cas contemporains que pour réactiver des cas plus anciens.

Intégrité

Compte tenu de la nature des pouvoirs qui leur sont confiés, les policiers doivent faire preuve de probité et d'intégrité. Il est essentiel que leurs comportements soient en tout temps empreints d'éthique et dénotent une conduite exemplaire afin de contribuer à préserver la confiance du public. À ce titre, le rapport du CCRP a permis d'établir clairement la nécessité de moderniser les différents régimes d'encadrement de l'intégrité policière pour maintenir leur crédibilité et la confiance des citoyens envers ces derniers.

Actuellement, chaque corps de police est soumis à son propre règlement de discipline interne. Cette situation crée des disparités significatives sur le territoire québécois. Un même manquement disciplinaire peut en effet entraîner des conséquences bien différentes d'un corps de police à un autre. Certains comportements particulièrement répréhensibles tels que des actes discriminatoires devraient pourtant être adéquatement sanctionnés en matière disciplinaire au sein de l'ensemble des corps de police du Québec. Pour la confiance du public, l'imposition de normes minimales en matière de manquements

disciplinaires, de traitement et de sanctions permettrait la mise en place de mécanismes prévisibles et impartiaux.

La déontologie policière a pour principal objectif le renforcement du lien de confiance entre les policiers et la population. Les policiers doivent, par leurs actions, illustrer les valeurs promues par le Code de déontologie des policiers du Québec (RLRQ, chapitre P-13.1, r1) (Code). La quinzaine de recommandations du CCRP visant la modernisation du système de déontologie policière témoigne des nombreux enjeux auxquels ce dernier est confronté, parmi ceux-ci figurent, notamment, le phénomène de plaintes multiples pour un même événement, l'absence de mesures de prévention, un délai de prescription trop court pour porter plainte, une lourdeur administrative ainsi que des délais de traitement s'échelonnant sur plusieurs années. Il est impératif de revoir le système de déontologie policière pour lui permettre de mener à bien sa mission : réparer le lien de confiance entre le policier et le citoyen.

Indépendance

L'indépendance de la police découle de la séparation des pouvoirs et de la primauté du droit. Ces principes supposent que les policiers puissent accomplir leur mission et exercer leur pouvoir discrétionnaire sans entraves. Ils ne doivent être soumis à aucune influence ou pression externe lorsqu'ils appliquent les lois ou qu'ils exercent leurs pouvoirs.

L'introduction de balises claires en cette matière a déjà fait l'objet de recommandations, notamment dans le rapport de la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques (commission Chamberland). Le rapport du CCRP met également de l'avant la nécessité de clarifier les limites de l'intervention du pouvoir exécutif par l'interdiction de toute ingérence en enquêtes et en opération policières et l'encadrement des communications entre les autorités politiques et les corps de police.

Impartialité

L'impartialité exige des policiers de servir avec justice et équité. Ils doivent éviter tout conflit d'intérêts de nature à compromettre leur impartialité ou à influencer leur jugement. Tous doivent être traités également devant la loi. Le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) avait d'ailleurs été créé en 2016 afin de garantir qu'il en soit de même pour les policiers.

Le principal mandat du BEI est de faire enquête lorsqu'une personne, autre qu'un policier, décède ou subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou de sa détention par un corps de police. Sa mise en place a créé des attentes élevées au sein de la population quant à ses résultats. Afin que le BEI puisse concentrer ses ressources là où elles sont utiles, le CCRP recommandait notamment de permettre au BEI de mettre fin à une enquête indépendante lorsque tout indique qu'il n'y a pas matière à poursuite criminelle, en l'obligeant à motiver publiquement sa décision.

Le rapport du CCRP a également mis de l'avant les défis auxquels le BEI doit faire face en matière de communications publiques. Pour favoriser la confiance de la population envers le BEI, il propose de renforcer la transparence du processus en l'obligeant à publier les grandes lignes des enquêtes effectuées lorsqu'aucune accusation criminelle n'est portée. D'autre part, il suggère l'ajout de garanties de transparence applicables aux services de soutien que le BEI reçoit des autres corps de police.

En 2019, au Québec, on répertoriait plus de 300 allégations criminelles à l'endroit de policiers ayant fait l'objet d'une enquête. Dans la foulée des événements de Val-d'Or impliquant plusieurs allégations d'abus de femmes autochtones par des policiers, le BEI s'est vu confier toutes les allégations d'infractions criminelles à caractère sexuel visant un policier et commises dans l'exercice de ses fonctions.

Par la suite, toutes les enquêtes impliquant un plaignant autochtone lui ont également été confiées. Toutefois, la large majorité de ces enquêtes est encore menée par le corps de police du policier visé, ou confiée à un autre corps de police, selon leur niveau de service exigé notamment. Le statu quo actuel comporte des risques majeurs pour la confiance du public et renforce la récrimination selon laquelle « la police enquête sur la police ». Le rapport du CCRP témoigne par ailleurs de la nécessité de mettre en place un mécanisme d'enquête global présentant des garanties supplémentaires d'indépendance, de transparence et d'impartialité.

