



TÉLÉSCOPE

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

La sécurité publique au Québec

- 2 Une mission fondamentale
de l'État
par Luc Crépeault
- 3 L'histoire de la sécurité
publique au Québec : de
l'arbitraire à la démocratie
par Olivier Lamalice
- 8 Évolution et enjeux
contemporains de l'idée
de sécurité publique
*par Dany Deschênes et
Olivier Lamalice*
- 18 L'organisation des services
policiers au Québec
*par Bernard Chéné et
Richard Poirier*
- 25 Les dispositifs légaux en
matière de déontologie
policière
par Bernard Chéné
- 31 Les services correctionnels
du Québec : quarante ans
d'évolution
par Jean-Claude Dallaire
- 38 Les réformes de la sécurité
incendie et de la sécurité
civile au Québec
par Benoît Matte
- 45 Le Centre national de
veille de la sécurité
publique
par Dave Castegan

La sécurité, un mot sur toutes les lèvres. L'actualité nous invite parfois à l'obsession : attentats à l'explosif, détournements d'avions, accidents dans l'industrie chimique, pandémies virales humaine et animale mais aussi catastrophes naturelles, inondations, verglas, tremblements de terre, incendies. Face à la multiplicité des menaces, que d'énergie déployée et d'argent dépensé!

Car la sécurité est désormais une priorité de la gouvernance des États. Partout dans le monde. Le 11 septembre 2001, la quiétude de l'Amérique du nord a été déchirée. Un réveil brutal. Les institutions étaient-elles préparées? Quelle est la situation au Québec et dans d'autres États comparables?

Une équipe d'agents de recherche du ministère de la Sécurité publique du Québec a réfléchi à la question de la sécurité à travers tous ses aspects, philosophiques, sociologiques, historiques, législatifs, politiques, institutionnels, et tous ses volets, sécurité policière, sécurité civile et incendie, services correctionnels.

Dans ce *Télescope*, nous leur donnons la parole. Soucieux de décroisement, nous sommes persuadés, à L'Observatoire de l'administration publique, que les acteurs des administrations publiques dans leur ensemble seront intéressés à prendre connaissance de leurs travaux.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Volume 11 | numéro 2 | Mars 2004

Une mission fondamentale de l'État

Par **Luc Crépeault**

Luc Crépeault est sous-ministre au ministère de la Sécurité publique
luc.crepeault@msp.gouv.qc.ca

Par ses interventions et son expertise, le ministère de la Sécurité publique contribue à l'exercice d'une mission fondamentale de l'État, celle d'assurer la sécurité des personnes et des divers milieux de vie de la collectivité québécoise. Afin de mieux faire connaître les enjeux en matière de sécurité publique, nous proposons, dans ce numéro de Télescope, un tour d'horizon sur les grandes réformes et les nouvelles réalités du ministère.

Que ce soit pour s'adapter aux attentes de la population en matière de sécurité ou pour développer des approches innovatrices pour de meilleurs services publics, le ministère doit revoir, en continu, ses façons de faire. Ainsi, depuis 1999, le ministère a questionné et revu l'ensemble de ses secteurs d'activité. Nous présenterons, dans cette édition, les réformes visant les services policiers de base et spécialisés incluant une approche de responsabilisation des policiers en matière de dénonciation de comportements dérogatoires, la révision en profondeur des services correctionnels misant sur la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et les réformes des lois sur la sécurité civile et sur la sécurité incendie.

Afin de mieux saisir le contexte dans lequel s'inscrivent ces changements, nous vous proposons, en premier lieu, un bref rappel historique de l'origine et de l'évolution du ministère et de ses missions ainsi qu'une définition de la sécurité publique au Québec.

L'histoire de la sécurité publique au Québec : de l'arbitraire à la démocratie

Par **Olivier Lamalice**

Olivier Lamalice est agent de recherche et de planification socio-économique
à la Direction générale des affaires ministérielles
olivier.lamalice@msp.gouv.qc.ca

L'histoire de l'administration de la sécurité publique et de la justice au Québec se confond avec l'histoire politique, sociale et économique de la colonie puis de la province. Une histoire populaire, enracinée dans le quotidien, qui s'ancre aujourd'hui dans un idéal démocratique et humaniste.

