



RÉALITÉ POLICIÈRE AU QUÉBEC

MODERNITÉ

CONFIANCE

EFFICIENCE

RÉALITÉ POLICIÈRE AU QUÉBEC

MODERNITÉ

CONFIANCE

EFFICIENCE

Dépôt légal – 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-85634-4 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-85635-1 (version électronique)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec – 2019

Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction et la traduction, même partielles,
sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Ce rapport est imprimé sur du papier Rolland Enviro 100,
contenant 100 % de fibres postconsommation,
fabriqué à partir d'énergie biogaz.

MOT DE LA MINISTRE



Presque 20 ans se sont écoulés depuis le dernier examen en profondeur des règles régissant la police au Québec. Durant cette période, les citoyens québécois ont vécu toutes les transformations importantes d'une société en phase avec les tendances internationales de modernisation, qu'elles soient commerciales, économiques, technologiques, culturelles, sociales ou politiques. Les attentes de nos concitoyens se sont, elles aussi, multipliées à l'instar de celles au-delà de nos frontières.

Les policiers sont maintenant souvent amenés à dépasser leur rôle traditionnel de répression du crime. Pressés de devenir des acteurs investis dans leurs communautés, d'être à la fois des préventionnistes, des gardiens de l'ordre et des intervenants auprès des citoyens les plus fragilisés ou marginalisés, des policiers se posent des questions sur leur rôle et la gouvernance de leurs organisations. Quel que soit le territoire où ils agissent, ils doivent, pour remplir pleinement leur large mandat, entretenir le sentiment de sécurité et la confiance du public. Cela apparaît fondamental à notre gouvernement, et c'est pourquoi j'agis en ce sens.

Bien que le Québec fasse bonne figure sur le plan de la lutte contre la criminalité, celle-ci prend désormais de nouvelles formes et commande des interventions policières adaptées. À titre d'exemple, la cybercriminalité et le vol d'identité sont des préoccupations qui dépassent notre territoire et interpellent la communauté internationale. Les policiers doivent protéger et servir notre population au quotidien, tout en s'appropriant l'univers des technologies tant pour son apport à la sécurité que pour réussir à contrer des réseaux criminels et les individus qui l'utilisent à des fins illicites. Cette réalité impose des exigences dont nous devons prendre acte et qui doivent être examinées.

Dans cette démarche de réflexion collective que nous lançons sur ce secteur important de la sécurité publique, il faut tenir compte des dynamiques territoriales, des innovations et des partenariats qui s'offrent à notre société, mais aussi des pouvoirs octroyés et de l'imputabilité conséquente dans le respect des valeurs d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance de nos forces de l'ordre.

Grâce à ce document sur la réalité policière au Québec, nous disposons d'une base d'information commune qui nourrira nos échanges à venir. Le processus qu'entamera le comité consultatif au début de l'année 2020 sera une belle occasion, pour le Québec contemporain, de s'exprimer sur nos attentes envers nos organisations policières.

Geneviève Guilbault

Vice-première ministre

Ministre de la Sécurité publique

Ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC	6
1.1 Le rôle du ministère de la Sécurité publique	6
1.2 Les fondements de l'organisation actuelle	7
1.3 Le cadre légal	8
1.4 Les mécanismes de contrôle de l'activité policière	12
2. L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL	18
2.1 L'évolution de la criminalité	18
2.2 L'évolution du droit	22
2.3 L'évolution des technologies et des médias sociaux	24
2.4 L'évolution des attentes à l'égard de l'intervention policière	25
2.5 Les pistes de réflexion	30
3. LES ENJEUX ACTUELS	32
3.1 La question de la desserte policière et des services fournis	32
3.2 Les coûts et le financement	34
3.3 Le partage des responsabilités	36
3.4 L'exercice de la profession et le bien-être des policiers	37
3.5 La formation et le recrutement	38
3.6 Les pistes de réflexion	40
4. LES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA CONFIANCE DES CITOYENS	42
4.1 Les principes de base	42
4.2 La question de la confiance	43
4.3 Les pistes de réflexion	46
CONCLUSION	48

INTRODUCTION

Le présent document constitue le point de départ d'une démarche au cours de laquelle la mise en place d'un comité consultatif permettra d'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. 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;
- 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.

Il est à noter que les aspects qui sont abordés touchent l'ensemble des organisations policières, ce qui inclut les corps de police autochtones et les corps de police spécialisés, sous réserve des adaptations qui pourraient être requises pour tenir compte de leurs spécificités. De plus, des recommandations issues, d'une part, de la [Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics](#)¹ et, d'autre part, de l'[Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées](#)² concernent particulièrement les corps de police autochtones et les relations entre la police et les Autochtones. Bien que les modalités restent à établir, ces recommandations feront l'objet d'un suivi distinct par le gouvernement du Québec en concertation avec les représentants des communautés autochtones et ne sont donc pas abordées dans le présent document de consultation. Elles seront toutefois prises en compte au terme des travaux, tout comme les recommandations issues d'autres rapports qui sont abordés plus loin.

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.

Pour ne pas alourdir le texte, le masculin est utilisé comme générique et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

1. Viens, Jacques (2019). Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès.
2. Buller, Marion; avec la collaboration de Michèle Audette, Brian Eyolfson et Qajaq Robinson (2019). Réclamer notre pouvoir et notre place : Rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

1. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC

1. L'ORGANISATION POLICIÈRE AU QUÉBEC

Le présente chapitre est essentiellement descriptif et vise à expliquer le modèle de police en place actuellement au Québec et ses différentes composantes. Il aborde le rôle du ministère de la Sécurité publique, les fondements de l'organisation policière actuelle, le cadre légal applicable, ainsi que les mécanismes de contrôle de l'activité policière.

1.1 Le rôle du ministère de la Sécurité publique

La mission du ministère de la Sécurité publique est de faire du milieu de vie des Québécois un endroit sécuritaire, propice au développement social et économique de la société en intervenant, de concert avec ses partenaires, dans différents secteurs, dont les services correctionnels, la sécurité civile, la sécurité incendie, les affaires policières et l'expertise judiciaire et médicolégal. À ce titre, en matière d'affaires policières, le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au maintien de la sécurité publique, à la prévention de la criminalité, à l'implantation et à l'amélioration des méthodes de détection et de répression de la criminalité. Il veille également :

- à assurer ou à surveiller, suivant le cas, l'application des lois relatives à la police;
- à favoriser et à promouvoir la coordination des activités policières;
- à maintenir un service de documentation et de statistiques permettant d'évaluer l'état de la criminalité et l'efficacité de l'action policière.

En vertu de la [Loi sur la police](#)³, le ministère de la Sécurité publique a la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière, de prévention de la criminalité, ainsi que de pratiques policières. À cet effet, il produit un Guide de pratiques policières qu'il met à la disposition des organisations policières.

Le Guide propose une philosophie d'intervention et un mode d'action spécifiques à chaque thème. S'appuyant sur les meilleures pratiques recensées, il précise des principes directeurs de l'action policière. L'objectif recherché est d'harmoniser les pratiques policières au Québec. S'appuyant sur le Guide, les organisations policières adoptent des directives qui reflètent les orientations données. À titre indicatif, le Guide contient plus de 70 pratiques qui touchent différents aspects du travail policier, notamment en matière :

- d'emploi de la force;
- de maintien et de rétablissement de l'ordre;
- d'intervention auprès d'une personne dont l'état mental est perturbé;
- d'agressions sexuelles et des autres infractions d'ordre sexuel;
- de violence conjugale;
- de maltraitance envers les aînés.

Par ailleurs, le ministère de la Sécurité publique déploie divers moyens afin de soutenir les organisations policières dans le développement de politiques de gestion et de processus opérationnels. À titre d'exemple, il produit des guides et d'autres documents sur des thèmes spécifiques ou encore organise des journées d'actualisation des connaissances touchant différents aspects du travail policier.

3. RLRQ, chapitre P-13.1.

1.2 Les fondements de l'organisation actuelle

En juin 2000, l'Assemblée nationale adoptait la Loi sur la police qui introduisait de nouvelles mesures visant la professionnalisation de la fonction policière au Québec. Parmi les principaux changements apportés se trouvait la création de l'École nationale de police du Québec, qui a notamment pour mission d'assurer la formation initiale dans trois domaines de la fonction policière : la gendarmerie, l'enquête et la gestion.

La Loi sur la police fait en sorte qu'une personne doit, pour être embauchée par un corps de police, détenir un diplôme de l'École nationale de police en patrouille-gendarmerie et accordait, au gouvernement, le pouvoir d'établir des exigences minimales aux fins de l'exercice des fonctions d'enquête et de gestion policières. Ces nouvelles mesures visaient principalement le rehaussement de la formation des policiers, suivant les recommandations formulées dans les rapports [Bellemare](#)⁴ (1996) et [Corbo](#)⁵ (1997) quant à la nécessité de renforcer la formation destinée aux enquêteurs, particulièrement ceux chargés de mener des enquêtes complexes.

Selon le ministre de la Sécurité publique d'alors, ces exigences étaient désormais rendues nécessaires en raison du raffinement de la criminalité et du développement des organisations criminelles. Force est de constater que ces enjeux, bien qu'ils aient évolué depuis, sont toujours d'actualité.

Par ailleurs, la Loi sur la police adoptée en 2000 a également permis un virage majeur quant aux exigences de formation, ainsi qu'aux normes d'éthique et de discipline des policiers, de même qu'à l'égard de la reddition de comptes demandée aux corps de police. C'est également en 2000 que le ministère de la Sécurité publique a adopté sa [politique ministérielle en matière de police communautaire](#)⁶ dont les principes de base se déclinaient alors comme suit :

- un rapprochement entre les services policiers et les citoyens;
- un partenariat avec les organismes du milieu et les institutions locales;
- une intervention policière modernisée, orientée vers la résolution de problèmes;
- un renforcement des actions préventives pour contrer l'apparition des comportements délinquants.

Par la suite, en 2001, la Loi sur la police a de nouveau été modifiée pour établir des niveaux de services policiers à fournir en fonction du nombre d'habitants que comporte le territoire à desservir⁷. On établissait également un nouveau partage de responsabilités entre les corps de police, ce qui a entraîné la reconfiguration de ce qu'on appelle la carte policière, soit la répartition territoriale de la desserte policière au Québec.

4. Bellemare, Jacques et autres (1996). Les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec.

5. Corbo, Claude; avec la collaboration de Robert Laplante et Michel Patenaude (1997). Vers un système intégré de formation policière : Rapport de la mission d'évaluation et de consolidation de la formation continue et du perfectionnement professionnel des policiers et policières du Québec.

6. Ministère de la Sécurité publique (2000). Politique ministérielle : Vers une police plus communautaire.

7. Voir section 1.3 pour plus de détails.

Au moment de la réforme de 2001, la nécessité de stabiliser la carte policière était devenue prioritaire, compte tenu de problématiques liées à la fragmentation des organisations (en novembre 2000, on comptait 123 corps de police municipaux), à leur éparpillement sur le territoire, à l'absence de cohésion d'ensemble ainsi qu'au partage imprécis des responsabilités. Les objectifs poursuivis par cette réforme étaient donc de :

- rehausser l'efficacité des corps de police;
- mieux répartir les ressources;
- établir un partage plus précis des responsabilités;
- donner un caractère national à la Sûreté du Québec et préciser son rôle complémentaire aux autres corps de police;
- améliorer la lutte contre la criminalité;
- adapter l'organisation policière à la réforme municipale, qui a entraîné la fusion de nombreuses municipalités;
- s'assurer que les services policiers offerts à la population sur l'ensemble du territoire québécois sont uniformisés.

Les importants changements apportés à la Loi sur la police visaient alors une amélioration significative de la qualité et de l'efficacité des services offerts aux citoyens, particulièrement en matière de lutte contre la criminalité, en plus d'établir une nouvelle répartition des responsabilités entre les corps de police.

1.3 Le cadre légal

La Loi sur la police définit l'organisation policière au Québec et en constitue l'assise légale. Elle établit les exigences requises pour différents volets de l'activité policière, notamment la formation, le mode d'organisation, les conditions d'exercice de la profession, les normes de comportement, le contrôle externe et les responsabilités du ministre de la Sécurité publique.

Différents corps de police sont actifs sur le territoire québécois. La Sûreté du Québec est le corps de police national et a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec, ainsi que celles aux règlements municipaux applicables sur le territoire des municipalités sur lequel elle assure des services policiers.

Les corps de police municipaux ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, ainsi que de prévenir et de réprimer le crime et les infractions aux lois, de même qu'aux règlements pris par les autorités municipales, sur le territoire des municipalités auxquelles ils sont rattachés. Pour leur part, les corps de police autochtones sont chargés de maintenir la paix et la sécurité publique sur les territoires pour lesquels ils sont établis.

Finalement, la Gendarmerie royale du Canada est également présente au Québec. Celle-ci n'assure toutefois pas de desserte policière territoriale et elle n'est pas assujettie à la Loi sur la police du Québec, étant une entité fédérale.

En ce qui a trait à l'organisation policière, la Loi sur la police prévoit les exigences suivantes :

- les municipalités de 50 000 habitants et plus sont tenues de maintenir un corps de police⁸;
- sauf exception, une municipalité comptant moins de 50 000 habitants est desservie par la Sûreté du Québec⁹.

De plus, la Loi sur la police définit les six niveaux de services relevant de la compétence des différents corps policiers :

- les corps de police municipaux doivent offrir des services de niveau 1 à 5, selon la population à desservir;
 - niveau 1 : moins de 100 000 habitants;
 - niveau 2 : 100 000 à 249 999 habitants;
 - niveau 3 : 250 000 à 499 999 habitants;
 - niveau 4 : 500 000 à 999 999 habitants;
 - niveau 5 : 1 000 000 habitants et plus.