Imputabilité

Le principe d'imputabilité renvoie à la transparence et à l'obligation, pour les policiers et les corps de police, de rendre des comptes relativement à leurs décisions et à leurs actions. Il agit comme contrepoids aux pouvoirs confiés aux policiers.

Plusieurs recommandations proposées par le rapport du CCRP visent le renforcement de l'imputabilité des organisations policières par la transmission au public d'informations pertinentes quant à leurs résultats et au respect de leurs obligations. Cette transparence accrue permettrait, tant à la population qu'aux autorités responsables, de mieux évaluer l'état de la criminalité et de l'efficacité de l'action policière. Elle permettrait de ce fait de mieux agir en amont pour prévenir ou pour contrer les situations problématiques.

Modifications en matière correctionnelle

Processus disciplinaire carcéral

Au cours des dernières années, certaines décisions prises en révision par les directeurs d'établissement, qui modifiaient à la baisse les sanctions imposées par le comité de discipline, ont exacerbé des tensions et causé du mécontentement. En effet, l'annulation ou la modification des sanctions disciplinaires peut être perçue par les membres du personnel comme un manque de soutien de la part de la direction.

Version française et anglaise de l'article 10 de la LSCQ

L'article 10 de la LSCQ prévoit des mesures de destitution de tout agent des services correctionnels, agent de probation, conseiller en milieu carcéral et gestionnaire œuvrant en établissement de détention qui a été reconnu coupable de certaines infractions. L'article 119 de la Loi sur la police est au même effet à l'égard des policiers et constables spéciaux. Toutefois, alors que le texte anglais de l'article 119 de la Loi sur la police utilise le terme « found guilty », celui de l'article 10 du texte anglais de la LSCQ est « convicted », signifiant plutôt « condamné » que « déclaré coupable ». Cette divergence entre les versions française et anglaise de l'article 10 de la LSCQ a déjà permis à un agent de services correctionnels ayant bénéficié d'une absolution inconditionnelle d'éviter la destitution en invoquant l'application du texte anglais au motif qu'il n'avait pas été condamné. Il y a donc une incertitude potentielle sur l'application de l'article 10 à une personne qui, bien qu'elle a été reconnue coupable d'une infraction, a bénéficié d'une absolution.

Permission de sortir préparatoire à une libération conditionnelle (PSPLC) en cas de refus d'une libération conditionnelle (LC)

À l'heure actuelle, la Commission a l'obligation de tenir certaines audiences pour des mesures de mise en liberté sous condition devenues, dans les faits, purement théoriques sinon caduques. Cela sollicite inutilement plusieurs intervenants, principalement de la Commission et des Services correctionnels du MSP.

Dans certains cas, cette situation est également susceptible de présenter un potentiel de risque pour la communauté, alors qu'un contrevenant dont la PSPLC n'est pas complétée demeure en communauté alors qu'il s'est vu refuser une LC.

Annulation de prise d'effet d'une PSPLC ou d'une LC

Seule la Commission peut intervenir pour annuler la prise d'effet d'une PSPLC précédemment octroyée lorsqu'un fait nouveau est découvert qui, s'il avait été connu au moment de l'audience, aurait pu mener à une décision différente.

Contrairement à ce que prévoit la Loi en matière de suspension d'une PSPLC et d'une LC déjà en cours, la Commission ne peut désigner de personnes – en l'occurrence des membres du personnel des Services correctionnels – qui peuvent, tout comme la Commission, suspendre une mesure de mise en liberté sous conditions et référer ensuite le dossier à la Commission pour statuer sur le fond.

Cela amène à l'occasion une confusion quant aux rôles respectifs de ces personnes et de la Commission et une perte de son efficacité.

Impossibilité de présenter une nouvelle demande de PSPLC à la suite d'une décision de sa cessation

La LSCQ interdit à une personne contrevenante de formuler une nouvelle demande de PSPLC à la suite d'une cessation d'une PSPLC antérieurement octroyée.

Lorsque la Commission est amenée à prononcer une cessation - dont les causes ne sont pas attribuables à la personne contrevenante et qui sont hors de son contrôle - comme la non-disponibilité d'une ressource communautaire, cette dernière ne peut soumettre une nouvelle demande de PSPLC. Cette situation peut paraître injuste, voire préjudiciable pour les personnes contrevenantes.