L'administration de la sécurité publique et de la justice s'est considérablement transformée depuis l'arrivée des premiers européens sur le sol canadien. D'une gestion centralisée – et subjective – de toutes les fonctions entre les mains d'un gouverneur ou d'un intendant, on aboutit aujourd'hui à une conception démocratique, bureaucratique et moderne issue d'une organisation d'État de Droit. S'agissant des peines administrées, on a délaissé le mode punitif et corporel pour l'incarcération et la réhabilitation.

Étudier l'évolution des pratiques policières et sécuritaires permet de comprendre les mutations d'une société quant à sa conception de l'ordre, de la vie en société, voire de l'humain. Toutefois, il est important de faire abstraction du caractère violent de l'administration de la justice pour comprendre que les pratiques mises en place par les autorités « ont évolué en fonction du développement des pouvoirs publics et des moyens qu'ils se donnaient pour commander l'obéissance et faire respecter l'ordre¹ ».

L'ordre en Nouvelle-France : centralisation et peines exemplaires

Dès les débuts de la colonisation française en Amérique, la gouverne générale de la colonie est assurée

par les compagnies monopolistiques du commerce des fourrures. Grâce à une charte délivrée par le roi, ces compagnies privées peuvent aspirer à gouverner les colonies, autant sur le plan de la justice que sur le plan administratif. La métropole peut ainsi récolter une partie des profits liés à l'exploitation des ressources du nouveau monde, tout en mobilisant un minimum de ressources étatiques pour la colonisation. Créée en 1627, la Compagnie des Cent-Associés est chargée en 1647 de mettre en place un système de justice seigneuriale qui durera jusqu'en 1675, date à laquelle la justice privée disparaît au profit d'une justice royale administrée par les pouvoirs publics. Cette centralisation de la justice permet au minimum d'uniformiser les procédures et les peines, notamment avec l'apparition d'un code criminel².

Dans les premières années de la colonisation, les personnes responsables de faire régner l'ordre public se succèdent. Ce sont d'abord les gouverneurs qui héritent de la charge de la justice et de la sécurité de la population puis la Sénéchaussée les remplace en 1657. En 1663, le Lieutenant-général obtient la responsabilité de la justice et le mandat d'assurer le respect de la juridiction royale dans les trois plus grandes villes de la colonie, Québec, Trois-Rivières et Montréal. Le

Conseil supérieur est mis en place pour faire office de tribunal d'appel³.

Au-delà de la délinquance qui augmente au fur et à mesure que la colonie grossit, les officiers de la justice doivent résoudre les conflits liés au commerce des fourrures. De nombreux colons tentent en effet de pratiquer ce commerce en échangeant souvent de l'alcool contre les peaux. L'accroissement de ce commerce illégal, combiné avec les effets de l'alcool, fait augmenter rapidement la criminalité, notamment les vols et les viols. Cette situation amène les officiers à réglementer à plusieurs reprises ce commerce devenu trop lucratif, condamnant à des amendes ceux qui le pratiquent illégalement et à des punitions corporelles ceux qui donnent de l'alcool aux Amérindiens⁴.

Les punitions corporelles sont fréquemment utilisées pour conserver l'ordre en Nouvelle-France. Sept peines principales constituent « l'arsenal punitif » des pouvoirs publics : « la peine capitale, les galères, le bannissement, la flétrissure, le fouet, l'amende honorable et l'exposition⁵. » Ces peines sont prononcées lors de procès expéditifs, presque secrets, où l'accusé doit prouver son innocence, sans l'aide d'un avocat. Le droit criminel français, contrairement à celui de l'Angleterre, considère le suspect

coupable, à moins que celui-ci ne fasse la preuve de son innocence. En plus d'avoir à se défendre sans avocat, le suspect est soumis à la torture, surtout dans les cas où le crime est passible de la peine de mort. La peine prononcée varie en fonction du crime, mais aussi selon la classe sociale du condamné : un roturier sera pendu alors qu'un noble aura la tête tranchée.