Ainsi, à titre indicatif, le niveau 5 est assumé par le Service de police de la Ville de Montréal, le niveau 4 par le Service de police de la Ville de Québec, le niveau 3 par les services de police de Gatineau, de Laval et de Longueuil, et les deux autres niveaux sont assumés par différents corps de police municipaux.

- la Sûreté du Québec assure les services policiers de niveau 6 pour l'ensemble du territoire québécois et fournit également les services des niveaux supérieurs à ceux exigés des municipalités dotées d'un corps de police municipal. Elle assure également les services supplétifs aux municipalités dont le corps de police municipal n'est pas en mesure de fournir les services exigés par la Loi. Finalement, la Sûreté du Québec assure la desserte policière de base (équivalente au niveau 1) aux municipalités qui ne sont pas desservies par un corps de police municipal;
- les corps de police autochtones ne sont pas soumis aux mêmes obligations relatives aux niveaux de service. Il est par contre prévu aux ententes sur la prestation des services policiers¹⁰ que les corps de police autochtones assurent une desserte policière, veillent à la conduite d'enquêtes et mettent en œuvre des mesures de prévention de la criminalité.

Fait à noter, les municipalités faisant partie d'une communauté métropolitaine ou de certaines régions métropolitaines de recensement doivent maintenir un corps de police municipal et offrir des services minimaux de niveau 2 ou supérieurs. Cette exigence avait été établie lors de la réforme de 2001, compte tenu du phénomène de débordement de la criminalité des municipalités limitrophes.

8. En 2001, la Loi sur la police permettait aux municipalités dont la population était supérieure à 50 000 habitants après un regroupement municipal d'être desservies par la Sûreté du Québec, sous réserve d'une autorisation par le ministre.

9. Les municipalités ayant une population de moins de 50 000 habitants, avant la réforme, ont pu conserver leur corps de police municipal à la condition de ne pas faire partie d'une communauté métropolitaine, ni de certaines régions métropolitaines de recensement.

10. Il s'agit d'ententes triparties conclues entre les communautés autochtones, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada.

Sur les territoires qu'ils desservent, les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent donc fournir différents services policiers en fonction du niveau établi dans la Loi sur la police. Ceux-ci sont prévus au [Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence](#), lequel énumère l'ensemble des services compris dans quatre catégories d'activités, soit :

- gendarmerie (ex. : patrouille, réponse à toute demande d'aide d'un citoyen, sécurité routière);
- enquêtes (ex. : méfait, vol, agression sexuelle, meurtre);
- mesures d'urgence (ex. : intervention impliquant une personne barricadée, contrôle de foule, assistance policière lors d'un sinistre);
- services de soutien (ex. : recherche d'empreintes, technicien en scène de crime et en identité judiciaire, filature).

Par ailleurs, plus récemment deux corps de police spécialisés qui n'assurent pas de desserte policière à proprement parler, mais assument sur l'ensemble du territoire québécois des mandats qui leur sont exclusifs, ont été constitués. Il s'agit du Commissaire à la lutte contre la corruption (la composante policière de l'Unité permanente anticorruption) et du Bureau des enquêtes indépendantes.

En ce qui a trait aux corps de police municipaux et autochtones, ceux-ci sont, tout comme la Sûreté du Québec et les corps de police spécialisés, encadrés par la Loi sur la police, mais relèvent respectivement d'administrations municipales ou des communautés et nations au sein desquelles ils agissent.

Les effectifs policiers

Au Québec, l'effectif policier est essentiellement réparti dans trois types de corps de police, si l'on exclut l'effectif de la Gendarmerie royale du Canada. Il s'agit des corps de police municipaux, de la Sûreté du Québec et des corps de police autochtones. Parmi les 30 corps de police municipaux que compte le Québec, 16 offrent des services policiers à plus d'une municipalité (desserte multiple). Au total, les corps de police municipaux desservent présentement 99 municipalités et la Sûreté du Québec en dessert 1 039. En ce qui concerne les services policiers autochtones, ceux-ci sont assurés par 22 corps de police autochtones autonomes desservant 44 des 55 communautés autochtones réparties sur le territoire. Les onze autres communautés sont actuellement desservies par la Sûreté du Québec.

EFFECTIFS POLICIERS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 2018¹¹

Corps de police	Nombre d'habitants desservis	Nombre de corps de police	Population totale desservie	Population moyenne desservie	Effectif policier permanent au 31 décembre 2018	Taux par 1 000 habitants
Niveau 1	Moins de 50 000 ¹²	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 ¹³	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 ¹⁴	—	5 525	1,3 ¹⁵
Corps de police autochtones	—	22	67 086	3 049	353	5,3
Total	—	53	8 387 296	—	14 879	1,8

Au 31 décembre 2018, le Québec comptait un effectif policier permanent¹⁶ 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.

11. Exception faite du Commissaire à la lutte contre la corruption, du Bureau des enquêtes indépendantes et de la Gendarmerie royale du Canada.

12. Municipalités qui ont souhaité conserver leur corps de police municipal malgré la règle établie au moment de la réforme.

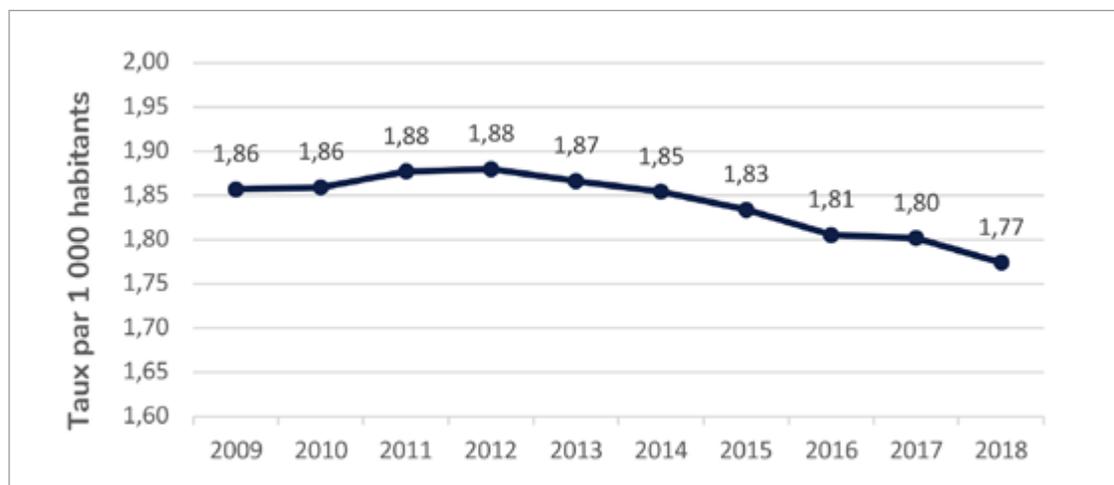
13. Municipalités qui doivent être desservies par un corps de police municipal de niveau 2 en raison de leur appartenance à une communauté métropolitaine ou à une région métropolitaine de recensement.

14. Correspond à la population des municipalités qui ne sont pas desservies par un corps de police municipal et qui est donc couverte par la Sûreté du Québec. Dans les faits, le niveau de service 6 est exclusif à la Sûreté du Québec et s'applique à l'ensemble du territoire, soit à une population de 8 387 296 personnes.

15. Taux calculé sur la base de 3 369 policiers affectés à des dessertes municipales assurées par la Sûreté du Québec.

16. Ces données excluent les policiers surnuméraires et les constables spéciaux. Source : ministère de la Sécurité publique. Questionnaire sur l'administration des activités policières, 2009 à 2018.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFECTIF POLICIER PERMANENT PAR 1 000 HABITANTS DE 2009 À 2018¹⁷



De 2009 à 2018, l'effectif policier permanent total au Québec a varié de 14 653 à 14 879 policiers et le ratio moyen sur la période s'établit à 1,84 policier par 1 000 habitants. Ce ratio est en diminution depuis 2013, passant de 1,87 en 2013 à 1,77 en 2018, une diminution principalement attribuable à la croissance de la population québécoise.

1.4 Les mécanismes de contrôle de l'activité policière

Compte tenu de l'importance des pouvoirs confiés aux policiers, plusieurs mécanismes de contrôle et d'encadrement de l'activité policière sont prévus dans la Loi. Ceux-ci favorisent le maintien de la qualité des activités policières et contribuent à préserver la confiance des citoyens envers la police.

Les contrôles institutionnels

Les corps de police sont soumis à divers mécanismes de contrôle destinés, entre autres, à favoriser la transparence et à assurer la reddition de comptes sur la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens. Des mécanismes de contrôle sont prévus dans les lois et règlements sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique, lesquels s'ajoutent aux contrôles de gestion effectués par les autorités responsables des différents corps de police au Québec.

À titre d'exemple, la Loi sur la police prévoit que le ministère de la Sécurité publique procède à l'inspection des organisations policières. Ce faisant, il procède à l'évaluation de la structure de l'organisation, des fonctions de gestion, de l'efficacité et de l'efficience, du niveau de formation des membres, des interventions et des opérations policières, ainsi que du respect des lois et des règlements. Il procède également à des inspections thématiques sur des sujets précis.

La Loi sur la police prévoit également que les municipalités qui doivent être desservies par un corps de police municipal soumettent à l'approbation du ministre de la Sécurité publique un plan d'organisation policière établissant, entre autres, que les services policiers du niveau requis sont fournis. Au besoin ou à la demande du ministre, les municipalités doivent mettre à jour leur plan d'organisation policière et le soumettre pour approbation.

17. Exception faite du Commissaire à la lutte contre la corruption, du Bureau des enquêtes indépendantes et de la Gendarmerie royale du Canada.

Les corps de police doivent aussi faire état sur une base annuelle du suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels visant leurs membres et, le cas échéant, des mesures correctives qu'ils ont prises.

Pour sa part, le Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption a notamment comme mandat de donner son avis sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par celle-ci, de même que sur les suites données aux dénonciations reçues, à l'exception de celles qui font l'objet d'une enquête ou d'une procédure judiciaire.

Les contrôles individuels

Sur une base individuelle, les policiers sont soumis à plusieurs règles, obligations et mécanismes qui visent à encadrer l'exercice de leurs pouvoirs, à préserver la confiance des citoyens et à favoriser la qualité de leurs interventions.

Les serments

Compte tenu de la nature particulière des fonctions qu'ils sont appelés à occuper, les policiers doivent prêter un serment de discrétion et un serment professionnel au moment de leur entrée en fonction.

L'incompatibilité de fonctions

Des règles existent afin d'éviter une incompatibilité avec d'autres fonctions que celles de policier ou encore un conflit d'intérêts, apparent ou avéré.

Les activités politiques

La Loi sur la police prévoit des restrictions à l'égard de l'exercice d'activités politiques par des policiers. À titre indicatif, en ce qui concerne les directeurs et directeurs adjoints des corps de police, ceux-ci ne peuvent se porter candidats à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire, ni se livrer à des activités de nature partisane à l'égard d'un candidat à une telle élection ou d'un parti politique.

La discipline interne

Les municipalités doivent prendre un règlement relatif à la discipline interne des membres de leurs corps de police respectifs. Le gouvernement du Québec a la même obligation en ce qui concerne la Sûreté du Québec et ses corps de police spécialisés. Pour ce qui est des corps de police autochtones, les ententes sur la prestation des services policiers prévoient également une obligation similaire. Ces règlements doivent notamment :

- imposer aux policiers des devoirs et des normes de conduite propres à assurer leur efficacité, la qualité de leurs services et le respect des autorités dont ils relèvent;
- définir les comportements constituant des fautes disciplinaires, établir une procédure disciplinaire, déterminer les pouvoirs des autorités en matière de discipline et établir des sanctions;
- prévoir des sanctions, pouvant aller jusqu'à la destitution.

La déontologie policière

Le [Code de déontologie des policiers du Québec](#) détermine les devoirs et les normes de conduite des policiers dans leurs rapports avec le public. Le Commissaire à la déontologie policière, une organisation gouvernementale indépendante composée de civils, a comme mission d'assurer le respect de ce code. À ce titre, il reçoit, examine et traite les plaintes formulées à l'endroit des policiers qui auraient contrevenu au Code dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils sont en rapport avec le public.

STATISTIQUES RELATIVES AUX PLAINTES TRAITÉES PAR LE COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE DE 2014-2015 À 2018-2019¹⁸

Année financière	Nombre de plaintes reçues	Nature des décisions quant à l'orientation des plaintes suivant l'examen préliminaire			Dossiers en citation
		Conciliation ¹⁹	Enquête	Refus	
2014-2015	1 744	29,6 %	7,6 %	62,8 %	93 ²⁰
2015-2016	1 655	34,8 %	7,0 %	58,2 %	31
2016-2017	1 781	30,1 %	6,9 %	63,0 %	39 ²¹
2017-2018	1 818	29,6 %	6,8 %	63,7 %	34
2018-2019	1 867 ²²	34,0 %	6,8 %	59,2 %	53

Le Commissaire procède à l'examen préliminaire des plaintes reçues. Après quoi, une des trois décisions suivantes sera prise :

- refuser la plainte;
- la référer en conciliation;
- la référer en enquête.

Si le Commissaire est d'avis, après enquête, qu'un policier a contrevenu au Code, celui-ci est alors cité à comparaître devant le Comité de déontologie policière, lequel est un tribunal administratif spécialisé. Le Comité est en effet l'instance devant laquelle les membres des corps policiers sont tenus de répondre des manquements ou des omissions qui leur sont reprochés dans des citations déposées par le Commissaire. Il est également l'instance devant laquelle les citoyens demandent la révision de la décision du Commissaire de rejeter leur plainte après enquête.

Les enquêtes indépendantes

Ayant commencé ses activités en juin 2016, le Bureau des enquêtes indépendantes a pour mandat principal de faire enquête dans les cas où une personne autre qu'un policier en service est blessée gravement, blessée par arme à feu ou décède dans le cadre d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.

18. Données consolidées à partir du [Rapport annuel 2018-2019 du Commissaire à la déontologie policière](#).

19. À noter que des dossiers supplémentaires sont orientés en enquête après échec en conciliation.

