



Assemblée nationale
du Québec

LA POLICE AU QUÉBEC: SON CONTRÔLE ET SON CÔÛT

Par Herbert Marx
Député de d'Arcy-McGee
et porte-parole de l'Opposition
en matière de justice

Le 23 novembre 1981

TABLE DES MATIERES

I - L'absence de contrôle sur les forces policières du Québec	1
A. Les effectifs policiers	1
B. La Commission de police du Québec	3
C. Les corps de police municipaux	5
Conclusion	12
II - Le coût des services de police au Québec	13
III - Le contrôle de la criminalité	26
IV - Conclusion générale	28
Bibliographie sommaire	30

I - L'absence de contrôle sur les forces policières au Québec

A. Les effectifs policiers

Le maintien de l'ordre, de la paix et de la sécurité est, sur le territoire québécois, principalement assuré par la Sûreté du Québec et les corps de police municipaux. Les effectifs de la Sûreté du Québec se chiffraient, au 1er janvier 1981, à 4585 policiers alors que ceux des corps policiers municipaux étaient de 9205 policiers dont 4820 pour le seul Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. Le gouvernement du Québec pouvait donc, au début de 1981, compter sur un effectif global de 13790 policiers en plus d'un personnel civil de pas moins de 2391 personnes pour assumer le maintien de l'ordre et de la paix.

Ces milliers de policiers, animés par un certain militantisme syndical et devant la lenteur des autorités à trouver des solutions à leurs problèmes, se sont vite regroupés en de nombreuses associations ou fraternités. Parmi les plus importantes, notons: L'Association des policiers provinciaux du Québec, La Fédération des policiers municipaux du Québec, La Fraternité des policiers de la C.U.M. Inc., L'Association des chefs de police et de pompiers du Québec. Les griefs soulevés par les policiers sont nombreux. Ils se plaignent du mode de négociation des conventions collectives; ils s'inquiètent de l'apparition de cette "police parallèle" constituée d'agents de sécurité engagés par des municipalités et demandent au gouvernement d'intervenir en adoptant une loi-cadre qui délimiterait les activités de ces auxiliaires de police; ils dénoncent l'apathie du ministre de la justice qui avait promis il y a quatre ans l'instauration d'un régime de retraite pour les policiers

municipaux; ils exigent plus de cohérence dans les structures policières; ils ne veulent plus être les seuls à porter le blâme de l'inefficacité de leurs services. Bref, selon les policiers, le ministre de la justice, M. Marc-André Bédard, n'a pas montré jusqu'ici qu'il était un interlocuteur valable et intéressé à corriger les lacunes administratives dont ils se disent les victimes. C'est pour cette raison que le président de La Fédération des policiers municipaux du Québec, M. André Nadon, réclamait au mois de juillet 1981 l'intervention du premier ministre du Québec pour régler une fois pour toutes les problèmes des policiers.

A l'heure où certains s'inquiètent de l'émergence d'associations fortes et revendicatrices, il faut cependant réaliser que cette syndicalisation policière n'est pas entièrement attribuable à la seule gourmandise des policiers mais elle découle probablement beaucoup plus de l'inaction du gouvernement en matière policière et de son principal responsable, le ministre de la justice. De fait nous avons ainsi assisté parfois à la mise en place d'un leadership parallèle de nature à paralyser l'action policière et à créer un état de confusion.

Pour le doyen de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, Me Yves Ouellette, une des faiblesses actuelles de l'organisation policière au Québec est l'insuffisance des contrôles gouvernementaux sur la gestion des services de police. Cette faiblesse des structures avait été également constatée en 1971 dans le Livre blanc du ministre Jérôme Choquette intitulé La police et la sécurité des citoyens ainsi que par le Groupe de travail sur l'organisation et les fonctions policières au Québec (Rapport Saulnier de

1978). L'absence de direction qui existe dans les opérations de police, en plus de nuire à l'efficacité du travail de policier, est source de nombreux mécontentement non seulement chez les policiers mais aussi dans la population en générale. Parmi les rares organismes de contrôle mis en place par le gouvernement, il y a la Commission de police du Québec; ses pouvoirs sont cependant très limités comme nous le verrons maintenant.

B. La Commission de police du Québec

Le gouvernement du Québec a chargé, en 1968, la Commission de police du Québec de favoriser l'efficacité des services de police au Québec. A cette fin la Commission jouit d'un pouvoir de réglementation qu'elle a d'ailleurs utilisé pour déterminer les caractéristiques des uniformes et des insignes pour les policiers, les décorations et les citations qui peuvent être décernées, le contenu des rapports d'accident ainsi que les normes d'embauche des agents.