Les militaires sont souvent passibles de peines exemplaires car leur rôle dans la société les oblige à avoir un comportement irréprochable. Ils assurent en effet la sécurité de la Nouvelle-France, celle-ci n'ayant pas de force de police constituée pour combattre le crime. Ainsi, agissent-ils en tant qu'agent de la paix dans les agglomérations les plus importantes. Créée en 1677 suivant le modèle de la métropole, la Maréchaussée sera la première force policière affectée uniquement à la protection civile. Elle possède cependant des effectifs extrêmement réduits, de quatre à six hommes affectés à la chasse aux délinquants pour l'ensemble de la colonie⁶.

La recherche de la sécurité en Nouvelle-France conduit les autorités à baser leurs interventions sur le principe de l'exemplarité, c'est-à-dire, que « la souffrance et la honte du condamné étaient offertes en exemple à la population dans le but de dissuader et de stigmatiser. On cherchait à dissuader les gens de commettre des crimes en leur faisant peur, mal ou en suscitant la honte et l'infamie⁷. » Durant la période coloniale anglaise qui suit, le mode de fonctionnement diffère sensiblement, mais garde le même caractère brutal.

La colonisation anglaise : continuité et réformes

La conquête de 1760, qui met fin à la colonisation française sur le continent nord-américain, voit l'organisation anglaise de la sécurité s'implanter au Québec. La présence d'un nouvel occupant ne facilite

pas les relations entre la couronne et les habitants, créant une situation parfois chaotique. En conséquence, la justice et la sécurité sont assurées par l'administration militaire pendant les trois années suivant la conquête. Un gouvernement civil est de retour en 1763, lors de la signature du Traité de Paris.

Les Anglais utilisent une justice punitive semblable à celle des Français, à la différence notable de l'application de la *common law* et de l'*habeas corpus* qui garantit un minimum de droits aux habitants et surtout aux accusés, avec la présomption d'innocence et le droit à un défenseur. En 1774, l'Acte de Québec réintroduit le Code civil français, tout en conservant les lois criminelles britanniques.

Malgré la défense plus équitable de l'accusé, le système de justice anglais se montre encore plus brutal que celui de la France envers les condamnés. Les punitions corporelles exemplaires au fouet sont plus longues, allant même jusqu'à mille coups pour les militaires. « Si les lois pénales s'étaient valu l'appellation de «code sanglant», c'est principalement en raison de la facilité avec laquelle on recourait à la pendaison : d'une cinquantaine au XVII^e siècle, le nombre de délits passibles de la pendaison passa à plus de 200 à la fin du XVIII^e siècle⁸. »

Les Anglais conservent certaines institutions françaises, tel le poste de grand voyer, officier chargé de la sécurité civile, de l'entretien des rues et des voies publiques ainsi que de la protection contre les incendies. Les juges de paix font leur apparition avec la Proclamation royale de 1763 et existeront jusqu'en 1840. Ils sont chargés de la sécurité à l'intérieur des plus grandes agglomérations en réglementant le commerce ou la construction, en assurant la protection contre les incendies ou en s'occupant des affaires de police. Les militaires anglais remplissent, au début, les tâches policières dans les villes. Les campagnes sont protégées par les milices rurales, désarmées en

1760 et réarmées en 1775 pour lutter contre les invasions américaines⁹.

La police du guet est créée en 1796 pour assurer la sécurité nocturne dans les villes, particulièrement à Québec, principal port du Canada. « La police du guet est composée de bénévoles recrutés chez les marchands et les artisans qui ont le plus à craindre des désordres. Une soixantaine d'hommes se relaye la nuit dans les rues de la cité [...]»¹⁰. Deux ans plus tard, cette police est remplacée à cause de son inefficacité par une police rémunérée à même les amendes. Celle-ci joue aussi le rôle de pompiers et pratique des arrestations. Ce corps de police n'obtient pas de succès, ni au plan de la lutte contre le crime, ni auprès de la population. En effet, ces policiers payés à même les amendes et qui reçoivent une compensation pour chaque arrestation, sont tentés de faire du zèle.