20. Ce nombre est en partie attribuable à un événement qui a généré à lui seul le dépôt de 31 dossiers en citation.

21. Un dossier a donné lieu au dépôt de 11 citations.

22. À noter que 92 plaintes en 2018-2019 n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision d'orientation au 31 mars 2019; les pourcentages ont donc été établis en fonction d'un total de 1 775 dossiers.

ENQUÊTES INDÉPENDANTES MENÉES PAR LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES DE 2016 À 2018²³

Année	Enquête en cours	En attente de la décision du Directeur des poursuites criminelles et pénales	Accusation portée par le Directeur des poursuites criminelles et pénales	Aucune accusation portée par le Directeur des poursuites criminelles et pénales	Total
2016 ²⁴	0	0	0	20	20
2017	0	1	0	48	49
2018	6	20	0	17	43
TOTAL	6	21	0	85	112

La finalité des enquêtes menées par le Bureau des enquêtes indépendantes consiste à déterminer si une infraction criminelle a été commise par des policiers. Elle n'est donc pas de porter un jugement sur la qualité d'une intervention ou de vérifier sa conformité avec ce qui est enseigné à l'École nationale de police du Québec par exemple. Sur la base du dossier d'enquête préparé par le Bureau des enquêtes indépendantes, il revient au Directeur des poursuites criminelles et pénales de déterminer s'il y a lieu de déposer des accusations ou non.

L'obligation de dénoncer

Tout policier doit informer son directeur du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle. Il doit également l'informer du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une faute déontologique, s'il en a une connaissance personnelle.

Les enquêtes sur des allégations relatives à une infraction criminelle commise par un policier

Une enquête criminelle doit être menée dès qu'un policier fait l'objet d'une allégation selon laquelle il aurait commis une infraction criminelle, dans l'exercice de ses fonctions ou non. Cela ne s'applique toutefois pas aux allégations ayant été jugées frivoles ou sans fondement après consultation du Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Les règles et mesures prévues visent à s'assurer qu'une enquête objective est tenue en bonne et due forme. Lorsqu'une enquête sur une allégation criminelle visant un policier est terminée, le corps de police qui l'a menée transmet son rapport d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Celui-ci analyse le dossier et décide s'il y a lieu de déposer des accusations ou non.

La Loi sur la police prévoit qu'un directeur de police doit aviser le ministre dès qu'il est informé d'une allégation d'infraction criminelle qui vise un policier. Par la suite, il doit régulièrement tenir le ministre informé de l'état d'avancement de l'enquête, jusqu'à ce que le dossier soit finalisé.

À titre informatif, pour les années 2016, 2017 et 2018, on compte en moyenne 316 enquêtes par année sur des allégations signifiées au ministère de la Sécurité publique. De ce nombre, environ 70 % concernent des événements qui seraient survenus alors que le policier était en service, tandis que 30 % seraient survenus alors qu'il ne l'était pas.

23. Données consolidées à partir du [site Web du Bureau des enquêtes indépendantes](#).

24. À noter que l'année 2016 couvre uniquement la période s'étendant du 27 juin 2016 au 31 décembre 2016 puisque le Bureau des enquêtes indépendantes a amorcé ses activités le 27 juin 2016.

ENQUÊTES SUR DES ALLÉGATIONS CRIMINELLES DE 2016 À 2018²⁵

Année	Nombre de dossiers en cours	Nombre de mises en accusation	Nombre de dossiers sans mises en accusation	Total
2016	1	47	264	312
2017	13	45	265	323
2018	16	29	267	312
TOTAL	30	121	796	947

De manière générale, tout policier est automatiquement destitué s'il a été reconnu coupable d'une infraction criminelle. Cela dit, pour certains types d'infractions²⁶, le policier reconnu coupable a la possibilité de faire valoir que des circonstances particulières pourraient justifier une autre sanction.

Il est à noter que le Bureau des enquêtes indépendantes a également pour mandat de faire enquête sur certaines allégations criminelles visant des policiers.

ENQUÊTES SUR DES ALLÉGATIONS CRIMINELLES MENÉES PAR LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES DE 2016 À 2018²⁷

Année	Enquêtes en cours	Enquêtes fermées par le Bureau des enquêtes indépendantes	Dossiers à l'étude au Directeur des poursuites criminelles et pénales	Décisions du Directeur des poursuites criminelles et pénales		Nombre total d'enquêtes prises en charge
				Sans accusation	Avec accusation	
2016 ²⁸	0	0	0	6	0	6
2017	0	4	0	15	1	20
2018	12	7	1	7	1	28
TOTAL	12	11	1	28	2	54

En outre, depuis février 2018, la Loi sur la police prévoit expressément que les enquêtes concernant les allégations relatives à une infraction à caractère sexuel qui aurait été commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions sont prises en charge par le Bureau des enquêtes indépendantes²⁹. De plus, depuis septembre 2018, toutes les enquêtes concernant les allégations relatives à une infraction criminelle impliquant un(e) plaignant(e) ou une victime membre des Premières Nations ou de la nation inuite sont également prises en charge par le Bureau des enquêtes indépendantes.

25. Données consolidées à partir du site [Web du ministère de la Sécurité publique](#).

26. Soit les infractions mixtes prévues au [Code criminel](#).

27. Données consolidées à partir du site [Web du Bureau des enquêtes indépendantes](#).

28. À noter que l'année 2016 couvre uniquement la période s'échelonnant du 27 juin 2016 au 31 décembre 2016 puisque le Bureau des enquêtes indépendantes a amorcé ses activités le 27 juin 2016.

29. Il est à noter que, dans les faits, suivant une orientation ministérielle prise en 2016, le Bureau des enquêtes indépendantes était déjà chargé de mener les enquêtes sur ce type d'allégations.

2. L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL

2. L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CRIMINEL

Les policiers accomplissent leur mission dans un environnement complexe et changeant. Qu'il s'agisse de l'évolution de la criminalité, de nouvelles technologies, du droit ou d'attentes du public à l'égard de leurs interventions, les défis propres à l'environnement social et criminel sont nombreux et variés.

Face aux changements, les policiers doivent donc s'adapter pour que leurs interventions demeurent efficaces et conformes aux attentes des citoyens. Certains nécessitent d'eux une plus grande polyvalence. D'autres demandent, à l'inverse, le développement d'une expertise pointue. Certains amènent à réexaminer les façons de faire et à adopter, lorsqu'il le faut, une approche adaptée et différenciée. Certains, enfin, ne modifient pas en soi la mission fondamentale des policiers, mais façonnent les manières dont ils s'y prennent pour l'accomplir.

Ce chapitre présente les principaux défis et tendances propres à l'environnement social et criminel qui influencent l'activité policière. Il vise plus particulièrement à les mettre en évidence, à en souligner les impacts et à engager la discussion sur les moyens et les outils nécessaires aux policiers pour y faire face.

2.1 L'évolution de la criminalité

Au cours de la dernière décennie, le taux de criminalité au Québec a diminué de près de 36 % et compte toujours parmi les plus faibles de l'ensemble des provinces et des territoires du Canada. Toutes les formes de crimes ne suivent cependant pas les mêmes tendances.

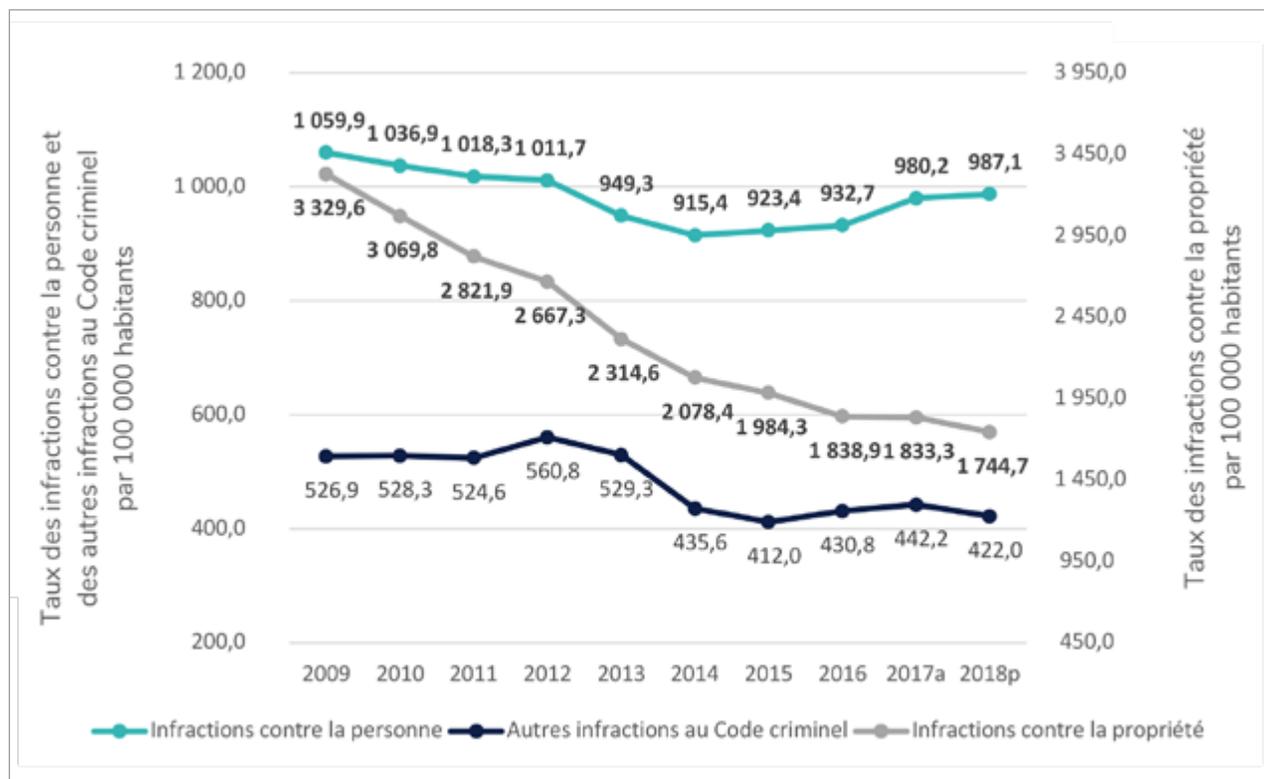
Par exemple, les infractions contre la propriété, qui comptaient pour 55,3 % du volume total des quelque 264 000 infractions enregistrées par les corps de police du Québec en 2018, poursuivent leur tendance à la baisse.

Les corps de police ont ainsi un volume moins important de dossiers d'introduction par effraction, de vols de véhicules à moteur, de vol de moins de 5 000 \$ et de méfaits à traiter. Pour ces seules infractions, cela se traduit concrètement par un écart de 117 500 dossiers de moins à traiter en 2018 comparativement à 2009.

À l'inverse, les crimes contre la personne, qui comptent pour près du tiers des infractions (31 %) en 2018, sont en recrudescence depuis quelques années. Cette hausse s'explique en partie par la progression des infractions à caractère sexuel et de harcèlement.

La plus grande sensibilité dont fait désormais preuve le public à l'égard de ces infractions et de leurs conséquences sur les personnes qui en sont victimes laisse supposer qu'une partie de la hausse observée n'est pas attribuable à un nombre plus grand d'infractions réellement commises, mais plutôt à une hausse du nombre de plaintes enregistrées.

ÉVOLUTION DU TAUX DES INFRACTIONS CONTRE LA PERSONNE, DES INFRACTIONS CONTRE LA PROPRIÉTÉ ET DES AUTRES INFRACTIONS AU CODE CRIMINEL DE 2009 À 2018



a : Données actualisées

p : Données provisoires

Source : ministère de la Sécurité publique. Données du Programme DUC 2.2

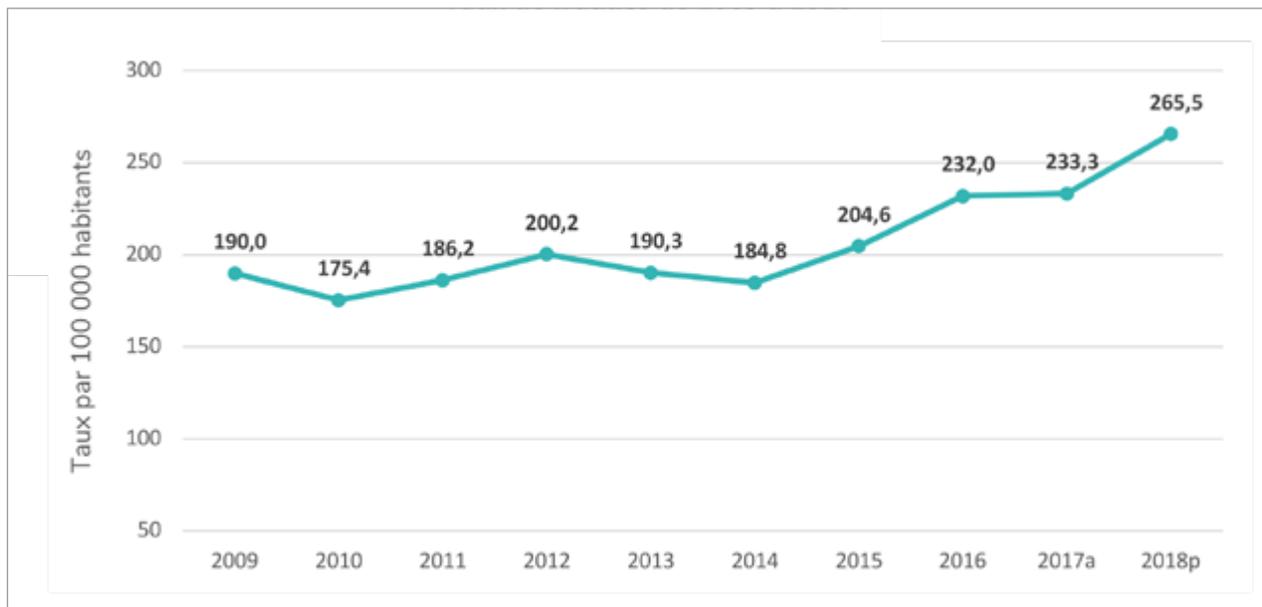
Internet facilite par ailleurs la commission d'infractions qui existaient auparavant, mais qui prennent désormais une nouvelle forme dans le cyberspace. C'est notamment le cas des infractions relatives à la possession, à la production et à la distribution de matériel de pornographie juvénile dont le volume de dossiers traités par les corps de police du Québec est en progression. Des infractions ont également été ajoutées au Code criminel pour tenir compte de cette réalité technologique, comme le leurre d'enfant au moyen d'un ordinateur, l'entente ou l'arrangement en vue de commettre une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant ou, plus récemment, la distribution non consensuelle d'images intimes.