En plus d'être la conseillère des forces de l'ordre, la Commission possède aussi des pouvoirs de nature quasi-judiciaire lui permettant de faire enquête sur la conduite de ceux qu'elle est censée former. L'exercice du pouvoir d'enquête est cependant bien limité lorsque l'on regarde ce qui arrive aux recommandations de la Commission. Il suffit à ce sujet de se rappeler l'accueil récent réservé au rapport de la Commission de police sur les événements du 20 mai 1980 par le président du Conseil de sécurité publique et le directeur du Service de police de la C.U.M. Ces derniers ont non seulement refusé de suivre les recommandations de la Commission faites à la suite d'une

longue enquête mais ils ont même attaqué la crédibilité des membres de la Commission. De telles attaques qui proviennent de personnes en autorité font certainement sourire la Fédération des policiers municipaux du Québec qui avait décidé, en février 1981, de boycotter les journées annuelles de la Commission de police en lui reprochant d'être un instrument patronal ne faisant qu'exécuter les souhaits des politiciens. D'autres groupes de policiers, tel la Fédération des policiers de la C.U.M., profitèrent aussi de l'occasion pour dénoncer le travail de la Commission en n'assistant pas à ces journées d'étude.

Quant au ministre actuel de la justice, il pourrait certes mieux défendre le travail de la Commission et l'impartialité de ses membres surtout si l'on songe que sa seule réaction, suite aux propos tenus par les responsables du Service de la police de la C.U.M., fut de demander au directeur Henri-Paul Vignola les noms des responsables de la brutalité policière survenue sur le Mont-Royal le soir du 20 mai 1980. Dans son Rapport annuel 1980 la Commission indiquait que son nouvel organigramme réalisé en 1979 à la suite d'une révision de ses structures administratives afin de lui permettre de satisfaire davantage aux obligations conférées par la loi n'avait pas encore été ratifié par le Conseil du trésor; faut-il voir là un autre indice du peu d'intérêt que le gouvernement porte au travail de la Commission?

Les commissions d'enquête Keable et McDonald ont fait état d'un nombre relativement élevé d'infractions commises par la G.R.C., la S.Q. ou la police de la C.U.M. Ces révélations ainsi que les événements survenus le soir du référendum ont créé chez le public l'impression que les forces poli-

cières peuvent jouir d'une sorte d'immunité en cas d'inconduite. Comme le soulignait le journaliste Marc Laurendeau, "il faudra bien un jour qu'on donne suite à ces divers rapports et qu'on encadre davantage le travail des policiers". La nécessité d'instaurer des mécanismes de contrôle efficaces sur le comportement policier n'a plus à être démontré. Le Livre blanc du ministre Choquette avait proposé, par exemple, en 1971 que les recommandations de la Commission de police du Québec puissent devenir, le cas échéant, exécutoires sur avis favorable du ministre de la justice ou du gouvernement du Québec. Comme le disait le professeur José M. Rico de l'Ecole de criminologie de l'Université de Montréal: "le contrôle du législateur sur la police, bien que très indirect, semble déterminant car il commande, en somme, les contrôles plus directs que peuvent exercer les autres organismes de l'administration de la justice pénale". Bref l'exemple doit venir de plus haut!

C. Les corps de police municipaux

Il existait au 1er janvier 1981, sur le territoire québécois, 190 corps policiers municipaux pour un effectif global de 9205 policiers dont 4820 au service de la Communauté urbaine de Montréal. L'Ontario comptait, à la même date, beaucoup moins de corps policiers municipaux, soit 127 regroupant 12 838 policiers. On retrouve donc au Québec 48,45 policiers en moyenne par service de police municipal alors qu'en Ontario, la moyenne est de 101,09. De plus, au Québec 30,89% des corps policiers municipaux comprennent moins de 6 policiers alors qu'en Ontario seulement 21,26% des services de police municipaux ont cinq policiers et moins. Chacun de ces corps de police municipaux est chargé de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans le territoire de la municipalité pour laquelle il est établi. Dans la poursuite de cet objectif les policiers municipaux sont appelés à appliquer des lois fédérales comme le Code criminel, des lois provinciales telles le Code de la route ainsi que de nombreux règlements municipaux.

Suite à certaines modifications apportées en 1979 à la Loi de police, les critères en vertu desquels certaines municipalités doivent établir et maintenir un corps de police sur leur territoire ont été modifiés. Auparavant seules les cités et villes étaient tenus de fournir des services policiers à leurs contribuables, à moins d'en être dispensés par le gouvernement. Plusieurs villes du Québec se disaient incapables financièrement de répondre à une telle exigence de la loi alors que d'autres avaient établi un semblant de services policiers, ce qui d'ailleurs avait été accepté par la Cour d'appel du Québec qui, dans Larocque c. Ville de Saint-Luc, (1979) 7 M.P.L.R. 246, avait jugé qu'un corps de police municipal pouvait n'être constitué que d'un seul policier. Maintenant la Loi de police oblige toute municipalité (que ce soit une ville ou une municipalité rurale) qui compte 5000 habitants ou plus à établir un corps de police, à moins de dispense du gouvernement. La tentation est donc très forte pour les villes de moins de 5000 habitants de vouloir se départir de leurs forces policières. En juin 1979, lors du dépôt de loi modifiant la Loi de police, 56 villes comptant une population de moins de 5000 habitants maintenaient un corps de police sur leur territoire et 324 policiers y étaient en service. Dans son Rapport annuel 1980, la Commission de police révélait que déjà 11 villes avaient demandé le droit d'abandonner leurs services policiers. D'autre part les municipalités locales régies par le Code municipal, qui doivent maintenant établir un corps de police municipal parce que leur population est de 5000 habitants ou plus, considèrent ne pas avoir les moyens de se payer un tel luxe d'autant plus que d'autres services municipaux aussi importants ont besoin d'être grandement améliorés. D'ailleurs elles sont présentement desservies par la Sûreté du Québec