En 1838, Lord Durham crée un corps de police gouvernementale dans le but d'améliorer les services policiers municipaux de Québec et de Montréal et de poursuivre les personnes accusées de sédition. Il compte également environ 200 policiers dans le reste du Québec. La police gouvernementale constitue le premier corps de police moderne au Québec, même si elle est formée en grande partie d'anciens militaires. Elle est recomposée dans les années 1840 avec l'adoption d'une structure civile qui doit contribuer à la faire accepter par la population. Durham crée aussi en 1838 la *water police* qui a pour mission d'assurer la sécurité du commerce maritime, des ports et des embarcations. Bien que ses activités se concentrent dans les ports, elle participe aussi au maintien de l'ordre dans les quartiers proches. Cette police riveraine est remplacée en 1890 par la police fédérale des ports¹¹.

Les polices municipales modernes sont créées en 1843, suite à une loi adoptée un an plus tôt, l'Acte *pour abroger certaines ordonnances y mentionnées*, relativement à l'établissement d'un système de police

dans le Canada. Alors que la loi prévoyait que les cités peuvent lever des impôts afin d'entretenir un corps de police, elle ne précise pas qui en aura la gestion. Les municipalités revendiquent cette responsabilité. Montréal met en place sa police en mars 1843, suivi par Québec en mai de la même année. Trois-Rivières les imite en 1857.

Les policiers obtiennent en 1858 la fonction de pompiers en remplacement des escouades bénévoles de pompiers qui étaient payées lorsqu'elles parvenaient les premières sur les lieux d'un incendie. Ces escouades ont été abolies justement en raison de leur système de rémunération. Les pompiers volontaires en arrivaient à saboter le travail des autres escouades ou à se bagarrer avec elles pour obtenir l'argent promis aux premiers arrivés... le feu prenant alors une importance secondaire¹².

Durant le XIX^e siècle, les Anglais introduisent au Canada l'idée que les punitions ne doivent pas nécessairement être d'ordre physique. À mesure que l'économie capitaliste urbaine se développe et que les villes grossissent, on commence en effet à recourir à l'emprisonnement. Les pouvoirs publics cherchent un moyen de contrer les problèmes sécuritaires amenés par la pauvreté des villes. On fonde des « institutions à caractère carcéral destinées à endiguer le flot des miséreux et des petits criminels potentiels qui, aux yeux de certains, pourraient proliférer dans les zones urbaines¹³. »

On commence aussi à réfléchir à une attribution moins arbitraire des peines, celles-ci devant être proportionnelles au crime et la punition devant permettre de s'amender, de faire pénitence¹⁴. Cette conception religieuse de l'incarcération a pris naissance au pénitencier de Cherry Hill dont le concept a été imaginé par les Quakers américains. Mais l'application d'un système carcéral extrêmement sévère n'a pas amené les détenus à s'amender. Elle a provoqué plus de maladies mentales qu'elle a bâti un environnement adéquat

pour combattre le crime¹⁵.

Ratifié en 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) crée la Confédération canadienne et, du même coup, laisse au Canada les pleins pouvoirs dans les affaires intérieures du pays. Ainsi, la sécurité et la police doivent s'organiser en tenant compte du départ des Anglais et de leur armée, celle-ci s'étant presque complètement retirée du Canada en 1871. L'AANB réserve aux provinces le droit d'administrer la justice et de légiférer en matière civile alors que le gouvernement fédéral reprend le flambeau anglais en ce qui a trait à la justice criminelle.

De la Confédération à nos jours : la professionnalisation de la police et de la sécurité

Durant la décennie 1860, les services de lutte contre les incendies sont séparés des services de police. En 1866 à Québec, un règlement crée un service d'incendie avec un personnel régulier et non plus composé de volontaires. Dès lors, « les policiers ne sont plus autorisés à servir comme pompiers¹⁶ ». Des innovations techniques aident le nouveau service, notamment le développement des aqueducs, les pompes à vapeur, les alarmes électriques et le télégraphe.