Certains experts estiment néanmoins qu'il pourrait exister un important écart entre le nombre réel de crimes commis dans le cyberspace et celui des infractions signalées. Les données disponibles ne permettraient pas de prendre la pleine mesure du phénomène de la cybercriminalité.

Le traitement des plaintes concernant des infractions commises dans le cyberspace occupe de plus en plus les corps de police du Québec, ce qui nécessite des connaissances particulières et des moyens technologiques importants, comme nous le verrons plus loin.

Parmi les autres formes de crimes qui suivent une tendance à la hausse, notons la fraude dont le taux a progressé de près de 40 % depuis les 10 dernières années, y compris la fraude d'identité.

TAUX DE FRAUDES DE 2009 À 2018



a : Données actualisées

p : Données provisoires

Source : ministère de la Sécurité publique. Données du Programme DUC 2.2

Moins bien captée par les statistiques criminelles, la criminalité commise par des groupes criminels se distingue par le fait qu'elle ne fait pas nécessairement l'objet de signalements de la part d'une victime, particulièrement lorsqu'il est question des marchés criminels ou de stratégies liés au blanchiment d'argent ou à la corruption. Il n'en demeure pas moins qu'en raison des importants enjeux de sécurité publique qu'il soulève, il convient d'accorder une attention particulière à ce phénomène.

Le crime organisé

Au Québec, le crime organisé se structure sous forme de réseaux d'individus ou de groupes liés entre eux dans le cadre d'activités criminelles visant la quête de profits. Ceux-ci participent à une diversité d'activités criminelles lucratives, principalement sous la forme d'un marché.

Dans certains cas, les biens et les services offerts ne trouvent pas d'équivalents dans l'économie légale (ex. : stupéfiants, prostitution). Dans d'autres, ils sont légalement disponibles, mais strictement réglementés (ex. : armes à feu) ou fortement taxés (ex. : produits du tabac).

Ces réseaux criminels ont recours à différentes formes de criminalité pour faciliter la réalisation de stratagèmes (ex. : corruption, extorsion), pour protéger leurs intérêts (ex. : règlements de comptes, intimidation) et pour camoufler leurs activités (ex. : blanchiment d'argent).

Les enquêtes policières menées contre ces réseaux visent à mettre un terme à leurs activités et à les déstabiliser. Au moyen de perquisitions et d'arrestations successives, elles permettent de perturber les marchés criminels pour en éviter l'expansion incontrôlée. Elles permettent également de s'attaquer aux organisations qui dominent ces marchés criminels afin de limiter leur influence et leurs capacités.

La lutte contre le crime organisé a beaucoup progressé au cours des deux dernières décennies. Des structures de collaboration entre les corps de police et de nombreux outils ont été mis en place à cette fin. Parmi les principaux, notons :

- l'adoption de lois fédérales dites « antigangs » qui définissent ce qu'est une organisation criminelle et qui criminalisent certains comportements qui leur sont associés;
- la création d'escouades mixtes spécialisées dans la lutte contre le crime organisé, dont la principale force est d'intégrer au sein d'une même équipe des enquêteurs spécialisés et des policiers locaux qui connaissent leur territoire;
- l'utilisation plus répandue de collaborateurs de justice à qui des avantages sont consentis en contrepartie de leur témoignage lors de poursuites judiciaires concernant des crimes graves;
- l'adoption de diverses mesures pour s'attaquer plus efficacement aux produits et aux instruments du crime afin de supprimer les profits de la criminalité;
- la mise sur pied de programmes gouvernementaux et d'actions concertées qui favorisent le travail en synergie pour lutter contre des formes particulières de crimes.

En dépit des progrès considérables accomplis dans la lutte contre le crime organisé au Québec, un certain nombre de défis demeurent :

- les infractions commises sont parfois plus difficiles à détecter;
- malgré leur efficacité pour neutraliser les activités d'un réseau criminel, les enquêtes longues et complexes génèrent un volume de preuve considérable à l'égard d'un nombre élevé d'accusés. Les difficultés pour le système judiciaire à gérer les poursuites à la suite de ces enquêtes ont mené à la fin prématurée de procès avant d'en arriver à un verdict;
- l'équilibre dans les marchés criminels peut se rompre, ce qui augmente de façon notable les risques de conflits violents menant à des règlements de comptes;
- l'infiltration des groupes criminels dans certains secteurs de l'économie légale est observée. Perturbés par des activités de blanchiment d'argent, ces secteurs d'activité font l'objet d'une concurrence déloyale;
- la lutte contre le crime organisé nécessite une connaissance fine des réseaux criminels, de leurs activités, des techniques d'enquête de pointe et de la jurisprudence pertinente.

La cybercriminalité

La cybercriminalité se distingue des formes traditionnelles de criminalité par son recours aux nouvelles technologies de l'information. Elles sont de deux formes :

- les infractions spécifiques aux technologies de l'information telles que les atteintes à la confidentialité, à l'intégrité et à la disponibilité des données et des systèmes informatiques (ex. : le piratage, les logiciels malveillants, les cyberattaques);
- les infractions facilitées par les technologies de l'information ou rendues possibles grâce à elles (ex. : la pornographie juvénile, la fraude et l'escroquerie, l'extorsion, la cyberintimidation).

L'ampleur et le développement de la cybercriminalité sont des préoccupations majeures dans le domaine de la sécurité publique à l'échelle mondiale. Les avancées technologiques ont créé de nouvelles occasions criminelles. Elles complexifient les enquêtes policières et elles offrent aux contrevenants des moyens d'échapper à la surveillance. Par exemple :

- des stratagèmes inédits de fraudes ou d'escroqueries ainsi que des nouveaux marchés illicites se sont développés en ligne;
- de nouvelles formes de criminalité ont fait leur apparition au rythme des avancées technologiques;
- des cryptomonnaies, dont l'émission et l'usage se font de manière indépendante de toute politique monétaire, se sont ajoutées aux instruments utilisés pour recycler des produits de la criminalité;
- des espaces virtuels reconnus pour préserver l'anonymat et favoriser les échanges clandestins ont été ouverts (ex. : Web invisible ou *dark Web* en anglais), lesquels facilitent notamment :
 - la communication entre les membres de réseaux criminels;
 - le trafic de données personnelles et financières;
 - l'accès aux sites pornographiques illégaux (y compris de la pornographie juvénile);
 - la diffusion de propagande extrémiste ou de guides pratiques pour mener des activités illégales.

La lutte contre la cybercriminalité pose de nouveaux défis aux policiers, particulièrement lorsqu'ils tentent d'identifier les auteurs d'un crime et de recueillir les éléments suffisants pour en faire la preuve. Les principaux défis rencontrés sont d'ordre :

- [juridique](#) – les exigences entourant l'interception des communications par les policiers aux fins d'enquêtes ou la perquisition de données numériques;
- [technologique](#) – les difficultés techniques à intercepter des communications, à récupérer la preuve électronique ou à décrypter un message chiffré;
- [humain](#) – les défis entourant le recrutement et la rétention d'un personnel qualifié disposant de l'expertise requise pour lutter contre la cybercriminalité;
- [matériel et logistique](#) – le coût élevé de l'acquisition d'outils technologiques efficaces et la logistique complexe de la coopération internationale en enquête.

Ces défis complexifient la conduite des enquêtes et imposent aux corps de police des coûts et des efforts considérables. À cet égard, la prévention et la sensibilisation du public semblent offrir des avantages, afin que les citoyens adoptent des comportements prudents et évitent ainsi d'être victimes de cybercriminalité. On peut notamment penser au partage non consenti d'images intimes (« sextage ») ou à la multitude de stratagèmes de fraudes et d'escroqueries auxquels sont désormais exposés les citoyens.

Les progrès technologiques étant le résultat de l'accélération des connaissances humaines, les policiers, tout comme les autres intervenants du système de justice, doivent s'y adapter. Ils doivent donc être en mesure de prévenir et de réprimer les nouvelles formes de criminalité qui en découlent inévitablement.

2.2 L'évolution du droit

Le cadre juridique applicable en matière criminelle et pénale est en constante évolution. Si les droits de l'accusé, garantis par la [Charte canadienne des droits et libertés](#), représentent un pilier sur lequel repose ce cadre, des décisions importantes rendues par la Cour suprême du Canada sont venues élargir, au fil du temps, les obligations de la Couronne.

Par exemple, certains jugements³⁰ ont précisé les devoirs de la Couronne en matière de divulgation de la preuve. En vertu de ces décisions, le Couronne a l'obligation de communiquer à la défense non seulement les fruits de l'enquête, mais aussi tous les renseignements en sa possession ou sous son contrôle qui peuvent être favorables à l'accusé afin que celui-ci ait droit à une défense pleine et entière.

Par ailleurs, en 2016, la Cour suprême du Canada, dans l'[arrêt Jordan](#), a imposé un plafond relativement au délai entre le dépôt des accusations et la conclusion réelle ou anticipée du procès. Conséquemment, avant de procéder à l'autorisation d'une poursuite, les procureurs doivent s'assurer que le dossier d'enquête est complet. L'arrêt Jordan n'a pas modifié les pouvoirs des policiers, mais il a eu des conséquences sur leur travail. Par exemple, dans le cours d'une enquête, les policiers peuvent avoir suffisamment de motifs pour procéder à l'arrestation d'un suspect, mais doivent le remettre immédiatement en liberté dans l'attente que l'enquête soit complétée afin de soumettre une preuve suffisante et complète permettant à la poursuite de porter des accusations, le cas échéant. En effet, la norme de preuve qui s'impose à la poursuite pour déposer des accusations est plus exigeante que la norme de preuve qui s'applique à une arrestation par les policiers.

Le juge qui préside le procès peut estimer que le retard à divulguer l'intégralité de la preuve que la poursuite est tenue de transmettre à la défense rend la poursuite incapable de mener le procès dans les délais déterminés par l'arrêt Jordan et porte atteinte aux droits constitutionnels de l'accusé. Le juge pourrait alors prononcer l'arrêt des procédures, entraînant la libération de l'accusé. Ces situations sont survenues récemment et sont toujours susceptibles de se produire.

Par conséquent, les enquêteurs doivent mettre à la disposition du procureur un dossier étayé, comportant plusieurs renseignements respectant des normes élevées. De plus, pour sauvegarder la célérité du processus, les policiers doivent adapter leurs stratégies tout en maintenant la qualité et l'efficacité des interventions.

Les méthodes employées par les policiers peuvent donc être basées sur différentes considérations juridiques et stratégiques avec lesquelles le public n'est pas nécessairement familier. Aussi, la médiatisation de certaines de ces interventions peut influencer les perceptions des citoyens à l'égard de la pertinence ou de la qualité du travail effectué par les policiers, ou encore susciter des attentes sur le dénouement d'une enquête désormais connue du public.

Si plusieurs des enjeux soulevés ici ont été abordés par le Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès dans le cadre de son [rapport](#)³¹, la nécessaire adaptation de la police et des autres intervenants du système judiciaire à l'évolution du droit en matière de poursuites criminelles et pénales doit se poursuivre. Cela étant dit, il va de soi que cette adaptation met en lumière des défis pour les organisations policières en ce qui a trait à la charge de travail, à la formation, à l'accès à des outils technologiques performants, aux coûts qui y sont associés et sur le plan des relations publiques.

Le contexte actuel des délais en matière criminelle et pénale a d'ailleurs amené les acteurs du système de justice à se concerter afin d'apporter des changements importants dans leurs façons de faire et s'assurer que justice est rendue en temps utile. Un [Plan pour moderniser le système de justice](#) a ainsi été élaboré afin de renforcer la confiance du public, d'améliorer l'accès et de réduire les délais, d'utiliser les nouvelles technologies et de réduire les coûts du système judiciaire. La « transformation de la justice », qui est amorcée et s'étendra sur plusieurs années, aura assurément des impacts sur le travail policier, particulièrement au niveau des enquêtes.

30. [Stinchcombe](#) (1991), [McNeil](#) (2009) et [Quesnelle](#) (2014).

31. Bouchard, Michel (2016). Pour que le procès se tienne et se termine : Rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès.

2.3 L'évolution des technologies et des médias sociaux

Au cours des deux dernières décennies, les technologies de l'information ont connu un essor phénoménal. Leur développement rapide, jumelé à l'omniprésence des médias sociaux, a changé la manière dont les policiers travaillent au quotidien. Ces nouvelles technologies facilitent les interventions policières ou les enquêtes, tant pour la recherche de personnes disparues que pour le suivi de certaines cibles d'enquêtes par exemple. Elles permettent également de dégager du temps de travail afin que des effectifs policiers puissent se consacrer à d'autres responsabilités. C'est notamment le cas avec l'utilisation de radars photo, lesquels contribuent également à la sécurité routière.

Les avancées rapides dans les domaines de l'intelligence artificielle ou de la réalité augmentée ainsi que l'utilisation des métadonnées pour soutenir la prise de décisions (*big data policing* en anglais) contribuent déjà à façonner la prestation des services policiers et il est probable que cette tendance se poursuive.