et s'en disent très satisfaites. Enfin mentionnons que certaines villes qui doivent maintenir un corps de police souhaitent en réduire les effectifs. C'est le cas par exemple de la ville d'Asbestos qui, en novembre 1980, présentait son dossier à cet effet au ministre de la justice. Au mois de février 1981, elle apprenait qu'elle devait à nouveau faire parvenir un autre dossier au ministre puisque le premier avait été égaré dans le labyrinthe du ministère. Ceci démontre très bien l'intérêt qui anime le ministre de la justice lorsqu'il s'occupe de protection policière municipale!

En d'autres mots on retrouve au niveau municipal un très grand nombre de petits corps policiers qui peuvent difficilement s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées par la loi; cette multitude de corps de police municipaux très souvent insuffisamment équipés et qui agissent indépendamment les uns des autres est certes une des causes de la faiblesse de l'organisation policière au Québec et de l'inefficacité des services de police. De plus plusieurs municipalités veulent se départir de leur corps de police pour des raisons financières alors que les syndicats de policiers s'inquiètent de leur avenir. D'autres municipalités voient dans l'obligation qu'elles ont maintenant d'établir un service de police une autre façon pour le gouvernement provincial de couper dans ses dépenses au détriment des contribuables municipaux dont le fardeau fiscal est demeuré très lourd malgré la réforme de la fiscalité municipale du gouvernement péquiste. Par ailleurs le travail de ces nombreux corps de police municipaux se fait sans aucune coordination et leur contrôle échappe non seulement au ministre de la justice mais aussi aux diverses administrations municipales. Précisons à ce sujet notre pensée.

Même si les corps de police municipaux sont créés par règlement du conseil municipal, celui-ci ne peut s'ingérer dans les opérations policières qui relèvent de la seule autorité du directeur de police. D'autre part le contrôle sur le budget de la police est considérablement limité par le processus de négociation des conditions de travail prévu au Code du travail. S'il est vrai que les policiers n'ont pas le droit de grève, ils peuvent cependant demander à ce que les conditions de travail et leur traitement soient fixés par un conseil d'arbitrage qui n'a pas à répondre à la population locale de leur décision qui s'impose obligatoirement aux parties. Il s'agit de fait d'un processus de négociation coûteux, lent, de nature à créer autant d'insatisfaction chez les élus que chez les associations de policiers. Ainsi les conseils municipaux se plaignent que les membres des conseils d'arbitrage ne tiennent pas compte des salaires versés aux autres employés de la municipalité avant de rendre leur décision. Puisque chaque municipalité est appelée à négocier une convention collective avec un syndicat local de policiers, il en résulte une grande disparité dans les conditions de travail pour un travail assez semblable d'une municipalité à l'autre. Le mécontentement des policiers est alors d'autant plus grand que leurs conditions de travail s'éloignent de celles accordées aux policiers de la S.Q. ou de la C.U.M. qui, pour plusieurs policiers municipaux, représentent un idéal à atteindre! Le ministre de la justice, M. Marc-André Bédard, avait, il y a quelques années, promis d'instaurer un régime de retraite uniforme pour les policiers municipaux; cette promesse est demeurée jusqu'ici, malgré toute l'importance que l'Association des policiers provinciaux du Québec accorde à cette question, lettre morte.

Dans certaines municipalités les policiers doivent également s'occuper de la protection contre les incendies. Au 1er janvier 1981, 97 corps policiers municipaux sur 190 devaient assumer une telle responsabilité. En pratique les policiers municipaux en sont arrivés à assumer une série de tâches qui ne concernent pas vraiment le travail policier et, dans plusieurs municipalités, ils sont en quelque sorte devenus des hommes à tout faire. Si ceci est une façon pour des municipalités de rentabiliser le service de police, il n'en demeure pas moins que cette situation n'est pas de nature à accroître l'efficacité des forces policières au niveau municipal. Il serait probablement temps que le gouvernement définisse de façon beaucoup plus précise le travail policier. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'on a vu apparaître ces dernières années, principalement sur l'île de Montréal, une "police parallèle" composée d'agents de sécurité destinée à faire, aux dires de plusieurs maires, le travail que faisait leurs policiers municipaux avant leur intégration au Service de police de la C.U.M. L'avènement de cette police parallèle n'est pas sans préoccuper les associations de policiers. C'est le président de La Fédération des policiers municipaux du Québec, M. André Nadon, qui en février 1981 reprochait au ministre Marc-André Bédard de rester passif face à l'apparition d'une "police parallèle" alors que certaines municipalités s'empressaient d'abolir leurs corps policiers. Quant aux chefs de police et de pompiers du Québec, ils demandaient, en juillet 1981, au gouvernement d'intervenir afin de délimiter clairement par une loi-cadre le champ d'activité de cette nouvelle "police" beaucoup moins dispendieuse que la police traditionnelle.