Date maximale de remise du rapport annuel de gestion à la ministre

La Commission est tenue, en vertu de la LSCQ, de remettre à la ministre son rapport annuel de gestion au plus tard le 30 juin de chaque année. La Commission est le seul organisme relevant de la ministre de la Sécurité publique à qui a imposé un délai aussi court de production, alors qu'il figure parmi ceux comptant le plus petit nombre d'employés. Dans ces circonstances, la Commission peine à réaliser cet exercice sans impacter ses autres activités opérationnelles et administratives.

Schémas de couverture de risques incendie

À l'heure actuelle, seulement 57 % des 103 AR ont un schéma conforme à l'article 29 de la LSI. D'ici la fin de 2022, 17 AR supplémentaires pourraient excéder le délai de révision prévu par la LSI. Le milieu municipal ainsi que le MSP sont très préoccupés par le dépassement dans les délais de révision des schémas et de leur non-conformité à la LSI. En effet, une partie de la population située dans une AR dont le schéma n'est pas conforme à la LSI peut ne pas être desservie de façon optimale par un service de sécurité incendie, ce qui pourrait compromettre sa sécurité. En outre, un tribunal pourrait remettre en cause l'application de l'exonération de responsabilité prévue à l'article 47 de la LSI pour l'ensemble des municipalités de l'AR alors que le schéma n'a pas été révisé uniquement en raison des difficultés de certaines municipalités de compléter le processus dans le délai.

De nombreux facteurs expliquent cette situation. D'emblée, le délai de révision d'un an apparaît irréaliste, presque aucune AR n'ayant réussi à le respecter à ce jour. Il s'agit d'un processus exigeant, particulièrement pour les plus petites municipalités et AR qui ont peu de ressources. Cette problématique est documentée et récurrente depuis 2017. De plus, à partir de l'adoption des Orientations en 2001, il aura fallu 15 années pour que les 103 AR se dotent d'une première génération de schéma conforme. Par ailleurs, pour plusieurs d'entre elles, le processus de reddition de compte annuelle prévue à l'article 35 de la LSI vient alourdir les démarches de révision du schéma, puisque cette exigence revient rapidement, requiert des travaux assez substantiels et n'a pas la plus-value qu'elle devrait avoir. Aussi, les pouvoirs du ministre pour ordonner aux AR ou aux municipalités locales de modifier ou réviser leur schéma manquent de clarté et sont complexes à utiliser. Finalement, le processus de révision du schéma peut être ralenti, voire même compromis, en raison de différends entre deux municipalités ou régies intermunicipales qui empêchent l'atteinte des objectifs de protection optimale proposés ou arrêtés par l'AR. Or, les outils existant pour régler de tels différends sont souvent insuffisants. Bien que la Commission municipale du Québec (CMQ) puisse gérer un différend en sécurité incendie, il faut un consensus des parties afin d'entamer le processus d'arbitrage.

3- Objectifs poursuivis

Réforme – Réalité policière

Le projet de loi proposé a notamment pour but de mettre en œuvre les premiers changements constitutifs de la réforme policière. Il donne ainsi suite, de façon complète ou partielle selon les cas, à une quarantaine de recommandations formulées par le CCRP ayant pour trame de fond principale la confiance du public envers la police. Les changements proposés permettraient d'implanter les principaux jalons d'une réforme policière axée sur la modernité, l'efficacité et la confiance. Ils visent par ailleurs à obtenir des gains rapides en matière de sécurité publique par leur faisabilité démontrée à court terme.

Modifications en matière correctionnelle

Les modifications législatives proposées à la LSCQ visent à apporter une plus grande rigueur dans les processus qui en découlent, particulièrement afin de permettre une efficacité accrue des processus de la Commission, d'assurer une capacité d'adaptation nettement supérieure, et de permettre la prise de décision rigoureuse juste et équitable, sans fragiliser le délicat équilibre qui doit constamment être préservé entre la protection du public et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes jugées aptes à la réussite.

Schémas de couverture de risques incendie

Le principal objectif poursuivi est d'atténuer certaines contraintes liées à la révision des schémas pour rendre le processus plus efficace, et ce, sans avoir d'impact sur la sécurité de la population en ajoutant certains mécanismes d'encadrement réclamés par le milieu. Ultimement, il est souhaité que chaque AR puisse respecter le cadre légal selon les délais prescrits, favorisant ainsi une meilleure planification en incendie et une protection plus optimale de la population.