Les médias sociaux ont, pour leur part, des usages multiples pour les policiers. Ils servent à la fois d'outil d'enquête, de source de renseignement pour identifier des risques potentiels, pour informer la population lors d'événements ou, encore, à créer des liens avec la communauté.

Bien que ces innovations contribuent généralement à améliorer l'efficacité des enquêtes et des interventions policières, leur usage alimente aussi les débats et soulève des défis pour les policiers :

- si l'utilisation d'outils technologiques, comme les caméras corporelles ou les radars photo, est généralement bien acceptée du public, les questions relatives à la confidentialité des données, au respect des droits fondamentaux des citoyens ou aux coûts d'implantation sont toutefois des enjeux importants dont il faut tenir compte. Conséquemment, des projets d'implantation sont à l'étude ou demeurent en suspens;
- l'évolution des technologies a également pour effet de rendre nécessaire le remplacement ou la mise à niveau des équipements désuets. Les défis technologiques observés dans certains corps de police représentent un enjeu majeur, notamment en raison des importantes dépenses d'acquisition et de formation requises, de même que des périodes d'implantation;
 - Les investissements dans ce domaine sont largement tributaires des ressources dont disposent les autorités responsables des corps de police concernés et de la priorité qu'ils accordent à cet enjeu.
- l'utilisation des nouvelles technologies nécessite également des compétences qui doivent être développées, maîtrisées et mises à jour. Pour certains types d'enquêtes, l'extraction de données numériques, souvent encryptées, amène une complexité supplémentaire. Dans ce contexte, les corps de police doivent, dans les limites de leur capacité et de la disponibilité des ressources humaines, former le personnel requis pour intégrer et mettre à profit les nouvelles technologies pour soutenir leurs opérations;
- enfin, l'omniprésence des téléphones intelligents et l'essor des médias sociaux a fait en sorte de développer le réflexe chez de nombreux citoyens de filmer les interventions policières qu'ils jugent d'intérêt et d'en diffuser les images en ligne, ce qui est une réalité nouvelle avec laquelle les policiers doivent composer dans le cadre de leur travail.

2.4 L'évolution des attentes à l'égard de l'intervention policière

Les attentes de la population quant à la manière dont les policiers abordent certains phénomènes ou interviennent à l'égard de diverses clientèles évoluent. Ces attentes se fondent sur des valeurs partagées par les citoyens qui progressent souvent de manière graduelle au fil du temps, avec l'évolution des mentalités.

Parfois, elles s'imposent plus rapidement à la suite d'événements particuliers ou dans la foulée de mouvements sociaux. Les policiers doivent être en mesure de percevoir l'évolution de la société et de modifier leurs pratiques en conséquence. La réponse policière traditionnelle à certains phénomènes doit alors céder la place à de nouvelles approches différenciées, mieux adaptées aux différentes situations et plus conformes aux attentes des citoyens.

Les relations avec des membres des communautés autochtones

Le rapport de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec, déposé en septembre 2019, concluait à l'existence d'importantes difficultés dans les relations entre les peuples autochtones et la police. Parmi les appels à l'action formulés à ce sujet, certains s'inscrivent directement dans le sens de la réflexion amorcée par le présent document, notamment :

- *évaluer la possibilité de mettre sur pied des patrouilles mixtes d'intervention (policiers et intervenant communautaire) auprès des personnes vulnérables, et ce, tant en milieu urbain que dans les communautés des Premières Nations et les villages inuits;*
- *réaliser des campagnes d'information auprès des populations autochtones sur les processus de plainte existants.*

Les pistes d'action recommandées par la Commission offrent une occasion de poser un regard neuf sur ce qui peut être fait pour mieux adapter l'intervention policière aux réalités sociales, géographiques et culturelles des peuples autochtones. Cette démarche doit viser à rétablir et à préserver la confiance de ces peuples envers la police, en vue d'améliorer durablement la relation qui existe entre eux.

L'intervention dans un contexte socioculturel diversifié

La société québécoise est de plus en plus diversifiée et le caractère multiculturel de la population est un élément de l'environnement dont doivent tenir compte les policiers dans leurs approches. La pauvreté et l'exclusion sociale sont également des réalités dans plusieurs quartiers et régions du Québec.

En raison des torts qu'elles peuvent causer aux personnes et aux communautés qui en font l'objet, il est attendu des corps de police qu'ils prennent des mesures pour éviter les interventions inadéquates fondées sur des stéréotypes. Ainsi, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du policier en matière d'interpellation et d'interception soulève des questions.

La question du profilage racial et social est cependant mieux documentée, comprise et reconnue. Il est aussi communément admis que la présence parmi les membres des corps de police de personnes reflétant la diversité de la société québécoise pourrait contribuer à accroître la confiance et à renforcer les relations avec les citoyens. Des efforts sont d'ailleurs consentis en ce sens par des corps de police.

L'intervention auprès de personnes vulnérables

Les policiers sont fréquemment appelés à intervenir auprès d'une diversité de personnes aux prises avec un problème qui se manifeste par des comportements qui troublent la paix ou l'ordre public. Ces personnes éprouvent souvent des ennuis de santé mentale ou des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie. Elles sont aussi parfois en situation d'itinérance.

Plusieurs partenaires déplorent le phénomène des « portes tournantes ». Ce terme est utilisé pour décrire les situations sur lesquelles les policiers sont appelés à intervenir auprès d'une même personne en crise plusieurs fois en quelques heures ou quelques jours sans que des mesures de soutien à plus long terme soient prises. Cet état de fait peut accentuer la pression exercée sur les policiers qui doivent alors intervenir en première ligne dans des situations complexes qui dépassent bien souvent leur expertise.

Le nombre élevé de ces interventions a des répercussions sur les organisations policières, notamment parce qu'elles mobilisent les policiers plus longtemps, qu'elles sont plus complexes et qu'elles se répètent. À ce titre, la Sûreté du Québec indique que les dossiers d'intervention en santé mentale comptent pour 5,38 % de tous ses dossiers et estime qu'en moyenne, une intervention auprès d'une personne présentant un problème de santé mentale dure près de 3 heures. Ce chiffre passe à plus de 5 heures dans le cas où une infraction criminelle y est associée.

Malgré les efforts déployés pour outiller les policiers, notamment par l'entremise de formations offertes par l'École nationale de police du Québec au sujet de la désescalade (approche qui consiste à résoudre de façon pacifique une situation conflictuelle impliquant une personne en crise en utilisant la communication pour calmer la tension), il arrive que des situations se concluent par le recours à la force. En pareilles circonstances, il est attendu des policiers qu'ils interviennent promptement tout en respectant la dignité et les droits de la personne impliquée. Les policiers doivent également tenir compte des attentes de plus en plus exprimées selon lesquelles la judiciarisation n'est pas nécessairement la solution appropriée lorsqu'ils interviennent auprès de personnes souffrant de problèmes de santé mentale ou en situation d'itinérance.

Les infractions d'ordre sexuel

Parmi les principaux phénomènes qui ont fait l'objet de débats publics et de préoccupations à l'égard de la réponse attendue des policiers au cours des dernières années, les infractions d'ordre sexuel sont à souligner.

Les agressions sexuelles seraient parmi les crimes contre la personne les moins dénoncés. En effet, compte tenu du caractère intime des gestes subis, il peut être difficile pour une victime de porter plainte auprès de la police. Le mouvement *#moiaussi* (*#metoo* en anglais) a toutefois mis en lumière l'ampleur du phénomène et les préjugés qui persistent, notamment quant à la crédibilité des victimes et à leur part de responsabilité. Dans la foulée de ce mouvement, des attentes envers les policiers ont été exprimées, notamment :

- qu'ils offrent aux victimes qui dénoncent un agresseur un accueil adéquat et une écoute sensible et exempte de préjugés;
- que l'enquête policière soit menée de manière rigoureuse et complète, en accord avec les meilleures pratiques en usage.

Des cas de fugues d'adolescentes hébergées en centre jeunesse ont eu lieu au cours des dernières années. Il a été révélé que certaines de ces jeunes filles étaient recrutées par des proxénètes aux fins d'exploitation sexuelle, ce qui a contribué à sensibiliser davantage la population à cette réalité, mais a aussi suscité des inquiétudes.

La lutte contre ce phénomène est un enjeu qui préoccupe davantage le public, lequel s'attend à ce que les policiers en fassent une cible d'intervention prioritaire et qu'ils déploient des efforts et des ressources pour arrêter les proxénètes et les clients, particulièrement lorsque les victimes sont d'âge mineur. À ce sujet, une commission parlementaire, soit la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs, a été créée en juin 2019 afin d'établir un portrait de l'exploitation sexuelle des mineurs au Québec, y compris les conséquences sur le passage à la vie adulte.

Par ailleurs, le partage de photos intimes, entre mineurs et au moyen des technologies de l'information, est un autre phénomène émergent qui interpelle les policiers à la fois dans leur rôle de prévention, d'enquête et de protection. Les parents et le personnel scolaire sont parfois peu outillés pour intervenir auprès des jeunes à ce sujet. En raison de la nature délicate de ces situations et du jeune âge des présumés auteurs et victimes, les policiers sont appelés à :

- faire preuve de doigté et de sensibilité pour intervenir de manière appropriée;
- soupeser des considérations de plusieurs ordres, notamment l'intérêt public ainsi que les attentes des parents et celles du personnel du milieu scolaire.

La collaboration des partenaires sociaux, communautaires et de la santé

L'évolution des attentes de la population sur la manière dont les policiers abordent certains phénomènes ou interviennent à l'égard de diverses clientèles a cependant favorisé l'émergence de pratiques novatrices et l'établissement de nouveaux partenariats. À titre d'exemples :

- divers corps de police ont embauché des intervenants ou ont conclu des ententes avec des partenaires du réseau de la santé et des services sociaux pour mettre en place des équipes mixtes d'intervention. Cette approche renforce l'échange d'information entre les partenaires et favorise un meilleur suivi de la clientèle pour éviter la répétition des interventions;
- la révision de plaintes des dossiers d'agression sexuelle classées « non fondées » avec le concours de partenaires externes à la police constitue également une nouvelle approche destinée à améliorer les pratiques dans le traitement des plaintes;
- la concertation intersectorielle dans le domaine de la violence conjugale est largement préconisée et regroupe généralement des représentants de la santé et des services sociaux, de la sécurité publique, de la justice, de l'éducation et du secteur communautaire. Elle a pour but d'améliorer la sécurité des victimes de violence conjugale et de leurs proches, en évaluant une situation spécifique sous plusieurs angles;
- plusieurs corps de police, à l'échelle canadienne, prennent part à des comités de type « Hub » (ou « point de concentration »). Il s'agit de tables locales ou régionales intersectorielles, réunissant divers acteurs du milieu communautaire, de la santé, des services sociaux et de la police. Celles-ci permettent notamment l'échange d'information, dans le respect des lois applicables, à propos de personnes ou de situations en lien avec des problématiques criminelles ou des troubles à l'ordre public, par exemple. L'objectif est de déterminer quelles ressources sont les plus appropriées pour élaborer et appliquer une solution durable en vue de maintenir un milieu de vie sécuritaire.

Ainsi, bien que les policiers soient souvent les premiers appelés pour régler une situation problématique, on constate de plus en plus que la solution à mettre en place pour résoudre celle-ci de manière durable se trouve souvent entre les mains d'autres intervenants. L'approche de police communautaire s'inscrit bien dans cette optique de résolution de problème, qui va au-delà de la simple application de la loi.

L'établissement d'un lien de confiance constitue toutefois un préalable à la mise en place d'un modèle d'intervention fonctionnel et respectueux des missions de chacun. À ce titre, le développement de partenariats fructueux nécessite de tous les acteurs concernés qu'ils y investissent du temps et des efforts.

Le maintien de l'ordre et la sécurité

Depuis plusieurs années, les policiers doivent composer avec une diversification des moyens de revendication citoyenne au sein de la société. Cela s'illustre entre autres par diverses stratégies d'actions liées à la défense d'une cause, allant de la manifestation pacifique aux gestes criminels. Certains corps de police ont fait état d'une augmentation considérable de leurs opérations de maintien de l'ordre. À titre d'exemple, les données des cinq dernières années du Service de police de la Ville de Montréal illustrent bien cette hausse :

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE L'ORDRE EFFECTUÉES PAR LE SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL DE 2014 À 2018³²

Année	Nombre d'opérations de maintien de l'ordre
2014	1 066
2015	1 076
2016	1 273
2017	1 645
2018	1 849

En ce qui concerne les opérations de maintien de l'ordre, les citoyens ont des attentes particulières :

- ils désirent que leurs droits fondamentaux, notamment les libertés d'opinion et d'expression, de même que le droit de manifester pacifiquement, soient respectés;
- ils s'attendent également à ce que les forces de l'ordre interviennent au besoin soit pour assurer la sécurité des personnes et des biens, soit pour mettre fin à une action qui entrave le cours normal de leurs activités.

La réponse à ces différentes attentes nécessite que les corps de police fassent preuve d'acuité et de jugement dans leur lecture de la situation, dans le choix de leurs stratégies et dans l'exécution de leurs interventions. La multiplication de ces opérations n'est pas sans effet sur les ressources et les efforts qu'ils doivent y consacrer.

Par ailleurs, depuis les dernières années, la sécurité lors de grands événements publics pose également un défi supplémentaire aux organisations policières. L'évolution des phénomènes de la radicalisation et de l'extrémisme violent ont entraîné une mise à niveau des mesures préventives qu'il est désormais nécessaire de déployer dans ces circonstances. Les citoyens s'attendent en effet à ce que de telles mesures soient mises en œuvre pour que, dans l'éventualité où un acte terroriste surviendrait, la police puisse intervenir rapidement et agir efficacement afin d'endiguer la menace et de maîtriser la situation.