Tout ceci n'est pas de nature à créer un climat très sain entre les policiers et le conseil municipal, entre le chef de police et les élus locaux, entre le directeur de police et ses policiers, entre les policiers et les services auxiliaires de protection publique, entre les municipalités et le gouvernement provincial, ou encore entre les associations de policiers et le gouvernement du Québec. Les nombreuses démissions survenues ces dernières années dans la direction de certains corps de police municipaux, comme par exemple à Longueuil et Laval, sont sans aucun doute le signe d'un certain malaise!

Un bel exemple de confusion qui règne au sein de la police municipal nous est fourni par l'examen du Service de police de la C.U.M.. Au moment de sa démission, en juin dernier, le président de La Fraternité des policiers de la C.U.M., M. Gilles Masse, imputait les nombreux problèmes qui pourrissaient au sein du Service de police de la C.U.M. au gouvernement du Québec qui, à son avis, n'avait pu doter la C.U.M. de structures cohérentes et efficaces. Il n'avait certes pas tort. De fait, les pouvoirs sur la police sont partagés, à des degrés divers, entre le Conseil de sécurité, le directeur du service et la Communauté urbaine. Comme le disait si bien le président démissionnaire de La Fraternité, "le noeud du problème est de savoir qui contrôle la police"; il ajoutait de plus "lorsque nous aurons trouvé une réponse à cette question, le syndicat des policiers et la C.U.M. seront en mesure de régler un très grand nombre de problèmes avec les dirigeants concernés". Un tel éparpillement entre divers organismes de la C.U.M. des pouvoirs d'administration, de gestion, de négociation et de surveillance nuit, aux dires de La Fraternité des policiers,

à l'efficacité du service de police. Le Conseil de sécurité, après avoir étudié le Rapport annuel 1980 du Service de police de la C.U.M., en arrivait récemment au même constat d'inefficacité. Le doyen de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, Me Yves Ouellette, qui connaît bien ce corps policier pour y avoir préparé un règlement sur la discipline, précisait après avoir constaté que "l'autorité civile, tant provinciale que communautaire, ne dispose que de moyens de contrôle assez limités sur le Service de police de la C.U.M." ce qui suit:

"On note donc une très grande concentration du pouvoir en faveur du Directeur, mais une remarquable diffusion des pouvoirs et responsabilités dans le cas des autorités civiles et politiques. C'est principalement au plan budgétaire que le pouvoir civil intervient, mais il ne dispose d'à peu près aucun moyen de contrôle sur ce qui est vraiment fondamental pour la sauvegarde des droits des citoyens et la satisfaction de leurs besoins en matière de protection, la discrétion policière et les politiques générales du service".

A défaut d'une meilleure collaboration entre les diverses forces en présence (Directeur du service, Conseil de sécurité, maires de banlieue, ville de Montréal, Fraternité des policiers, gouvernement du Québec) et d'un meilleur contrôle politique sur ce corps de police, nous ne croyons pas possible d'améliorer son efficacité. Les maires de banlieue devant le refus du gouvernement d'apporter les correctifs nécessaires ont décidé de passer aux actes et de mettre sur pied leur propre "police parallèle". Cette situation n'a fait qu'ajouter au mécontentement des policiers de la C.U.M. et forcer les contribuables à payer plus cher pour un service déjà très coûteux et qui est sensé être fourni par la C.U.M. , Pendant ce temps le gouvernement provincial

promet des modifications à la Loi de la communauté urbaine de Montréal. Le moins que l'on puisse souhaiter, c'est que le ministre de la justice et son gouvernement clarifie le plus tôt possible les pouvoirs et les responsabilités malheureusement trop mal définis dans le cas de la C.U.M. et redonne aux élus un plus grand contrôle sur un service qui ne cesse de croître en coûts mais qui décroît en efficacité.

Conclusion

Aux termes de cette première partie de notre analyse nous concluons au besoin de resserrer les mécanismes de contrôle internes et externes sur les activités policières afin d'éviter les abus de pouvoir et de maintenir chez nous une "police démocratique", sans pour autant favoriser l'ingérence politique. Le défi comme le déclarait Me Yves Ouellette est: "de fixer le degré d'autonomie nécessaire pour permettre à la police de servir la justice et non les gouvernements de passage, tout en mettant en place des mécanismes de contrôle qui contribueraient à éviter que la police ne donne l'impression qu'elle est au service d'elle-même et qui rendraient les hommes politiques comptables de leur administration générale devant l'électorat". Le ministre de la justice est-il apte à relever un tel défi? La Fraternité des policiers de la C.U.M. qui, par la voie de son président démissionnaire, préférerait transmettre son mémoire sur les incohérences administratives du Service de police de la C.U.M. directement au Premier Ministre du Québec semble en douter!

II - Le coût des services de police au Québec

La Commission de police du Québec évalue à 545 297 725 \$ le maintien des forces policières du Québec en 1980, soit une augmentation de 15,05% par rapport à 1979, ou encore de 44,55% par rapport aux coûts de la police pour 1976.