4- Proposition

Réforme – Réalité policière

Il est proposé de modifier la LP afin :

- de revoir la mission des corps de police et de leurs membres. La modernisation proposée mettrait de l'avant les principes de concertation et de partenariat avec les différents intervenants des milieux concernés ainsi que la complémentarité et l'efficacité des interventions de chacun;
- d'étendre le pouvoir du ministre de la Sécurité publique déjà prévu en matière d'émission de lignes directrices pour le rendre applicable à tout sujet relatif à l'activité policière. Dans un souci d'indépendance et de transparence, ces lignes directrices seraient par ailleurs rendues publiques. Elles auraient notamment pour objectif d'assurer l'absence de discrimination dans les activités policières ainsi que la collaboration et la concertation entre les corps de police de même qu'entre ces

derniers et les différents intervenants concernés. Le ministre de la Sécurité publique émettrait des lignes directrices aux corps de police par exemple pour :

- Interdire explicitement l'interpellation policière basée sur un motif discriminatoire;
- Assurer la collaboration de l'ensemble des corps de police lors d'une enquête visant à retrouver une personne disparue;
- Établir les normes relatives à la requalification périodique des policiers dans certains domaines des pratiques policières;
- de revoir les conditions minimales prévues pour être embauché comme policier en ajoutant la possibilité d'être résident permanent ainsi qu'une exception à la condition d'être diplômé de l'École nationale de police du Québec (École). Cette exception permettrait l'embauche de policiers-enquêteurs issus du milieu civil dans certains domaines d'enquête déterminés par règlement du gouvernement, assurant ainsi le développement et le maintien d'une main-d'œuvre spécialisée en résolution de crimes complexes. Le règlement devrait également prévoir les critères de sélection et les qualités minimales requises pour être embauché à ce titre;
- d'ajouter la possibilité pour le gouvernement de déterminer, par règlement, les obligations relatives à la formation continue auxquelles les policiers devraient se conformer. Ce règlement établirait les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations, ainsi que les sanctions découlant du défaut de se conformer aux obligations de formation et, le cas échéant, les cas de dispense de formation. Il déterminerait le nombre minimal d'heures de formation continue pertinente à la fonction que devrait suivre chaque policier;
- d'étendre le pouvoir réglementaire existant, pour le gouvernement, les qualités minimales requises pour exercer des fonctions d'enquête, de gestion ou toute autre fonction qu'il détermine dans un corps de police afin qu'il puisse également déterminer la formation requise pour exercer ses fonctions;
- de prévoir que le gouvernement verse à l'École une contribution basée sur la masse salariale du personnel policier du BEI et du CLCC. Ce pourcentage ne pourrait excéder 1 %. En contrepartie, l'École octroierait une tarification préférentielle pour les formations des membres des corps de police spécialisés, comme elle le fait pour les autres corps de police québécois;
- de consacrer le principe d'indépendance de la police établissant que les corps de police et leurs membres agissent en toute indépendance et sans ingérence. Des dispositions prévoiraient en outre que le directeur d'un corps de police ou un membre d'un corps de police doit refuser de communiquer ou de confirmer un renseignement lorsque sa divulgation pourrait avoir des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique, notamment lorsqu'elle serait de nature à nuire à une enquête ou à une intervention policière;
- de prévoir que le gouvernement détermine le contenu minimal d'un règlement de discipline prévoyant les devoirs et les normes de conduite dont le manquement constitue une faute disciplinaire, les sanctions minimales afférentes, les éléments essentiels de la procédure disciplinaire et les pouvoirs des autorités en matière de discipline;
 - Ce règlement pourrait par exemple établir que le non-respect d'une ligne directrice du ministre de la Sécurité publique, telle qu'une ligne directrice interdisant l'interpellation d'un citoyen basée sur un motif discriminatoire,

constituerait une faute disciplinaire et déterminer une sanction minimale afférente pour le policier jugé fautif;

- de revoir le système de déontologie policière en prévoyant entre autres :
 - de confier au Commissaire à la déontologie policière (CDP) un rôle de prévention et d'éducation, notamment par le développement et par la mise en œuvre de programmes de prévention en déontologie policière;
 - de limiter la possibilité de porter plainte en déontologie policière uniquement aux personnes directement impliquées dans l'événement visé;
 - de prévoir la possibilité de signaler, anonymement ou non, au CDP tout comportement susceptible de constituer un acte dérogatoire au Code;
 - de permettre au CDP de mener des enquêtes de sa propre initiative;
 - d'allonger le délai de prescription pour porter plainte en déontologie policière et de prévoir le délai de prescription pour formuler un signalement;
 - de revoir les sanctions applicables par le Comité de déontologie policière lorsque la conduite d'un policier est jugée dérogatoire et de lui accorder la possibilité de lui imposer des mesures de réparation, additionnelles aux sanctions, telles que des formations, des thérapies, ou des stages d'immersion sociale et citoyenne;
 - de prévoir plusieurs allègements administratifs favorisant l'efficacité du processus.
- d'ajouter l'obligation pour le directeur du BEI de communiquer au public un résumé des enquêtes indépendantes portant sur une intervention policière ou sur une détention par un corps de police, lorsque le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) décide de ne pas porter d'accusation.
 - Ce résumé devrait, entre autres, contenir une description détaillée des événements à l'origine de l'enquête ainsi qu'un résumé du processus mis en œuvre et respecter les restrictions au droit d'accès applicables.
- de prévoir que le directeur du BEI, une fois l'enquête indépendante portant sur une intervention policière ou sur une détention par un corps de police complétée devrait, s'il y a lieu, transmettre son dossier d'enquête au CDP, aux affaires internes du corps de police impliqué ou au Protecteur du citoyen.
- de prévoir que le BEI puisse décider de ne pas tenir une enquête indépendante portant sur une intervention policière menée par un corps de police, si son directeur est convaincu que celle-ci n'a pas contribué à la blessure grave ou au décès. Le BEI devrait toutefois tenir une enquête si la confiance du public envers les policiers pouvait autrement être gravement compromise.
 - Cette mesure pourrait être utile au BEI en particulier dans des cas de suicides et dans des événements où les policiers agissaient à titre de premiers répondants, comme le feraient les pompiers ou les ambulanciers.
 - Le BEI devrait réviser sa décision de ne pas tenir d'enquête s'il était porté à sa connaissance un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente.
 - Le directeur du BEI devrait en outre communiquer au public les motifs de sa décision de ne pas tenir d'enquête ou de la révision de cette décision.
- d'ajouter des obligations de reddition de comptes au BEI quant aux services de soutien qu'il fournit et qu'il requiert des autres corps de police.
 - Ces mesures permettraient de vérifier que le BEI ne requière pas, sauf pour des circonstances exceptionnelles, au soutien du corps de police impliqué