L'intervention lors de situations d'urgence et de sinistres

Les changements climatiques augmentent les risques que se produisent au Québec des événements nécessitant une intervention d'urgence : inondations, feux de forêt, glissements de terrain, vagues de chaleur intense ou autres phénomènes météorologiques extrêmes. Les corps de police ont la responsabilité de fournir de l'assistance dans

32. Service de police de la Ville de Montréal (2019). [Rapport annuel 2018](#).

ces situations. Les inondations majeures qu'ont connues certaines régions du Québec en 2017 et 2019 sont des exemples concrets et récents de situations ayant nécessité une mobilisation importante et soutenue de plusieurs organisations policières.

Parce qu'elles jouent un rôle important dans la protection de la vie des personnes et de leurs biens, elles doivent s'y préparer en collaboration avec les différents intervenants responsables de la sécurité civile. Les policiers doivent connaître leur rôle lors de ces situations et disposer du matériel et des connaissances nécessaires pour agir rapidement et de manière coordonnée auprès des citoyens au moment opportun.

2.5 Les pistes de réflexion

Afin de pousser plus loin la réflexion et d'engager la discussion à propos des défis liés à l'évolution de l'environnement social et criminel, certaines questions méritent d'être posées, notamment :

- Quels outils et moyens sont nécessaires aux policiers pour s'adapter à l'omniprésence des nouvelles technologies dans la société et contrecarrer les occasions criminelles qui en découlent ?
- Que peut-on faire pour renforcer la lutte contre le crime organisé ? Existe-t-il de nouveaux modèles de collaboration ou des pratiques à explorer ?
- Au-delà des conclusions énoncées dans le rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès, comment peut-on mieux soutenir les corps de police et développer leur capacité à répondre aux exigences créées par l'évolution du droit applicable en matière d'enquêtes et de poursuites criminelles ?
- Comment les corps de police peuvent-ils tirer profit du partenariat ou de la complémentarité des missions avec d'autres acteurs pour améliorer la qualité de leurs services ainsi que l'efficacité et l'efficience de leurs interventions et du système judiciaire dans son ensemble ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les limites ?
- Devrait-on baliser davantage les interpellations policières ?
- À la lumière des tendances observées, serait-il opportun de favoriser un développement accru de l'approche de police communautaire ?

3. LES ENJEUX ACTUELS

3. LES ENJEUX ACTUELS

Différents enjeux reliés à la desserte policière, aux services fournis par les corps de police, aux coûts des services policiers et à leur financement, au partage des responsabilités de sécurité publique et, finalement, à l'exercice de la profession et au bien-être des policiers sont abordés dans ce chapitre. Ces enjeux doivent être analysés à la lumière des défis et tendances décrits au chapitre précédent. Ils sont par ailleurs issus d'observations formulées par différents acteurs des milieux policiers et municipaux.

3.1 La question de la desserte policière et des services fournis

Les attentes des citoyens

Les citoyens expriment leurs attentes envers les corps de police de différentes façons, notamment par l'entremise de comités de sécurité publique, des municipalités, de consultations et des médias. Ces attentes concernent souvent :

- la présence policière et la visibilité des policiers;
- les délais d'intervention;
- la qualité des services offerts;
- la sécurité routière;
- les communications avec la population.

Cela dit, il est raisonnable d'affirmer que les citoyens québécois évoluent dans un milieu de vie globalement sécuritaire et jouissent dans l'ensemble de services policiers de haute qualité, comme en font notamment foi le taux de criminalité et son évolution au cours des dernières années. Dans un récent [rapport de Statistique Canada](#)³³, il est mentionné que, selon une [étude publiée en 2015](#)³⁴, la population a un degré de confiance élevé envers les policiers et que la majorité estime qu'ils font un bon travail, et ce, à plusieurs égards. Par ailleurs, au cours de l'année 2018, [un sondage mené à l'initiative de la Sûreté du Québec](#)³⁵ auprès de 2 513 citoyens a permis d'établir un indice de confiance des citoyens de 7,5 sur 10. La majorité des répondants disent avoir grandement confiance aux policiers de la Sûreté du Québec et en leur capacité d'assurer leur sécurité dans leur milieu de vie.

Les demandes de modifications à la desserte policière

Les objectifs visés par la réforme de 2001 concernant la stabilisation de la carte policière et la cohésion de l'action policière ont amené le législateur à resserrer le cadre législatif de l'époque. Comme on a pu le constater, ce cadre est très précis au sujet des règles concernant l'organisation policière. Il offre l'avantage de présenter clairement les services attendus des corps de police, mais des intervenants des milieux municipaux et policiers réclament des changements, notamment afin de permettre une plus grande flexibilité.

Au fil du temps, plusieurs demandes ont été acheminées au ministère de la Sécurité publique par des municipalités qui souhaitaient des modalités différentes de desserte policière. À titre d'exemples :

- l'abolition d'un corps de police municipal suivie d'une desserte par la Sûreté du Québec, pour des municipalités de moins de 50 000 habitants ne faisant pas partie d'une communauté métropolitaine ou de certaines régions métropolitaines de recensement;

33. Conon, Patricia; Marcellus, Sharon et Robson, Jodi (2019). Les ressources policières au Canada, 2018, produit n° 85-002-X au catalogue de Statistique Canada.

34. Cotter, Adam (2015). La confiance du public envers les institutions canadiennes – Mettre l'accent sur les Canadiens : résultats de l'Enquête sociale générale, produit n° 89-652-X au catalogue de Statistique Canada.

35. Sûreté du Québec (2019). Rapport annuel de gestion 2018-2019.

- une desserte par la Sûreté du Québec, pour certaines municipalités devant normalement fournir des services policiers de niveau 2 en raison de leur appartenance à une communauté métropolitaine ou à une région métropolitaine de recensement;
- la création d'un corps de police municipal, pour des municipalités faisant partie d'une communauté métropolitaine ou d'une région métropolitaine de recensement;
- la création ou la modification d'une régie intermunicipale de police;
- une desserte par le corps de police d'une ville contiguë, pour certaines municipalités de moins de 50 000 habitants;
- le regroupement de certains corps de police municipaux.

Ces différentes demandes illustrent l'expression de besoins variés et d'une volonté de changement en ce qui a trait aux règles qui encadrent la desserte policière au Québec.

Les demandes de partage et d'ajustements aux niveaux de service

En 2008, la Loi sur la police a été modifiée afin de prévoir la possibilité, pour les municipalités, d'utiliser en commun des équipements, des locaux ou des espaces, ainsi que la possibilité de conclure des ententes relatives à la fourniture de services de détention ou de services de transport de prévenus. En 2012, la Loi sur la police a de nouveau été modifiée afin d'y introduire certaines dispositions visant, entre autres, à permettre aux municipalités la conclusion d'ententes de partage de services de soutien ou de mesures d'urgence déterminés par le ministre. En 2015, une décision du ministre a permis de déterminer les services de soutien précis pouvant faire l'objet d'une entente de partage.

Au cours des dernières années, des demandes, quant aux services policiers à fournir, ont été exprimées par des corps de police municipaux. Alors que certaines visaient à élargir l'éventail des services à offrir, d'autres visaient plutôt à restreindre les obligations prévues à cet égard. De plus, diverses demandes de corps de police municipaux avaient pour but de partager des services d'enquête, ce qui n'est pas permis par la Loi.

La capacité des organisations policières

Tel qu'indiqué précédemment, le ministère de la Sécurité publique procède à des inspections auprès des organisations policières relativement au respect de leurs obligations légales, notamment à l'égard des services qu'elles sont tenues de fournir. Il ressort de ces inspections que plusieurs corps de police ne réalisent pas pleinement les activités prévues au Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence. Pour certains, il s'agissait d'une offre de services partiels et, pour d'autres, le service n'est tout simplement pas offert. Comme mentionné auparavant, en pareille circonstance, c'est la Sûreté du Québec qui assume les services supplétifs aux municipalités dont le corps de police municipal n'est pas en mesure de fournir les services exigés par la Loi.

On constate donc une certaine disparité dans les services offerts et une qualité variable de ces services pour des organisations policières de même niveau. À la lumière de ces constats, le nombre important d'obligations pour les services de police de tous niveaux et la difficulté pour certains d'assumer les activités prévues à leur niveau de service remettent en perspective la capacité des organisations policières à faire face aux obligations légales et réglementaires qui leur incombent.

3.2 Les coûts et le financement

À l'instar de ce qu'on observe ailleurs au Canada, le financement des services de police et la croissance des coûts qui y sont associés constituent depuis plusieurs années des préoccupations mises de l'avant par divers intervenants. À ce propos, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec ont fait des représentations auprès du gouvernement, tandis que certaines municipalités ont adressé des demandes de subventions au ministère de la Sécurité publique. Notons que des représentants de communautés autochtones ont également fait valoir leur position selon laquelle les corps de police autochtones seraient insuffisamment financés par les gouvernements du Québec et du Canada.

D'entrée de jeu, il importe de préciser que les municipalités desservies par un corps de police municipal assument entièrement les coûts liés à leur desserte policière. Toutefois, pour les services de niveaux supérieurs à ceux qu'une municipalité est tenue d'offrir, c'est la Sûreté du Québec qui les fournit et le gouvernement du Québec assume donc la totalité des coûts qui y sont associés. À ce sujet, depuis l'entrée en vigueur de la Loi, les municipalités qui ont bénéficié des services supplétifs de la Sûreté du Québec n'ont pas été appelées à verser les sommes exigibles.

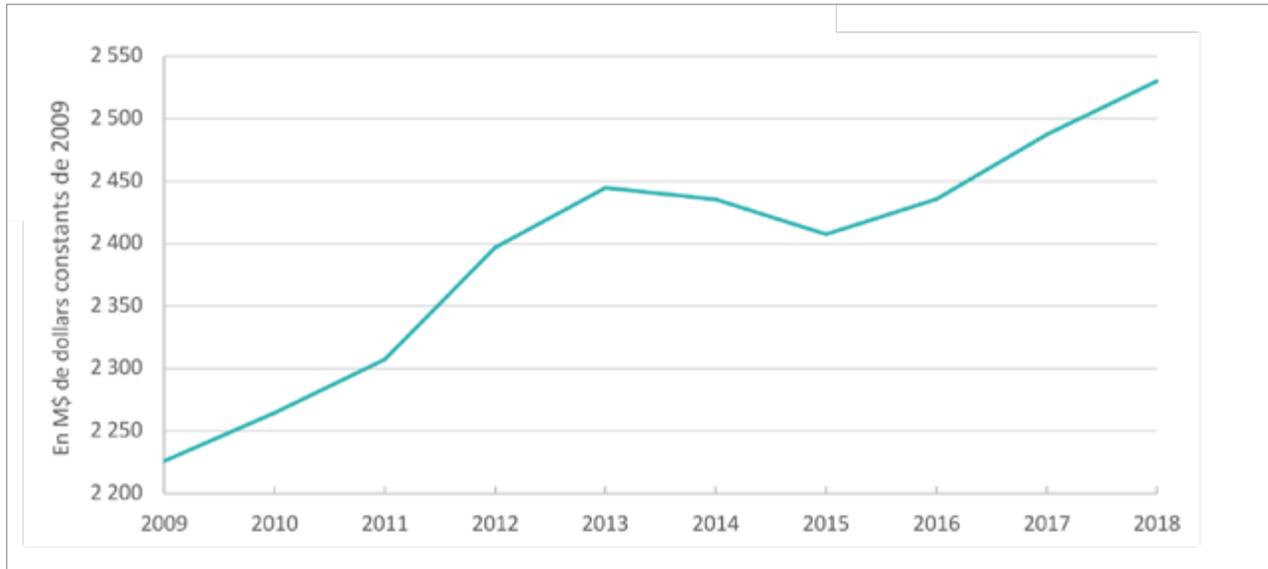
Quant aux municipalités desservies par la Sûreté du Québec, le [Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec](#) établit qu'elles assument 53 % des coûts liés à leur desserte, tandis que le gouvernement du Québec en assume 47 %. Cela dit, le 4 décembre 2019, le gouvernement du Québec a prépublié un nouveau règlement sur la somme payable, lequel modifie cette répartition pour tendre vers un partage 50-50 des coûts de la facture entre le gouvernement et les municipalités.

En ce qui a trait au financement de la prestation des services policiers dans les communautés autochtones, celui-ci est assuré, de façon générale, par la voie d'ententes tripartites avec le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Ce dernier contribue au financement des corps de police autochtones par le biais de son Programme des services de police des Premières Nations. Ce programme établit le partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces selon un ratio de 52 % pour le Canada et de 48 % pour les provinces.

Concernant la croissance des coûts, le rapport précité de Statistique Canada sur les ressources policières au pays indique que les dépenses de fonctionnement totales de tous les services de police au Canada sont généralement en hausse depuis 1996-1997.

À ce propos, le graphique suivant, dont les données proviennent de la Sûreté du Québec et des rapports financiers transmis par les municipalités au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, illustre l'évolution du coût total des dépenses de fonctionnement des services de police au Québec (Sûreté du Québec et corps de police municipaux).