Selon la Commission de police du Québec, le coût de la Sûreté du Québec est passé de 126 292 900 \$ en 1976 pour atteindre en 1980 205 859 200 \$, soit une augmentation en quatre ans de 63%. Quant à celui du Service de police de la C.U.M., il aurait passé pour la même période de 155 357 840 \$ à 199 940 750 \$ (1), soit une augmentation de 28,69%.

(1) Le Rapport annuel 1980 du Service de police de la C.U.M. parle plutôt de dépenses de l'ordre de 198 593 000 \$.

COUTS DE POLICE AU QUEBEC
1976-1980 (\$)

	S.P.C.U.M.	S.Q.	Tous les corps policiers du Québec
1976	155 357 840	126 292 900	377 227 847
1977	163 832 354	135 213 600	406 503 027
1978	175 897 525	140 792 900	432 756 021
1979	172 210 000*	174 779 000	473 945 777
1980	199 940 750	205 859 200	545 297 725

Source: Commission de police du Québec, Rapport annuel 1980, p. 69.

* Le Rapport annuel 1980 du Service de police de la C.U.M. indique plutôt 177 025 000 \$.

Le coût per capita pour le maintien des services de police au Québec, tel qu'établi par la Commission de police du Québec, pour la période de 1976 à 1980 se présente comme suit:

COÛT PER CAPITA (\$)

1976-1980

	1976	1977	1978	1979	1980
S.Q.	20,53	21,69	22,54	27,98	32,41
S.P.C.U.M.	84,51	87,63	94,08	92,11	109,41
Citoyens de la C.U.M.	105,04	109,32	116,62	120,09	141,82

Source: Commission de police du Québec, Rapport annuel 1979, p. 72;
Commission de police du Québec, Rapport annuel 1980, p. 70.

Ainsi, en répartissant le coût du maintien de la Sûreté du Québec sur la population du Québec, on remarque qu'il en coûtait en 1980, pour chaque citoyen québécois, une somme de 32,41 \$, soit une augmentation de 57,86% par rapport à 1976. Notons de plus que le coût du maintien de la Sûreté du Québec était de 7,28 \$ per capita pour chaque citoyen du Québec en 1970. Quant aux citoyens demeurant sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, ils devaient de plus supporter en 1980 un montant de 109,41 \$ (2) per capita, c'est-à-dire

(2) Selon le Rapport annuel 1980 du Service de police de la C.U.M. (p. 12), ce serait plutôt 110,77 \$ per capita.

que chaque citoyen de la C.U.M. devait payer en 1980 un total de 141,82 \$ pour sa protection policière comparativement à 105,04 \$ en 1976, soit une augmentation de 35,01% en quatre ans.

Si on examine maintenant le coût de revient par policier pour la période 1976-1980, tel que déterminé par la Commission de police du Québec, on obtient le tableau suivant:

COUT DE REVIENT PAR POLICIER (\$)

	1976	1977	1978	1979	1980
C.U.M.	30 190	32 225	35 607	35 441	41 481
S.Q.	30 112	31 012	31 984	39 320	44 898

Source: Commission de police du Québec, Rapport annuel 1979, p. 72;
Commission de police du Québec, Rapport annuel 1980, p. 71.

Le coût de revient par policier de la Sûreté du Québec a augmenté entre 1976 et 1980 de 49,10% alors que celui d'un policier de la C.U.M. a augmenté de 37,39%. Alors qu'en 1976 le coût était inférieur à celui d'un policier du Service de police de la C.U.M., il était cependant en 1980 de beaucoup supérieur.

Le Groupe de travail sur l'organisation et les fonctions policières au Québec dans son rapport (Rapport Saulnier) de janvier 1978 révélait que le coût des services de protection policière était beaucoup plus élevé au Québec qu'en Ontario et que le coût par habitant de la protection policière était plus élevé à Montréal qu'à Toronto. D'autres données rendues publiques lors des assises annuelles de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal tenues les 1er et 2 mars 1979 démontraient qu'un constable de première classe coûtait à la C.U.M. en 1978 27 897,44 \$ comparativement à 24 719,56 \$ pour un policier torontois et personne n'osa prétendre que le policier montréalais était plus efficace que son confrère de Toronto ni que les montréalais étaient plus riches. Cet écart de coûts n'explique principalement pas les avantages sociaux dont bénéficient les policiers de la C.U.M.; ces avantages (crédits en maladie, caisse de retraite, prime d'ancienneté, etc.) se chiffraient en 1978 à 7 140,69 \$ pour chaque policier de la C.U.M. par rapport à 4 632,56 pour un policier de Toronto. N'a-t-on pas déjà dit que les policiers de la C.U.M. jouissaient du fonds de pension le plus généreux en Amérique du Nord? Ces charges sociales s'établissaient en 1980 à 26 129 000 \$, soit 13,18% du budget total du Service de police de la C.U.M. Par ailleurs le Rapport annuel 1980 du Service de police de la C.U.M. faisait état du problème de l'absentéisme chez les policiers alors que le Conseil de sécurité, en livrant ces réflexions sur ce rapport, dénonçait l'état physique médiocre des policiers. De là vient probablement l'explication de l'augmentation en un an de 28,63% du coût du surtemps qui est passé de 4 232 000 \$ en 1979 à 5 444 000 \$ en 1980; il apparaît en effet évident qu'un policier

absent ou malade doit être remplacé par un autre qui est alors appelé à faire du temps supplémentaire au taux de traitement et demi par rapport au taux horaire régulier.