dans les événements visés par l'enquête. Le BEI pourrait en outre développer ses propres capacités en matière de services de soutien aux enquêtes.

- de prévoir qu'une enquête soit tenue par le BEI lorsqu'il est informé d'une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou un constable spécial, à moins que son directeur ne considère que l'allégation est frivole ou sans fondement.
 - Lorsque l'intérêt public le justifie, le directeur pourrait confier l'enquête à un autre corps de police.
 - Le ministre de la Sécurité publique devrait par ailleurs être informé de toute allégation criminelle commise par un membre du BEI et confier l'enquête à un autre corps de police.
 - Si le BEI estimait que l'allégation n'était pas relative à une infraction criminelle, il pourrait transmettre les renseignements pertinents, s'il y a lieu, au CDP, aux affaires internes du corps de police du policier visé ou au Protecteur du citoyen pour que ceux-ci en fassent le traitement.
- d'établir des obligations supplémentaires en matière de reddition de comptes pour les corps de police en prévoyant notamment qu'ils devraient :
 - inscrire dans leur rapport annuel les informations pertinentes relativement au respect des nouvelles obligations proposées en matière de formation continue;
 - soumettre au ministre de la Sécurité publique, selon la forme et les modalités qu'il détermine, différents documents et renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions ainsi que d'autres renseignements incluant notamment des états et des données statistiques permettant d'évaluer l'état de la criminalité et l'efficacité de l'action policière.

Il est également proposé de modifier la Loi sur le ministère de la Sécurité publique afin :

- de prévoir une habilitation générale pour élaborer et pour financer des programmes visant notamment le maintien de la sécurité publique et la prévention de la criminalité.

Finalement, il est proposé d'édicter une loi visant à offrir aux corps de police de nouveaux moyens modernes et efficaces pour agir rapidement en cas de disparition et à les aider à retrouver des personnes disparues. Cette loi permettrait aux policiers :

- de demander une ordonnance d'accès à des renseignements personnels, sans le consentement de la personne disparue, auprès de personnes, d'entreprises privées, d'organismes publics ou de sociétés, le tout même si aucun acte criminel ou infraction pénale n'est soupçonné;
- de demander une ordonnance d'accès aux renseignements personnels d'une personne qui accompagnerait la personne disparue si celle-ci est mineure ou en situation de vulnérabilité. Cette situation pourrait survenir notamment pour tenter de retrouver une personne mineure en fugue qui aurait décidé de suivre une autre personne;
 - Les renseignements visés pourraient être, par exemple, des données de géolocalisation ou des renseignements médicaux susceptibles d'aider les policiers à retrouver la personne disparue.
- de diffuser au public certains renseignements obtenus pour favoriser les recherches.

Modifications en matière correctionnelle

Concernant les Services correctionnels, il est proposé :

- que la révision d'une décision du comité de discipline soit effectuée par une personne désignée par le ministre. Cette proposition s'inscrit dans l'objectif global visant à maintenir un processus disciplinaire rigoureux et juste;
- de modifier la version anglaise de l'article 10 de la LSCQ par le remplacement de l'expression « convicted » par « found guilty » afin d'assurer la concordance avec la version française.