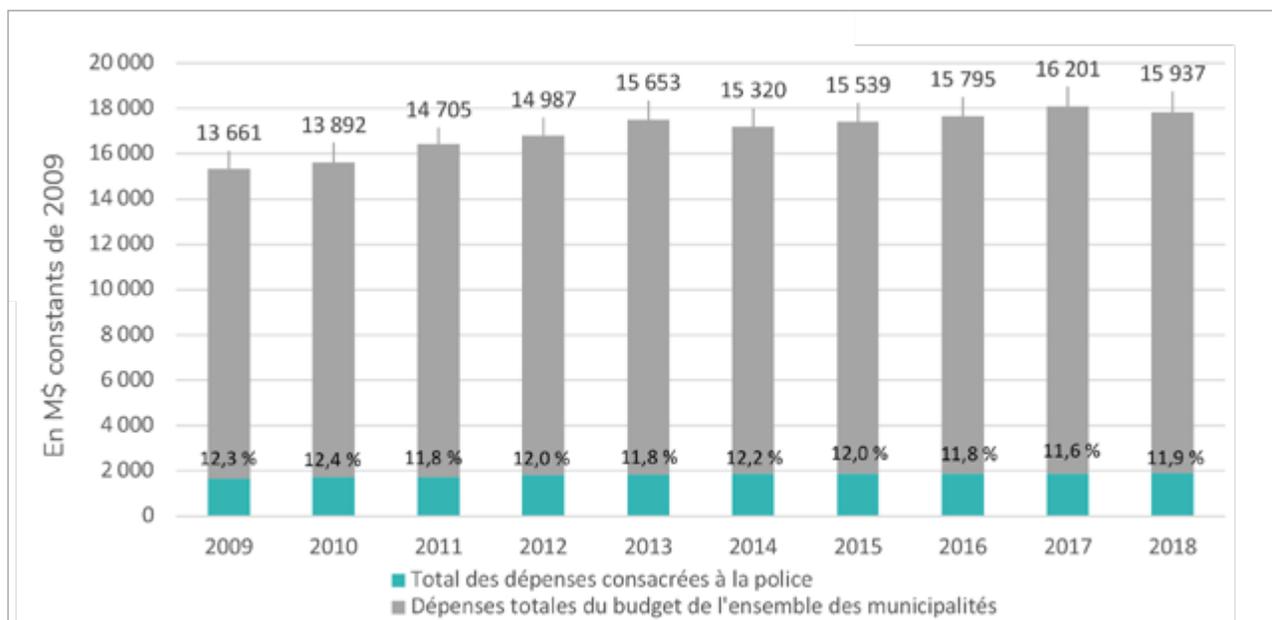
ÉVOLUTION DES DÉPENSES ASSOCIÉES AUX SERVICES DES CORPS DE POLICE MUNICIPAUX ET DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC DE 2009 À 2018



La croissance annuelle moyenne au Québec des coûts en dollars constants entre 2009 et 2018 est de près de 1,4 %. Bien qu'une croissance manifeste ait été observée entre 2011 et 2013, celle-ci semble toutefois s'être stabilisée entre 2013 et 2016. À noter que cette croissance de près de 6 % entre 2011 et 2013 semble être le résultat, à tout le moins partiellement, d'une augmentation de l'effectif policier au Québec de près de 4 % entre 2010 et 2013.

En ce qui a trait à la proportion des dépenses que les municipalités consacrent à la police par rapport à leur budget global, cette augmentation ne trouve toutefois pas la même résonance. Le graphique suivant présente l'évolution de la part des dépenses municipales consacrées à la police, laquelle demeure relativement stable tout au long de la période de référence.

PART DES DÉPENSES MUNICIPALES CONSACRÉES À LA POLICE DE 2009 À 2018



Il importe ici de souligner que les données présentées concernant la part des dépenses municipales consacrées à la police correspondent à une moyenne provinciale. Ainsi, cette part peut varier d'une municipalité à l'autre.

De plus, la détermination du budget et des effectifs policiers requis pour un territoire donné n'est pas basée sur un modèle de calcul unique. Plusieurs facteurs peuvent en effet entrer en ligne de compte, dont :

- la population desservie;
- l'étendue du territoire;
- le niveau de criminalité observée;
- la fréquence et la nature des interventions requises;
- les priorités définies par les autorités policières ou municipales.

3.3 Le partage des responsabilités

Outre les corps de police, différents acteurs fournissant des services de sécurité sont à l'œuvre au Québec. Poursuivant le plus souvent des fins analogues, notamment de protéger les personnes et les biens, ils mènent également de manière distincte des activités qui tendent à se compléter. Dans le cadre de leur mission, les policiers travaillent ainsi en collaboration avec d'autres agents de la paix, dont :

- les contrôleurs routiers;
- les agents de protection de la faune;
- les constables spéciaux œuvrant dans différents milieux;
- les agents de services correctionnels.

Pour leur part, les agences de sécurité privée offrent des services complémentaires à ceux assurés par les agents de la paix. Au milieu des années 2000, des changements législatifs majeurs ont mené à une importante réforme du dispositif d'encadrement de l'industrie de la sécurité privée au Québec. Entrée en vigueur graduellement entre 2008 et 2010, la [Loi sur la sécurité privée](#) encadre davantage ce secteur d'activité et a permis la création du Bureau de la sécurité privée.

Depuis un certain temps à l'échelle mondiale, on remarque un recours accru à des civils par les organisations policières, soit à l'interne par l'entremise d'employés non policiers, soit à l'externe en faisant appel à l'industrie de la sécurité privée : on appelle ce phénomène la « civilisation ».

Pour ce qui est du recours à des ressources externes, des agences de sécurité privée proposent, par exemple, leurs services afin d'améliorer l'efficacité de la desserte policière ou de la compléter en offrant de s'acquitter de certaines tâches qui, de leur avis, ne requièrent pas de formation policière ou de statut d'agent de la paix, notamment :

- l'application de certains règlements municipaux;
- la gestion de la circulation;
- le contrôle des stationnements;
- la patrouille préventive;
- la sécurité lors d'événements majeurs.

Certains intervenants sont d'avis qu'une plus grande mise à profit de ressources civiles, qu'elles proviennent de l'interne ou de l'externe, pourrait contribuer à diminuer les coûts associés à la desserte policière en plus d'améliorer la sécurité des citoyens en permettant aux policiers de centrer leurs efforts sur leur mission première. D'autres estiment que les compétences de civils dans le domaine des savoirs technologiques ou d'autres champs d'expertise de pointe pourraient être davantage mises à contribution.

Cela dit, un recours accru à des civils pour l'exécution de certaines tâches traditionnellement effectuées par des policiers peut poser des enjeux, notamment en matière de relations de travail et à l'égard de la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, de l'indépendance, de l'imputabilité et de la perception du public.

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

Dans le cadre de leur travail, les policiers sont exposés à des situations dramatiques et particulièrement difficiles, comme des drames familiaux violents. Aussi, comme nous l'avons vu précédemment, ils doivent intervenir auprès de personnes dont l'état mental est parfois perturbé. En plus de protéger et de servir, le policier doit intervenir auprès de personnes vulnérables, dans des situations qui relèvent plus des secteurs communautaires, de la santé et des services sociaux, que de l'application de la loi.

À l'ère où les interventions policières sont souvent scrutées à la loupe et remises en question dans les médias, la pression peut s'avérer forte sur les policiers. Les horaires de travail contraignants sont également un facteur qui rend la profession difficile et aussi moins attrayante aux yeux de candidats potentiels.

Les intervenants des métiers d'urgence, dont font partie les policiers, courent plus de risques de développer des problèmes comme la détresse psychologique, la dépression et le trouble de stress post-traumatique. Une [étude publiée dans la Revue canadienne de psychiatrie](#)³⁶ a en effet démontré que 44,5 % des premiers répondants d'urgence sont affectés par des symptômes d'au moins un trouble psychologique, comparativement à environ 10 % de la population générale selon [Statistique Canada](#)³⁷. La nature de leur travail, qui implique la proximité de la détresse humaine, la violence des interventions et l'exposition à des situations morbides, engendre un risque d'atteinte psychologique plus élevé chez les premiers répondants. On observe d'ailleurs un taux élevé d'absentéisme dans les organisations policières.

La population est de plus en plus conscientisée aux problèmes de santé mentale et à la détresse psychologique. Mais qu'en est-il des policiers ? La fonction policière et le fait de porter l'uniforme demandent de projeter une image forte. Aussi, vivre de la détresse psychologique peut à certains égards leur sembler incompatible avec leur rôle. Celle-ci représente toujours un tabou dans le milieu policier et reste source de nombreux préjugés, lesquels peuvent décourager à demander de l'aide. Un des défis importants des organisations policières est donc de promouvoir l'acceptation et la reconnaissance précoce des symptômes de détresse psychologique.

Depuis quelques années, le suicide de policiers a défrayé la manchette. Au Québec, ces décès par suicide ont donné lieu à des enquêtes du coroner, lesquelles ont notamment démontré qu'en plus du stress organisationnel, de l'exposition à des événements traumatisants et des horaires de travail atypiques, des facteurs de risque comme les problèmes relationnels et la consommation abusive d'alcool et de drogues ont été constatés.

Conséquemment, des initiatives ont été mises en place pour appuyer les organisations et aussi les policiers aux prises avec de la détresse psychologique. La prévention, l'identification des facteurs de risque et le dépistage précoce font également partie des sujets à l'étude actuellement.

36. Carleton, Nicholas et autres (2018). *Les symptômes du trouble mental chez le personnel de la sécurité publique au Canada*, Revue canadienne de psychiatrie.

37. Pearson, Caryn; Janz, Teresa et Ali, Jennifer (2012). *Troubles mentaux et troubles liés à l'utilisation de substances au Canada*, produit n° 82-624-X au catalogue de Statistique Canada.

Pour sa part, l'École nationale de police du Québec offre une formation spécifique sur la prévention des conséquences psychologiques liées à l'exercice des fonctions policières. Les organisations policières du Québec offrent également différents services d'aide à leurs membres tels que :

- des programmes d'aide aux employés;
- des consultations psychologiques;
- des services d'accompagnement et de soutien;
- des activités de prévention du suicide;
- des activités de prévention du stress post-traumatique.

Certains corps de police ont également mis en place, ou envisagent de mettre en place, un programme de prévention du suicide misant sur le soutien par les pairs. Il a été démontré que ce type d'approche est particulièrement efficace dans la prévention des atteintes psychologiques chez les policiers.

En plus des initiatives mises de l'avant par leurs organisations, les policiers peuvent aussi compter dans une certaine mesure sur des ressources externes, dont un établissement d'aide qui se spécialise dans l'accompagnement et le soutien aux personnes qui portent l'uniforme ou qui travaillent dans des domaines liés à l'aide et aux soins. Cela dit, en fonction de leur taille, les corps de police ne disposent pas tous des mêmes ressources en ce qui concerne la prévention de la détresse psychologique, et les ressources externes spécialisées et adaptées à la réalité policière sont rares.

3.5 La formation et le recrutement

La Loi sur la police oblige tous les corps de police à avoir un plan de formation, lequel doit notamment assurer le maintien à jour des connaissances et des compétences. Ce plan doit également définir les besoins à propos du perfectionnement, être mis à jour sur une base annuelle et transmis à l'École nationale de police du Québec, avec un bilan des réalisations de la dernière année.

Au cours des dernières années, des intervenants du milieu policier ont exprimé des préoccupations. Ainsi, ils estiment que le modèle actuel de formation initiale, soit de l'entrée au programme de techniques policières jusqu'à la diplomation de l'École nationale de police du Québec, est long et peine à répondre aux besoins des organisations. Cela dit, toute initiative qui viserait à réduire les délais liés au processus de formation policière pourrait paraître incompatible avec les nombreuses recommandations de coroners ou de commissions d'enquête qui prônent pour leur part des ajouts de thèmes et de durée. Il s'agit là d'un enjeu dont il faut tenir compte dans la réflexion sur le sujet.

En ce qui concerne la formation en matière d'enquête, le [Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police](#), adopté en 2006, est venu rehausser le niveau des compétences nécessaires à l'exercice de la fonction d'enquêteur. Toutefois, certains policiers occupent une telle fonction alors qu'ils n'ont pas encore terminé la formation requise.

Dans ce contexte, l'École nationale de police du Québec a haussé son offre de services de façon à pouvoir former davantage de policiers au programme de formation initiale en enquête. De plus, l'École a amorcé la révision du programme pour déterminer les ajustements nécessaires afin de répondre aux réalités du travail d'enquêteur et de proposer des stratégies ainsi qu'un itinéraire de formation permettant l'acquisition des compétences souhaitées.

Par ailleurs, comme l'a souligné le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption dans son premier [rapport](#)³⁸ déposé en juin 2019, la formation est aussi un enjeu pour le Commissaire à la lutte contre la corruption : « La complexité de la criminalité sous forme de corruption dans les contrats publics, le droit applicable, le recours aux technologies d'information sont autant de facteurs qui mettent en lumière la nécessité de connaissances souvent très spécialisées et qui illustrent l'importance de la formation professionnelle tant initiale que continue pour le personnel en cause. » Le Comité a d'ailleurs formulé des recommandations en lien avec cet enjeu.

En ce qui concerne l'autre corps de police spécialisé, dans son [rapport](#)³⁹ déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2019, la directrice du Bureau des enquêtes indépendantes fait aussi état de certains enjeux liés à la formation de ses membres. Une révision du programme spécifique de formation offert par l'École nationale de police du Québec est d'ailleurs en cours afin de s'assurer qu'il est conforme à la pratique et aux besoins du Bureau.

La présente démarche de réflexion sur la réalité policière constitue également une occasion privilégiée de se pencher sur les critères de sélection et d'évaluation des nouveaux policiers. À cet effet, le recrutement de nouveaux policiers ayant non seulement la formation et les résultats académiques requis, mais également un profil et une expérience leur permettant de faire face aux réalités de l'exercice de la profession et de répondre aux attentes de la société à leur égard, apparaît donc comme un enjeu d'importance pour les organisations policières.

38. Corbo, Claude et autres (2019). *Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption du Québec : Rapport d'activités pour l'année 2018-2019*.

39. Giauque, Madeleine (2019). Rapport du Bureau des enquêtes indépendantes. Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, 2013, chapitre 6, article 10.