Si le coût du Service de police de la C.U.M. apparaît plus élevé que celui des policiers de Toronto, celui du maintien de la Sûreté du Québec est très supérieur à celui de la Police provinciale de l'Ontario (O.P.P.). De façon générale les citoyens du Québec dépensent beaucoup plus que ceux de l'Ontario pour le maintien de leurs corps de police, comme le démontre les tableaux qui suivent:

ETAT COMPARATIF DE LA POLICE
Québec/Ontario
1980

	Québec	Ontario
Population	6 352 320	8 867 512
Effectifs policiers		
S.Q./O.P.P.	4 585	4 055
Corps de police municipaux	191	127
Policiers municipaux	9 205	12 838
Total des policiers	13 790	16 893
Taux d'encadrement policier*	2,17	1,90
Coûts de police		
S.Q./O.P.P.	205 859 200 \$	184 671 750 \$
Municipal	339 438 525 \$	480 318 949 \$
Total	545 297 725 \$	664 990 699 \$
Per capita	85,84 \$	74,99 \$
Per capita: S.Q./O.P.P.	32,41 \$	20,82 \$

Source: Commission de police du Québec, Rapport annuel 1980; Ministry of the Solicitor General, Ontario, 1980 Annual Report.

* C'est-à-dire le nombre de policiers par 1000 de population.

COUTS DE POLICE
C.U.M./Toronto Métropolitain
1980

	C.U.M.	Toronto Métropolitain
Population	1 792 869	2 143 492
Personnel policier	4 820	5 412
Taux d'encadrement policier/1000 h.	2,69	2,52
Personnel civil	815	1158
Effectif total	5 635	6 570
Brigadiers sco- laires	579	443
Dépenses (\$)	198 593 000	205 143 978
Per capita (\$)	110,77	95,70

Source: Service de police de la C.U.M., Rapport annuel 1980;
Metropolitan Board of Commissioners of Police, Chairmans
Report on the Year 1980, Published January 29, 1981;
Metropolitan Toronto Police, 1980 Annual Report.

En résumé on peut affirmer, comme l'avait souligné auparavant en 1978 le Rapport Saulnier sur l'organisation et les fonctions policières au Québec, que le coût des services de protection policière augmente à un rythme très rapide, et ce plus rapidement au Québec qu'en Ontario. Bien que le coût per capita du Service de police de la C.U.M. soit plus élevé que celui de la S.Q., il n'en demeure pas moins que le coût du maintien de la Sûreté du Québec a connu un taux de croissance beaucoup plus élevé que celui du Service de police de la C.U.M. ces dernières années. De fait, suite à la convention collective signée entre le Gouvernement du Québec et l'Association des policiers provinciaux du Québec en juin 1981, les membres de la Sûreté du Québec sont devenus les policiers les mieux payés du Canada, mais après ceux de Vancouver si l'on ne compare que l'échelle des salaires. Selon cette nouvelle entente le salaire de base d'un agent de 1ère classe de la S.Q. atteignait, le 1er janvier 1981, 27 500 \$ alors que celui d'un policier de 1ère classe de la C.U.M. se chiffrait à 27 429 \$. A la même date le salaire d'un policier de 1ère classe était de 27 000 à Toronto et de 26 078 pour un agent de la Police provinciale de l'Ontario. De fait les agents de la Sûreté du Québec ont obtenu du gouvernement non pas, comme ils l'avaient demandé, la parité avec leurs confrères de Montréal mais un traitement supérieur. Cela, à l'heure où l'on "coupe dans le gras", n'est pas sans étonner. De telles concessions de la part du gouvernement auront certainement des effets sur les revendications des autres corps policiers du Québec. Par ailleurs le coût plus élevé de la protection policière au Québec qu'en Ontario semble devoir se perpétuer comme en témoigne les échelles de traitements qui suivent et qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1981.

Service de police de la C.U.M.

Constable 4ième classe	21 412 \$
4ième classe, après 6 mois	23 856 \$
3ième classe, après 12 mois	25 521 \$
2ième classe, après 24 mois	26 636 \$
1ère classe, après 36 mois	27 429 \$
Sergent et sergent-détective	30 389 \$
Lieutenant et lieutenant-détective	33 349 \$
Capitaine et capitaine-détective	36 309 \$

Sûreté du Québec

Cadet: entrée	15 484 \$
12 mois	16 567 \$
Agent: entrée	20 470 \$
06 mois	21 880 \$
12 mois	23 290 \$
24 mois	24 690 \$
36 mois	26 090 \$
48 mois	27 500 \$
Caporal: entrée	28 875 \$
12 mois	30 250 \$
Sergent: entrée	31 762 \$
12 mois	33 275 \$