Afin d'assurer l'ordre dans la province, le gouvernement crée la Police provinciale de Québec (PPQ) en 1870, l'ancêtre de la Sûreté du Québec. Cette nouvelle organisation s'engage à fournir un service policier aux municipalités qui le désirent, à condition de partager les frais. À la même époque, Ottawa transforme la police riveraine en police des ports et fonde la Police du Dominion, qui sera intégrée en 1920 à la *North-West Mounted Police* (créée en 1873) pour devenir ensuite la Gendarmerie royale du Canada¹⁷.

L'histoire de la nouvelle Police provinciale est de courte durée. En 1878¹⁸, le gouvernement libéral nouvellement élu, abolit la Police

provinciale, remplissant ainsi un engagement électoral. Cette décision oblige les villes, notamment Québec, à reconstituer sa police municipale qu'elle avait démantelée en 1870 au profit de la PPQ. Le gouvernement québécois garde cependant à son service une poignée de constables pour effectuer certaines tâches et loue par ailleurs les services et les ressources de certaines polices municipales.

La Police provinciale renaît en 1883 avec des effectifs réduits pour assurer la sécurité du nouvel hôtel du parlement en plus d'exécuter les ordres des cours criminelles¹⁹. Elle doit toujours faire appel à des enquêteurs des polices municipales de Québec et de Montréal et même engager des détectives privés²⁰. L'organisation policière devient officiellement la responsabilité du procureur général en 1899. L'ouverture d'un bureau d'inspecteurs à Montréal va conduire en 1922 à la création d'un deuxième quartier général dans cette ville (le premier se trouvant à Québec). La présence de deux quartiers généraux divise la province en deux sections : est et ouest. Cette année 1922 voit également la Police provinciale changer sa dénomination pour devenir la Sûreté provinciale.

Du début du XX^e siècle à 1940, l'augmentation de la criminalité dans les grandes villes (crime organisé, prohibition d'origine américaine, etc.) amène la police à se professionnaliser et à se doter de moyens techniques novateurs : médecine légale, identification judiciaire, télégraphe d'alarme, téléphones de patrouille, empreintes digitales, etc²¹.

Le gouvernement de l'Union nationale au pouvoir en 1936 tente de réformer la Sûreté provinciale. Il destitue tous les policiers du bureau de Montréal puis adjoint la police de la circulation et des liqueurs à la Sûreté provinciale du Québec (SPQ) en 1938. La SPQ est divisée en quatre activités. La police judiciaire est chargée des enquêtes criminelles et de morts suspectes; elle engage l'essentiel des anciens enquêteurs de la Sûreté provinciale. La gendarmerie

est composée de constables et se voit confier la tâche du maintien de l'ordre et de la garde des édifices publics. La police de la route, comme son nom l'indique, doit assurer la sécurité routière en faisant appliquer le Code de la route. Elle mène les enquêtes concernant les accidents routiers et les vols de véhicules. Enfin, la police des liqueurs contrôle le respect des lois régissant le commerce de l'alcool. La police des liqueurs disparaît en 1961²². Avec cette réorganisation, la carte policière de la province est définie clairement avec des postes permanents dans les différentes régions du Québec. Jusqu'en 1961, la SPQ grandit en importance jusqu'à compter 1 530 policiers et un parc automobile important.

La Sûreté provinciale du Québec moderne voit le jour en 1961 avec l'élection du gouvernement Lesage. Le nouveau gouvernement encourage les démissions et procède à des destitutions pour engager ensuite plus de deux cents nouveaux policiers. En deux ans, presque 35 % des effectifs seront remplacés. Cette réorganisation permet de mettre en place une police plus instruite (grâce à l'École de police) et professionnelle, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique québécoise. La police des liqueurs disparaît, les trois autres divisions sont fusionnées et on constitue des escouades spécialisées. Le budget de la SPQ double entre 1960 et 1965 sans toutefois améliorer le traitement des policiers ce qui entraînera en 1966 la création de l'Association des policiers provinciaux du Québec²³.