Concernant la Commission, il est proposé :

- qu'un refus de LC mette automatiquement fin à la PSPLC;
 - La modification permettrait d'éviter à la Commission de convoquer les personnes contrevenantes et leurs avocats, de même que le personnel des Services correctionnels requis pour la tenue de l'audience.
 - Cela éviterait aussi la sollicitation d'employés et de membres de la Commission afin de préparer les dossiers et de tenir des audiences, inutiles dans les faits. C'est l'efficacité et l'efficience de la Commission qui se verraient ainsi renforcées.
 - Une telle modification législative permettrait également d'atténuer le risque de voir des personnes contrevenantes demeurer en liberté malgré un refus d'une LC, et ce, jusqu'à l'audience devant annuler la PSPLC décrétée lors du un sixième de la peine qui peut se tenir quelques jours plus tard.
- de préciser les modalités d'exécution de la suspension de la prise d'effet de la PSPLC ou de la LC;
 - La Commission ou une personne désignée par celle-ci pourrait ainsi suspendre la prise d'effet d'une permission de sortir ou de la libération conditionnelle et le dossier de la personne serait ensuite traité par un membre de la Commission dans le cadre d'une audience dédiée à ce type de situations.
- de permettre à une personne contrevenante de formuler une nouvelle demande de PSPLC à la suite de la cessation d'une telle sortie. Une cessation survient dans des situations échappant au contrôle de la personne contrevenante, au terme duquel il y a cessation de sa PSPLC;
- d'accorder à la Commission jusqu'au 31 juillet de chaque année pour remettre son rapport annuel de gestion. Il s'agirait là du même délai accordé au BEI et au CLCC, soit deux autres organismes relevant de la ministre. Ce délai additionnel contribuerait à améliorer l'efficacité et l'efficience de la Commission, plus particulièrement durant les quelques mois suivants la fin de l'année financière.

Schémas de couverture de risques incendie

Il est proposé :

- de modifier la LSI afin que la période de validité du schéma soit d'un maximum de dix ans au lieu de six, incluant une période de deux ans pour la révision (incluant le 120 jours pour le processus d'attestation), et de prévoir des clauses transitoires en conséquence;
- de prévoir le dépôt au MSP par les AR d'un rapport annuel d'activités aux deux ans plutôt qu'annuellement, permettant une latitude pour le suivi et la vérification de l'efficacité des actions pour les AR et les municipalités, de préciser que les

municipalités locales doivent tout de même fournir les données requises annuellement aux AR et de préciser que le rapport doit inclure un état de situation quant à l'atteinte des objectifs de protection optimale arrêtés et des actions attendues prévues dans le schéma de couverture de risques;

- de préciser, afin de faciliter le travail des AR, que les municipalités locales et toute régie intermunicipale devront lui fournir, dans le délai qu'elle établit, les renseignements nécessaires à la préparation de ce rapport;
- de renforcer certaines dispositions de la LSI afin de mieux encadrer le processus de planification et de mise en œuvre du schéma, notamment par l'octroi de pouvoirs additionnels au ministre, et de rendre obligatoire la modification ou la révision du schéma dans certaines situations prescrites;
- de préciser explicitement à l'article 47 de la LSI que l'exonération de responsabilité civile ne s'applique pas aux AR et aux municipalités locales qui ne respectent pas les dispositions de révision ou de modification du schéma prévues à la LSI;
- d'ajouter une disposition à la LSI pour que la CMQ puisse trancher, à la demande d'une partie intéressée, les différends qui empêchent une municipalité ou une régie intermunicipale de se conformer aux objectifs de protection optimale proposés ou arrêtés par l'AR dans le schéma;
- de modifier l'obligation pour les AR de publier un avis dans un journal local diffusé sur leur territoire afin d'informer les citoyens de l'entrée en vigueur du schéma, afin de permettre cette publication par l'entremise des nouvelles technologies de diffusion de l'information disponible (site Web, réseaux sociaux, etc.).

5- Autres options

Réforme – Réalité policière

Aucune autre option que celle de légiférer n'a été envisagée. Compte tenu des importants travaux menés depuis le lancement de la réflexion sur la réalité policière en 2019 et du dépôt du rapport du CCRP en mai 2021, le statu quo face aux différents enjeux soulevés ne constitue pas une option souhaitable. Les modifications législatives proposées sont incontournables pour lancer le chantier de la mise en œuvre de la réforme policière attendue.

Modifications en matière correctionnelle

En ce qui concerne le processus de révision des décisions des comités de discipline, le statu quo a été envisagé, mais n'a pas été retenu, compte tenu de la volonté du ministère de demeurer proactif et de revoir ses pratiques en matière d'incarcération afin d'améliorer les conditions de détention des personnes dont il a la responsabilité et de favoriser leur réinsertion sociale. De plus, le maintien du statu quo aurait un impact négatif et significatif sur les relations de travail entre les membres du personnel et la direction.

Aucune autre option n'a été examinée pour la modification à l'article 10 de la LSCQ étant donné qu'il s'agit d'une modification de concordance linguistique, afin d'éviter des interprétations divergentes par les tribunaux.