3.6 Les pistes de réflexion

Afin de pousser plus loin la réflexion et d'engager la discussion à propos des enjeux abordés dans le présent chapitre, certaines questions méritent d'être posées, notamment :

- Les objectifs à la base de la réforme de 2001 sur l'organisation policière demeurent-ils toujours valables ? Qu'en est-il pour l'avenir ?
- Les exigences légales et réglementaires sont-elles toujours adéquates ? Doit-on assouplir les règles en vigueur concernant la modification de dessertes policières et des niveaux de service ?
- La carte policière, soit la répartition territoriale de la desserte policière au Québec, devrait-elle être revue ?
- Devrait-on privilégier le regroupement de corps de police pour créer des organisations aux capacités accrues ?
- Le modèle de corps de police spécialisé devrait-il être appliqué pour certains types d'enquêtes spécialisées et de soutien à celles-ci ? Y aurait-il plutôt lieu de permettre des regroupements et des partages de ces services entre différents corps de police ?
- Comment atteindre un meilleur équilibre entre les attentes envers la police et la capacité de payer des contribuables ?
- Qu'il s'agisse d'employés à l'interne ou de ressources externes, le recours à des civils par les corps de police devrait-il être accentué ?
- Le profil des candidats admis à l'École nationale de police du Québec correspond-il toujours aux besoins variés et en évolution des organisations policières qui sont appelées à les recruter ?
- La formation offerte aux aspirants et aux policiers est-elle suffisante et adéquate ?
- Comment fournir un meilleur accès aux ressources spécialisées en matière de santé mentale et de prévention du suicide chez les policiers ?

4. LES
PRÉOCCUPATIONS
RELATIVES À
LA CONFIANCE
DES CITOYENS

4. LES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA CONFIANCE DES CITOYENS

Assurer la sécurité de la population fait partie des missions fondamentales de l'État. La police est une composante primordiale du dispositif permettant d'accomplir cette mission en assurant la sécurité publique et en permettant aux citoyens d'évoluer dans un milieu de vie sécuritaire. Dans une société démocratique, la légitimité de son action est essentielle et repose sur la confiance que lui porte la population, d'où l'importance de la préserver.

Le maintien de cette confiance est largement tributaire du respect de certains principes : la compétence, l'intégrité, l'impartialité, l'indépendance et l'imputabilité. Le présent chapitre expose les attentes légitimes des citoyens à l'égard de ces principes, en plus d'aborder des préoccupations exprimées par certains et qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la confiance du public envers la police.

4.1 Les principes de base

La compétence

Il est attendu des policiers qu'ils disposent du savoir-faire, des connaissances et des aptitudes nécessaires à l'exercice de leur charge. Ce principe est intrinsèquement lié à l'efficacité du travail policier dans l'atteinte de ses objectifs et dans l'obtention des résultats souhaités à la suite de ses interventions.

L'intégrité

Compte tenu de la nature des pouvoirs qui leur sont confiés, les policiers doivent être honnêtes, dignes de confiance et faire preuve de probité. Il est essentiel que leurs comportements professionnels et personnels soient en tout temps empreints d'éthique. La fonction policière requiert de la personne qui l'exerce une conduite exemplaire. Ses comportements doivent contribuer à préserver la confiance du public.

L'impartialité

Ce principe exige des policiers de servir avec justice et équité. Ils doivent agir avec respect dans leurs rapports avec les citoyens et éviter de se placer dans une situation où ils seraient en conflit d'intérêts de nature à compromettre leur impartialité ou à influencer leur jugement. Tous doivent être traités également devant la Loi : l'impartialité requiert donc des policiers qu'ils traduisent ce principe en comportements lors de leurs interventions.

L'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 externes lorsqu'ils appliquent les lois ou qu'ils exercent leurs pouvoirs.

L'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. Il permet notamment de s'assurer que ceux-ci sont exercés conformément au droit et en respectant les libertés et les droits fondamentaux des citoyens. L'imputabilité est également gage de transparence auprès du public quant aux méthodes et aux ressources utilisées par les policiers pour atteindre leurs résultats.

4.2 La question de la confiance

Au cours des dernières années, une succession d'événements est venue fragiliser la confiance de la population à l'endroit de la police, laquelle repose sur un équilibre délicat qui ne peut être tenu pour acquis. Ainsi, certaines questions doivent être examinées et prises en compte pour mieux répondre aux préoccupations et aux attentes légitimes des citoyens à cet égard.

La transparence et la communication

Tout écart aux principes sur lesquels est fondée la confiance du public, qu'il soit allégué ou avéré, est rapidement porté à l'attention des citoyens par les médias sociaux ou traditionnels, ce qui peut alimenter la méfiance des citoyens à l'égard de la police.

Ainsi, certaines opérations policières peuvent laisser les citoyens perplexes ou susciter des perceptions négatives. D'ailleurs, le caractère éminemment confidentiel des enquêtes criminelles limite les corps de police sur ce qui leur est possible de dévoiler publiquement. La transparence dont peut faire preuve la police est en effet conditionnée par la nécessité de préserver l'intégrité des enquêtes en cours, la confidentialité de renseignements et de techniques employées, ainsi que l'efficacité de ses opérations; c'est notamment pour cette raison que les policiers prêtent un serment de discrétion à leur entrée en fonction. Dans ce contexte, des questions que se posent des citoyens ou des médias peuvent demeurer sans réponse.

Aussi, lorsque des enquêtes policières sont connues du public, mais qu'elles tardent à connaître un dénouement ou qu'elles ne mènent pas à l'arrestation des personnes qui en seraient la cible, l'indépendance des corps de police, leur impartialité ou leur compétence sont parfois mises en doute. À ce sujet, les exigences en matière de preuve peuvent faire en sorte qu'une enquête amorcée ne mène pas à une arrestation ou au dépôt d'accusations.

Dans d'autres cas, des propos véhiculés dans l'espace public laissent planer des doutes sur l'efficacité des mécanismes de contrôle en place ou sur leur impartialité. Par exemple, certaines personnes laissent entendre que la performance du Bureau des enquêtes indépendantes devrait se mesurer par le nombre d'accusations criminelles portées contre des policiers. Lorsqu'il n'y a pas d'accusations au terme de ces enquêtes, des personnes peuvent être portées à conclure que le travail du Bureau des enquêtes indépendantes est soit partial, soit inefficace. Or, une telle conclusion peut en partie s'expliquer par une méconnaissance des mécanismes du système judiciaire ou du mandat exact du Bureau des enquêtes indépendantes, d'où l'importance de consacrer des efforts de communication à ce chapitre.

L'intégrité des policiers

Les mesures de contrôle visant à s'assurer de l'intégrité des policiers jouent un rôle essentiel dans le maintien de la confiance du public. Cela dit, leur mise en œuvre n'est pas sans soulever certains enjeux.

À titre d'exemple, en ce qui concerne les enquêtes sur des allégations criminelles, bien qu'un mécanisme soit prévu avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales afin d'éviter d'instituer une enquête sur la base d'une allégation frivole ou sans fondement, il s'avère souvent difficile de déterminer si tel est le cas en début de processus. Conséquemment, dans la majorité des cas, une enquête est instituée et un avis est transmis au ministre.

En outre, selon la nature de l'allégation, le policier visé peut faire l'objet de mesures administratives. Il peut, par exemple, être relevé de ses fonctions en attendant la conclusion du dossier. En fonction du type d'allégation, le niveau de complexité de l'enquête peut faire en sorte que celle-ci dure relativement longtemps. À cela s'ajoute le temps requis au Directeur des poursuites criminelles et pénales pour procéder à l'analyse du dossier et décider de porter ou non des accusations. Les délais requis pour mener à terme ces dossiers, de même que ceux associés aux enquêtes indépendantes du Bureau des enquêtes indépendantes, font d'ailleurs l'objet de critiques.

Si, au terme de l'enquête, un dossier est fermé sans mise en accusation, cela peut tout de même avoir des conséquences pour les policiers visés, tant sur le plan personnel que sur le plan professionnel. Dans le cas d'un haut dirigeant d'un corps de police, on parle alors de conséquences potentielles sur l'ensemble de l'organisation.

Par ailleurs, dans la foulée de la crise survenue en 2017 et concernant la conduite des enquêtes internes au Service de police de la Ville de Montréal, le ministre de la Sécurité publique d'alors avait commandé une [enquête administrative confiée à M^e Michel Bouchard](#). Au terme de son enquête, ce dernier a formulé des recommandations qui devront être prises en considération dans le cadre de la réflexion en cours.

En ce qui concerne les enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes sur des interventions policières, les critères de déclenchement actuellement définis dans la Loi sur la police laissent peu de marge de manœuvre. À cet effet, des associations syndicales policières proposent notamment de suivre les traces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique afin d'exclure du mandat du Bureau des enquêtes indépendantes tous les cas de décès où les policiers agissent à titre de premiers répondants pour tenter de sauver la vie d'une personne.

À ce sujet, il est à noter que, dans son rapport déposé à l'Assemblée nationale en septembre 2019, la directrice du Bureau des enquêtes indépendantes formulait des recommandations dont certaines, si elles étaient mises en œuvre, seraient susceptibles d'avoir un effet tant sur les critères de déclenchement d'une enquête indépendante que sur la durée des enquêtes. Il va sans dire que les recommandations formulées dans ce rapport alimenteront elles aussi la réflexion.

Finalement, il apparaît opportun de prendre en considération une préoccupation exprimée par certains intervenants selon laquelle la multiplication des mécanismes de contrôle et leurs conséquences potentielles sur la carrière des policiers peuvent entraîner un risque de « sous-intervention » ou « sous-application de la loi », souvent exprimé par le vocable anglais *underpolicing*. Ce concept évoque l'idée que des policiers sont, consciemment ou non, freinés dans leur élan lorsqu'une intervention est requise, de peur de faire ensuite l'objet de sanctions à la suite d'une enquête, par exemple.

L'équilibre entre l'indépendance et l'imputabilité

L'équilibre à trouver entre les principes d'indépendance et d'imputabilité demeure encore un défi en matière policière. Si, lorsqu'ils appliquent les lois, les corps de police doivent pouvoir agir à l'abri de toute influence, ils doivent néanmoins, comme organismes publics, rendre des comptes sur les actions qu'ils mènent et faire part de leurs résultats aux autorités civiles qui en sont responsables. Ce lien à la fois délicat et crucial entre les autorités politiques et les dirigeants policiers alimente toujours les débats.

Cette question a toutefois rendu le public plus exigeant sur les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'offrent les mécanismes de nomination et de destitution de leurs dirigeants policiers. À cet égard, le gouvernement du Québec a modifié le processus de nomination du directeur général de la Sûreté du Québec et du Commissaire à la lutte contre la corruption, lesquels sont désormais nommés par l'Assemblée nationale, avec l'approbation des deux tiers de ses membres.

Par ailleurs, la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques, présidée par le juge Jacques Chamberland, a notamment examiné la question des relations entre la police et les élus. Son [rapport](#)⁴⁰, déposé en décembre 2017, contient des recommandations dont certaines ont été mises en œuvre et d'autres seront prises en compte dans la présente réflexion.

La gouvernance et le leadership

La suspension ou la démission d'un haut dirigeant policier n'est pas un événement anodin pour le public. En effet, compte tenu de la mission particulière de l'organisation qu'il dirige, le directeur d'un corps de police devient souvent un personnage public. À ce titre, il doit inspirer confiance et faire preuve d'une éthique irréprochable.

Les responsabilités inhérentes aux attributions du plus haut gestionnaire d'un corps de police nécessitent des compétences et des qualités particulières. Le processus qui entoure la sélection des dirigeants des corps de police et les qualités requises pour occuper ces fonctions ont fait l'objet de discussions au cours des dernières années au Québec.

40. Chamberland, Jacques; avec la collaboration de Guylaine Bachand et d'Alexandre Matte (2017). Rapport de la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques.

4.3 Les pistes de réflexion

Afin de pousser plus loin la réflexion et d'engager la discussion à propos des préoccupations relatives à la confiance des citoyens, certaines questions méritent d'être posées, notamment :

- De nouveaux mécanismes pour s'assurer de la compétence des policiers et de leurs dirigeants devraient-ils être mis en place ?
- Les communications publiques des corps de police sont-elles adéquates et suffisantes ?
- Les balises qui encadrent les relations entre les autorités politiques et policières sont-elles adéquates et offrent-elles les leviers nécessaires pour intervenir sans compromettre l'indépendance de la police tout en maintenant la confiance du public ?
- Les processus de sélection et les qualités recherchées pour occuper un poste de direction au sein d'une organisation policière sont-ils adéquats ? Les plans de relève des corps de police ciblent-ils et préparent-ils correctement les gestionnaires de la police de demain ?
- Les mécanismes de reddition de comptes et de contrôle applicables aux policiers, aux corps de police et à leurs dirigeants, qu'ils soient autochtones, municipaux ou provinciaux, contribuent-ils adéquatement au maintien de la confiance de la population ?

CONCLUSION

CONCLUSION

Les enjeux présentés précédemment nous permettent de constater toute la complexité de la réalité policière au Québec. Les défis sont nombreux, certes, mais plusieurs pistes de réflexion méritent d'être analysées en profondeur et discutées par les différents acteurs du milieu.

C'est pourquoi une consultation sera lancée sous peu afin d'approfondir cette réflexion et, ultimement, de proposer des changements au modèle actuel. Un comité consultatif regroupant des représentants des milieux policier, juridique, universitaire, municipal et de la société civile aura le mandat de se pencher sur les enjeux identifiés, de mener des consultations et, finalement, de proposer des pistes d'orientation à la ministre.

Grâce à la participation d'acteurs provenant de différents horizons, cette démarche structurée permettra de bénéficier d'expériences variées et d'entendre des points de vue riches et diversifiés. Au-delà de la réalité québécoise, elle pourra également s'inspirer d'autres modèles établis à l'extérieur de nos frontières. Cette réflexion collective est un exercice exigeant, mais nécessaire pour développer une vision cohérente et doter le Québec d'un modèle policier renouvelé, en phase avec la société actuelle.

Les orientations qui seront issues de cette initiative se traduiront par des gestes concrets pour soutenir les policiers, tant dans l'exercice de leurs fonctions que sur le plan de leur bien-être. Elles devront également permettre de maintenir la confiance de la population et de mettre en place les moyens nécessaires pour toujours pouvoir compter sur une police moderne, efficace et efficiente.