Toronto métropolitain

Constable: 4ième classe	20 565 \$
3ième classe	22 519 \$
2ième classe	24 658 \$
1ère classe	27 000 \$
Sergent	29 565 \$
Sergent-déetective	32 374 \$

Police provinciale de l'Ontario

(échelle de traitements au 1er avril 1981)

Constable (en probation)	18 826 \$
Constable (12-24 mois)	21 623 \$
Constable (24-36 mois)	23 814 \$
Constable (36 mois et plus)	26 194 \$
Caporal (0-12 mois)	27 446 \$
Caporal (12 mois et plus)	28 552 \$
Sergent (0-12 mois)	29 658 \$
Sergent (12 mois et plus)	30 827 \$
Sergent-déetective (0-12 mois)	31 745 \$
Sergent-déetective (12 mois et plus)	32 831 \$
Sergent Major (0-12 mois)	32 831 \$
Sergent Major (12 mois et plus)	33 707 \$

De même lorsque l'on examine les différentes conventions collectives, on remarque que les indemnités, allocations et avantages divers sont plus généreux et plus nombreux au Québec qu'en Ontario. Par exemple l'allocation vestimentaire versée en 1981 à un policier exerçant son travail en habit de ville est de 700 \$ à Montréal (payable en un seul versement) et de 550 \$ à Toronto (payable en deux versements). Les policiers de la C.U.M. ont treize jours de congés payés, ceux de Toronto seulement onze. La prime de service ou le boni d'ancienneté qui est versé chaque année à chaque policier est plus élevé au Québec qu'en Ontario comme le démontre le tableau qui suit:

	S.Q. ou C.U.M.	Toronto
après 5 ans de service	\$70/année	\$65/année
après 10 ans de service	\$140/année	\$130/année
après 15 ans de service	\$210/année	\$195/année
après 20 ans de service	\$280/année	\$260/année
après 25 ans de service	\$350/année	\$325/année
après 30 ans de service	\$420/année	\$390/année
après 35 ans de service (C.U.M. seulement)	\$490/année	\$455/année

Cette prime que peu de travailleurs peuvent se vanter de retrouver dans leur convention collective est intégrée dans le salaire des policiers de la C.U.M. et de Toronto alors qu'elle est versée en un seul versement le ou vers le 15 décembre de chaque année aux membres de la Sûreté du Québec. C'est ainsi qu'un policier de la S.Q. qui possède 25 années de service peut s'attendre à recevoir, quelques jours avant Noël, un chèque de \$350.00 malheureusement

amputé par le fisc! De tels avantages sont certainement consenties comme le précise l'article 1.02 de la Convention collective de travail entre la C.U.M. et la Fraternité des policiers pour "maintenir et favoriser les bonnes relations entre les parties" mais, on l'a déjà vu du moins en ce qui concerne la C.U.M., cela n'apparaît pas suffisant. Les solutions aux problèmes policiers ne sont pas fondamentalement d'ordre monétaire. De plus une police mieux payée tout comme un taux d'encadrement plus élevé n'est pas garante en soi d'une police plus efficace dans la prévention du crime comme nous allons maintenant le voir.

III - Le contrôle de la criminalité

Les statistiques relatives à l'état de la criminalité au Québec démontrent clairement une augmentation importante du nombre de crimes commis sur le territoire québécois ces dernières années. Ainsi le Rapport d'activité 1980 de la Sûreté du Québec parle d'une augmentation de 21,6% de la criminalité par rapport à 1979. Cependant la S.Q. a réussi à solutionner 45,3% des infractions portées à son attention, soit une augmentation de 4,7% par rapport à 1979. Pendant ce temps en Ontario, la criminalité a augmenté de 4,3% entre 1979 et 1980 alors que le taux de solution du crime obtenu par la Police provinciale de l'Ontario passait de 41,1% à 41,5%.

Le territoire de la Communauté urbaine de Montréal n'échappe pas à cette hausse importante de la criminalité; le nombre de crimes et autres délits est passé de 160 749 en 1979 à 178 656 en 1980, soit une augmentation de 11,14% par rapport à 1979 ou 31,2% par rapport à 1978 alors qu'on avait rapporté 136 172 infractions. Par ailleurs le taux de solution du crime est passé de 26% à 23% entre 1979 et 1980. Ainsi donc, plus le taux de la criminalité augmente sur le territoire de la C.U.M. moins le Service de police apparaît capable de trouver les coupables, ce n'est certes pas de nature à encourager les villes de la banlieue de Montréal à abandonner leur service de "police parallèle". Un tel bilan a d'ailleurs amené le Conseil de sécurité publique à faire connaître, au mois d'août 1981, ses réactions devant ce "portrait disgracieux" de son service de police tout en précisant que "la Loi qui constitue le Conseil de sécurité publique ne lui accorde que peu de pouvoirs d'intervention dans le domaine strictement policier". Le Conseil