Le portrait contemporain de la sécurité publique au Québec

La Loi sur la police de 1968 institue la Sûreté du Québec (SQ). La loi régit les polices municipales et prévoit la création d'une Commission de police du Québec pour enquêter sur les agissements des différents corps de police. Les décennies 1970 et 1980 verront les activités de la SQ se développer, en particulier dans le domaine de la sécurité routière et dans la

desserte des municipalités ayant aboli leur corps de police. Les périodes de récession qui se succèdent obligent néanmoins le corps de police provinciale à se restructurer, à réduire ses effectifs et à arrêter le recrutement. La SQ passe sous la juridiction du ministère de la Sécurité publique en 1988²⁴.

Durant la décennie 1990, les difficultés économiques, la crise d'Oka, l'affaire Matticks, la réduction des effectifs, etc. obligent la SQ à repenser ses interventions. Le Commissaire à la déontologie policière et le Comité de déontologie policière succèdent en 1990 à la Commission de police du Québec. Les années 1990 verront aussi la mise en place de la police communautaire.

Parallèlement à l'évolution de la police provinciale qui deviendra la Sûreté du Québec, la sécurité publique se transforme au XX^e siècle. En 1965, le ministère de la Justice du Québec est créé pour assurer le rôle de conseiller juridique auprès du gouvernement. Ce ministère, le premier ministère provincial de la justice au Canada, cumule les fonctions de Procureur et de Solliciteur général jusqu'en 1986, quand le ministère du Solliciteur général voit le jour. Cette séparation permet à ce nouveau ministère d'administrer tout ce qui concerne la police, les corps policiers, la sécurité publique, la criminalité, la gestion des établissements correctionnels provinciaux, etc.

En 1988, le Solliciteur général change de nom. Il devient le ministère de la Sécurité publique (MSP) et élargit son champ d'activité à la protection civile et à la prévention des incendies. En 1992, le MSP accueille la Régie des loteries et des courses qui quitte le ministère du Revenu; elle devient la Régie des alcools, des courses et des jeux un an plus tard. Depuis, le MSP raffine sa mission : il suffit d'évoquer la nouvelle Loi sur la police en 2000, la Loi sur la sécurité incendie la même année, la création de l'École nationale des pompiers du Québec et de l'École nationale de police du Québec qui remplace l'Institut de

police du Québec, la Loi sur la sécurité civile en 2001 et la Loi sur le système correctionnel en 2002²⁵.

Le domaine correctionnel évolue aussi durant cette période, principalement pendant la deuxième moitié du XX^e siècle. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, des commissions d'enquête tentent de définir de nouvelles pratiques pénales, pratiques n'ayant que très peu évolué depuis les pénitenciers des Quakers. Ainsi, le comité Fauteux de 1956, suivant en partie les recommandations réformistes de la commission Archambault de 1938, soutient que « le prisonnier devrait être considéré comme un être anormal, un malade dont le traitement [doit] être confié à des spécialistes et à des scientifiques. Fauteux [critique] aussi sévèrement la vétusté et la surpopulation des prisons²⁶. »

Optimistes, ces deux rapports croient à la possibilité de réhabilitation dans le système carcéral. Cette position n'est pas partagée par le rapport Ouimet de 1969 qui s'oppose clairement au système carcéral et à la surutilisation des prisons. Le rapport de la Commission de réforme du droit du Canada abonde dans ce sens en affirmant que les prisons canadiennes ne peuvent amener la réhabilitation des personnes qui y sont incarcérées. Toutefois, le nombre de prisons augmente partout au Canada, en même temps que les criminologues et les commissions cherchent des mesures substitutives à l'incarcération²⁷. La probation sans surveillance instaurée en 1889 et la libération conditionnelle établie en 1899 et réactualisée par la Loi des libérations conditionnelles de 1959, sont des exemples de mesures mises en œuvre pour réduire le recours aux prisons. L'utilisation du milieu ouvert et la réforme correctionnelle fournissent des illustrations de mesures substitutives plus récentes.