Une option pourrait consister à maintenir le statu quo à l'égard des quatre modifications législatives qui concernent la Commission. Toutefois, cette option aurait pour inconvénients de ne pas tenir compte de l'évolution des pratiques depuis la création de la Commission en 1978, en plus de nuire à sa performance optimale. Le statu quo ne répondrait pas non plus aux objectifs d'efficacité et de flexibilité organisationnelles, indispensables en cette ère de bouleversements et de nécessaires ajustements post-pandémiques.

Schémas de couverture de risques incendie

D'autres mesures de nature administrative ont déjà été mises en œuvre, mais se sont avérées insuffisantes pour répondre à la problématique. Il appert que la solution passe nécessairement par des modifications législatives, lesquelles seront accompagnées d'autres mesures complémentaires (inspections, resserrement des suivis administratifs, accompagnement, recours aux pouvoirs de la ministre, etc.).

6- Évaluation intégrée des incidences

Réforme – Réalité policière

La proposition aurait pour principal effet le renforcement de la confiance du public envers la police et donnerait lieu à plusieurs incidences positives, notamment :

- la loi visant à aider à retrouver les personnes disparues proposée permettrait l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens, particulièrement pour les personnes vulnérables et leurs proches;
- plusieurs mesures augmenteraient significativement la compétence des policiers et de renforcer la sécurité effective des citoyens;
- sur le plan de la gouvernance, la proposition renforcerait la responsabilité, l'éthique, l'équité, l'imputabilité, la transparence et l'efficacité des institutions policières;
- les mesures relatives à l'intégrité policière et aux garanties d'impartialité et d'indépendance des enquêtes visant des policiers permettraient d'accroître le sentiment de justice des citoyens et d'assurer la cohérence systémique des différents mécanismes d'encadrement des policiers;
- en outre, certains changements proposés en déontologie policière favoriseraient le dialogue, la recherche de solutions pacifiques aux conflits ainsi que la réconciliation;
- plusieurs mesures relatives à la déontologie policière engendreraient également des allègements administratifs.

Modifications en matière correctionnelle

Les solutions proposées visent principalement à améliorer la rigueur des processus, à clarifier le partage des rôles et responsabilités entre le MSP et la Commission, à atténuer certains risques pour la population en lien avec la libération des contrevenants, et sont créatrices de garanties additionnelles en matière de protection du public. À terme, ces mesures auront pour effet de renforcer la confiance du public envers les Services correctionnels et la Commission.

Schémas de couverture de risques incendie

Pour les AR et les municipalités, les mesures proposées visent à faciliter et à mieux encadrer leur travail tout en les aidant à répondre à leurs obligations. La mise en place de ces mesures répondrait aux demandes des AR et des municipalités, soit d'avoir plus de temps et une flexibilité pour une meilleure gestion du risque incendie, ainsi que pour mettre en œuvre leurs actions et pour réviser leur schéma. Les modifications proposées viendraient par ailleurs résoudre plusieurs problématiques rencontrées tant par le MSP que par les AR et les municipalités, que ce soit au niveau des conflits entre deux municipalités qui empêchent la révision du schéma, ou pour le temps d'exécution du travail qui est long et non adapté à la réalité vécue par les municipalités. Cela permettrait au MSP d'accentuer ses efforts pour l'amélioration du processus de gestion de risque en incendie et de planification au lieu de se concentrer sur la résolution de problèmes ponctuels et récurrents.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Réforme – Réalité policière

Le Commissaire à la déontologie policière, le Comité de déontologie policière et le BEI ont été consultés en amont sur les éléments de la proposition les concernant. En outre, la Sûreté du Québec, le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, le ministère de l'Éducation, le ministère des Transports du Québec, le ministère de la Justice du Québec, la Régie de l'Assurance maladie du Québec et Revenu Québec ont été consultés pour les dispositions relatives à la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues.

Modifications en matière correctionnelle

La Commission a été consultée pour les modifications la concernant.

Schémas de couverture de risques incendie

La Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec, l'Association des gestionnaires en sécurité incendie et civile du Québec (AGSICQ), la Mutuelle des municipalités du Québec, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et la CMQ ont été consultés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Réforme – Réalité policière

La mise en œuvre des modifications législatives serait rigoureusement suivie par le MSP qui a pour mandat de piloter le grand chantier de la réforme policière. En outre, les mesures transitoires proposées assureraient l'élargissement progressif du mandat du BEI en enquêtes d'allégations d'infractions criminelles visant des policiers. Cette transition s'échelonnerait sur quelques années, de façon à favoriser le développement des capacités organisationnelles nécessaires au sein du BEI.

Modifications en matière correctionnelle

Afin de mettre en œuvre la proposition, les modifications législatives seront rigoureusement suivies par le MSP et la Commission. Des modifications au Règlement d'application de la LSCQ ainsi qu'au Règlement sur la libération conditionnelle seront requises.