de sécurité publique profita de cette occasion pour dénoncer "l'état de guerre larvée qui existe entre la Fraternité et la direction du Service" et le rôle passif du gouvernement du Québec chargé de l'administration de la justice au Québec. Il ajoutait à ce sujet: "L'évolution de la criminalité ne doit pas le laisser indifférent et, face à un bilan aussi sombre que celui révélé par le rapport annuel de 1980, le Conseil de sécurité publique croit que le moment est venu pour le Ministre de la Justice du Québec et pour ses collègues du Cabinet de passer à l'action". De 1979 à 1980, le nombre d'infractions criminelles sur le territoire du Toronto Métropolitain a augmenté de 9,4%, passant de 208 825 à 228 450. De plus le taux de solution du crime s'est maintenu à plus de 50% même s'il a diminué de 53,6% qu'il était en 1979 à 51,6% en 1980. De fait, on constate qu'entre 1971 et 1980 le taux de solution du crime à Toronto a oscillé entre 49,9% et 56,6%. On constate donc que le taux de solution du crime à Toronto est beaucoup plus élevé qu'à Montréal et ce, malgré un taux d'encadrement policier et une dépense per capita plus élevés à Montréal qu'à Toronto.

En d'autres mots, malgré un taux d'encadrement policier supérieur au Québec qu'en Ontario et malgré des coûts de police per capita plus élevés au Québec qu'en Ontario, la criminalité augmente beaucoup plus rapidement au Québec qu'en Ontario alors que le taux de solution du crime dans la Belle Province est de beaucoup inférieur, du moins en ce qui concerne le Service de police de la C.U.M.

IV - Conclusion générale

Le bilan de la situation actuelle en matière d'organisation policière au Québec est très semblable à celui décrit par les différents groupes de travail qui ont eu à se pencher sur ce problème au cours des dernières années. Les lacunes sont bien identifiées: absence de direction à l'échelle du Québec dans les opérations de la police; absence de coordination et de communications entre les divers corps policiers; disparité prononcée dans les conditions de travail, la formation, les budgets alloués aux divers corps de police; incapacité pour de nombreux petits corps de police municipaux de s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées par la loi; utilisation des policiers municipaux à des fins non policières; émergence d'une police parallèle au rôle plus ou moins bien déterminé; absence ou faiblesse des mécanismes de contrôle interne et externe sur la police. En d'autres mots, la faiblesse et l'incohérence des structures policières constituent un obstacle à l'efficacité des services de police et ceci est dû en grande partie au gouvernement qui n'a pas suffisamment assumé son rôle de principal planificateur du domaine policier.

La présence d'une direction forte à la tête d'une organisation policière bien intégrée se révèle d'autant plus nécessaire que le Québec connaît depuis plusieurs années une hausse constante de la criminalité qui, à la lumière des conditions économiques actuelles, ne semble pas devoir se résorber. Mais il n'y a pas que la criminalité qui augmente, il y a aussi le coût que les québécois doivent assumer pour leur protection policière. Les coupures budgétaires mises de l'avant par le gouvernement du Québec semblent

devoir épargner une fois de plus les forces policières si l'on en croit, du moins, la dernière convention collective signée entre le gouvernement et la Fraternité des policiers provinciaux. Même si la police coûte plus cher au Québec qu'en Ontario, elle n'est pas plus efficace et ce, malgré un taux d'encadrement plus élevé. Le temps est venu pour le gouvernement du Québec de faire des choix et d'établir des priorités. Les Québécois, qui sont les citoyens les plus taxés au Canada, n'ont pas les moyens de se payer une police inefficace, trop dispendieuse et qui, en l'absence de mécanismes de contrôle ou à cause de l'apathie des autorités gouvernementales, peut parfois se croire au-dessus de la loi. Le gouvernement du Québec doit rétablir le plus tôt possible le contrôle et l'autorité des élus, qui ont seuls la responsabilité des dépenses publiques, sur les corps policiers.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

CHOQUETTE, Jérôme, La police et la sécurité des citoyens, 30 juillet 1971.

Commission de police du Québec, Rapport annuel 1979, Québec, Editeur officiel, 1980.

Commission de police du Québec, Rapport annuel 1980, Québec, Editeur officiel, 1981.

Mémoire remis au premier ministre de la province de Québec, L'Honorable René Lévesque sur la situation de la police de la Communauté urbaine de Montréal, La Fraternité des policiers de la C.U.M. Inc., le 24 août 1981.

Metropolitan Board of Commissioners of Police, Chairmans Report on the Year 1980, Published January 29, 1981.

Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police, Annual Report for the Year Ending December 31st, 1980.

Ministry of the Solicitor General, 1980 Annual Report, Toronto, Ontario.

QUELLETTE, Yves, Le contrôle politique sur les services de police municipaux, Assises annuelles de la Conférence des Maires de la banlieue de Montréal, Hôtel Méridien, 2 mars 1979.

Rapport du groupe de travail sur l'organisation et les fonctions policières (Rapport Saulnier), Editeur officiel du Québec, 1978.

RICO, José M., "Le pouvoir policier et son contrôle", dans José M. Rico et Denis Szabo, Principes de politique criminelle, choix de textes, Université de Montréal, École de criminologie, La librairie de l'Université de Montréal, 1980-1981, pp. 98-135.

Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, Rapport annuel 1980.

Sûreté du Québec, Rapport d'activité 1980.