De la punition du corps à la punition de l'âme

Bien que succinct, cet historique de la sécurité et de la justice au Québec

permet de tracer les lignes de forces de ces deux domaines. La professionnalisation de l'administration publique de la sécurité représente sans conteste une des modifications les plus importantes depuis le début de la colonisation. Nous sommes passé d'un système où les prérogatives d'ordre public étaient concentrées entre les mains d'une seule personne, représentante de l'autorité royale, à un système propre aux États

démocratiques contemporains. Les structures policières ont, elles, évolué depuis les regroupements de bénévoles payés au nombre d'amendes distribuées et d'arrestations effectuées jusqu'à une organisation moderne fortement réglementée et surveillée.

L'administration publique de la sécurité et de la justice s'est non seulement professionnalisée depuis l'arrivée des européens en Amérique du Nord, mais elle s'est aussi huma-

nisée. Comme le disait Foucault²⁸, la punition du corps, fouet, flétrissure, etc., a fait place à la punition de l'âme, l'incarcération. Suivant les mêmes considérations humaines qui ont banni les punitions corporelles, les pratiques pénales, correctionnelles, policières, sécuritaires doivent continuer d'évoluer. ■

Notes

- 1 André Cellard, *Punir, enfermer et réformer au Canada, de la Nouvelle-France à nos jours*, Ottawa, Société historique du Canada, 2000, p. 22.
- 2 *Ibid.* p. 2. Voir aussi Gérald Gagnon, *Histoire du service de police de la ville de Québec*, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 1998, p. 5.
- 3 André Cellard, *Punir, enfermer... op. cit.*, p. 3.
- 4 Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 6-8.
- 5 André Cellard, *Punir, enfermer... op. cit.*, p. 4.
- 6 Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.* p. 9. Voir aussi Nicole Jobin, *La Sûreté du Québec de 1870 à 1995*, Québec, Comité du 125^e anniversaire de la Sûreté du Québec, p. 1.
- 7 André Cellard, *Punir, enfermer... op. cit.*, p. 6.
- 8 *Ibid.*, p. 9.
- 9 Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 19-20.
- 10 *Ibid.* p. 20.
- 11 *Ibid.* p. 26.
- 12 Nicole Jobin, *La Sûreté du Québec... op. cit.*, p. 1. et Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 37 et 56.
- 13 André Cellard, *Punir, enfermer... op. cit.*, p. 10.
- 14 D'où l'appellation « pénitencier » encore utilisée aujourd'hui.
- 15 André Cellard, *Punir, enfermer... op. cit.*, p. 12-13. Voir aussi Joseph T. Hallinan, *Going Up the River. Travels in a Prison Nation*, New York, Random House, 2001, p. 62-64.
- 16 Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 60.
- 17 Nicole Jobin, *La Sûreté du Québec... op. cit.*, p. 5, Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 106, Jean-Guy Fortin, *La police au Québec, une histoire de quatre siècles*, Val-d'Or, D'ici et d'ailleurs, p. 44.
- 18 Selon Gérald Gagnon, ce serait plutôt en 1877 que la police provinciale aurait été abolie. Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 61.
- 19 Nicole Jobin, *La Sûreté du Québec... op. cit.*, p. 10-11.
- 20 Jean-Guy Fortin, *La police au Québec... op. cit.*, p. 50.
- 21 Gérald Gagnon, *Histoire du service... op. cit.*, p. 120-121, Jean-Guy Fortin, *La police au Québec... op. cit.*, p. 63.
- 22 Nicole Jobin, *La Sûreté du Québec... op. cit.*, p. 15-17, Jean-Guy Fortin, *La police au Québec... op. cit.*, p. 67-68.
- 23 Jean-Guy Fortin, *La police au Québec... op. cit.*, p. 83-86.
- 24 Nicole Jobin, *La Sûreté du Québec... op. cit.*, p. 31-35.
- 25 Ministère de la Sécurité publique (Dernière mise à jour le 12 mai 2003), *Historique de la sécurité publique au Québec*, Québec, [en ligne], <http://www.msp.gouv.qc.ca/msp/msp.asp?ndn=008&txtSection=ministe&txtCategorie=historiq>
- 26 André Cellard, *Punir, enfermer... op. cit.*, p. 18.
- 27 Pour davantage d'information, consulter Pierre Lalande, *Évolution des pratiques pénales et du discours à propos de l'emprisonnement au Canada et au Québec : de 1969 à 1999*, Québec, Ministère de la Sécurité publique, 2000.
- 28 Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