Schémas de couverture de risques incendie

Le MSP étant au cœur du processus révision des schémas (approbation, réception des rapports annuels, etc.), un suivi serré des effets des modifications apportées sera effectué, tant sur l'évolution des schémas que sur leur mise en œuvre.

9- Implications financières

Concernant le volet Réforme – Réalité policière, les estimations préliminaires démontrent que la proposition aurait des impacts financiers totalisant 25,6 M\$ sur cinq ans. Cette somme, qui pourrait évoluer selon les orientations retenues pour la mise en œuvre de la proposition notamment, est attribuable à trois grandes mesures :

- l'élargissement du mandat du BEI aux enquêtes d'allégations criminelles visant un policier impliquerait des coûts estimés à 22,7 M\$, incluant l'ajout de 28 effectifs;
- les nouvelles obligations de transparence et de reddition de comptes pour le BEI, telles que la publication des résumés d'enquête lorsque le DPCP ne porte pas d'accusations, de même que le développement de ses capacités en matière de soutien technique aux enquêtes engendrerait l'ajout de quatre effectifs et des dépenses additionnelles dont le total est estimé à 2,1 M\$;
- le versement d'une contribution annuelle à l'École, basée sur un pourcentage d'un maximum de 1 % de la masse salariale des membres des corps de police spécialisés permettrait de bénéficier de tarifs préférentiels de l'École. Ce versement de 1 % de la masse salariale aurait un impact financier évalué à 0,8 M\$. Toutefois, l'impact financier serait financé par une économie reliée à la tarification préférentielle estimée à 1,7 M\$, selon les données préliminaires.

Le nouveau pouvoir réglementaire d'émettre des obligations relatives à la formation continue des policiers pourrait entraîner des dépenses additionnelles, notamment pour certains corps de police qui consacrent actuellement peu de ressources à la formation continue des policiers. Une évaluation détaillée de ces impacts devrait être effectuée selon les paramètres du règlement à venir. Toutefois, aucune mesure de financement n'est prévue pour l'instant.

Les solutions proposées pour les deux autres volets du présent projet de loi ne comportent pas d'implication financière.

10- Analyse comparative

Réforme – Réalité policière

Dans le cadre de ses travaux, le CCRP a mené une démarche d'analyse comparative rigoureuse. Il a examiné la réalité policière présente dans les autres provinces canadiennes ainsi que dans d'autres États, en particulier au Royaume-Uni et en Australie.

En outre, des analyses comparatives ont été effectuées par le MSP, notamment afin d'examiner la législation établie dans les autres provinces en matière de disparitions de personnes. Cette démarche a permis de s'inspirer des exemples probants de l'Ontario et du Manitoba.

Par ailleurs, les mesures prévues pour le CLCC à la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique (2020, chapitre 31) ont permis d'appuyer la proposition relative à la création d'une voie d'entrée latérale pour les civils spécialisés en enquêtes criminelles.

Enfin, en plus du rapport du CCRP, plusieurs autres rapports ont été pris en considération dans l'élaboration de la proposition, notamment ceux :

- de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (rapport Viens);
- de la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques (rapport Chamberland);
- d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal (rapport Bouchard);
- de l'observatrice civile indépendante sur l'évaluation de l'intégrité et de l'impartialité des enquêtes du Service de police de la Ville de Montréal relatives à des allégations de nature criminelle formulées par une personne autochtone au Québec à l'encontre d'un policier;
- du groupe d'action contre le racisme (GACR) intitulé « tolérance zéro ».

À la lumière de ces différents rapports, il a été décidé d'aller au-delà de certaines recommandations proposées par le CCRP. Ainsi, le délai de prescription retenu pour formuler une plainte ou en signalement en déontologie policière est de trois ans plutôt que deux ans. De plus, le mécanisme proposé pour les enquêtes sur les allégations criminelles visant des policiers tient compte des recommandations du rapport Bouchard et confie la vaste majorité de ces enquêtes au BEI, sans tenir compte du fait que le policier ait été en fonction ou non au moment des événements allégués.

Modifications en matière correctionnelle

Plusieurs autres provinces canadiennes ont adapté ou étaient en voie d'adapter leur processus disciplinaire afin que les décisions découlant des comités de discipline puissent être révisées par une entité indépendante de l'établissement de détention. C'est le cas notamment pour la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Yukon.

Schémas de couverture de risques incendie

Il n'existe pas de modèle au sein des autres provinces canadiennes s'apparentant à celui du Québec (schémas). Étant donné qu'il s'agit d'un concept unique au Québec pour

encadrer la gestion du risque incendie et que les modifications législatives sont liées à ce processus, aucun comparatif ne peut être fait.

La ministre de la Sécurité publique,

GENEVIÈVE GUILBAULT