Évolutions et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique

Par **Dany Deschênes** et **Olivier Lamalice**

Dany Deschênes et Olivier Lamalice sont agents de recherche et de planification socio-économique à la Direction générale des affaires ministérielles
dany.deschenes@msp.gouv.qc.ca / olivier.lamalice@msp.gouv.qc.ca

La politique a un but spécifique, « à savoir la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique, ainsi que son moyen propre qui est la contrainte ou la force » Julien Freund¹. De cette belle définition, le terrorisme a mélangé les cartes. Sécurités extérieure et intérieure miroitent désormais et cette confluence oblige les États, surtout sur le continent américain, à réapprendre les réflexes sécuritaires, à réajuster leurs ripostes et à réadapter les structures des institutions préventives, palliatives et curatives.

Les événements d'Oka durant l'été 1990, les inondations de juillet 1996, le verglas de janvier 1998, l'opération Printemps 2001 visant des groupes criminalisés et les attentats du 11 septembre 2001 sont des événements marquants qui soulignent les enjeux multiples de la sécurité pour les citoyens du Québec. Bien qu'ils ne soient pas de même nature (crise politique interne en 1990, catastrophes naturelles en 1996 et 1998, lutte à la criminalité au printemps 2001 et événement international majeur en septembre 2001), le ministère de la Sécurité publique (MSP) a été appelé à jouer à chaque occasion un rôle à sa mesure. Cette observation montre la difficulté de préciser le concept général de sécurité et à donner une définition « opérationnelle » de la sécurité publique dans le cadre spécifique du Québec. C'est à ces deux objectifs que s'attache cet article.

La sécurité : une notion à géométrie variable

La sécurité, à l'instar de la liberté, de l'égalité² ou de la démocratie³, est une notion multiforme et sa définition conceptuelle souvent contestable. Pour Anderson et Apap, les différents sens dont on l'affuble, peuvent varier en fonction des familles politiques, des facteurs culturels, des environnements sociaux économiques et professionnels, etc⁴.

Après le 11 septembre 2001, Dominique David soulignait avec force que la sécurité est le mot qui décrit le mieux les espoirs et les contradictions des sociétés modernes⁵ : elle est « un état dans lequel le sujet, individu ou collectif, ne se sent pas en état de vulnérabilité, que la menace n'existe pas ou qu'on estime avoir les moyens de la dissoudre⁶ ». En Occident, c'est à travers la construction d'un sujet collectif politique, dont l'État est la représentation la plus familière, que s'installe une situation sécuritaire. Réfléchir à la sécurité nécessite donc en parallèle de revenir sur les dimensions philosophique et historique de la construction de l'État occidental.

Les liens entre l'État et la sécurité : aperçus philosophique et historique

L'histoire a connu différentes formes de regroupements humains. L'État⁷, qui, depuis quelques siècles, structure le champ politique, retient ici notre attention. Des philosophes aussi éloignés que Hobbes et Rousseau considéraient que le but premier de l'État était d'assurer collectivement la sécurité des individus. Le sociologue Max Weber le définit par sa capacité de monopolisation de la violence légitime⁸. Pour Philippe Braud, il « assure la sécurité physique des citoyens c'est-à-dire le droit,

pour eux, de disposer librement de leur personne sans courir de risques pour leur intégrité physique ni subir d'entraves à leur liberté, si ce n'est à l'issue d'un procès équitable⁹ ». Toujours selon Braud, cette sécurité est perpétuellement remise en question « par l'irruption de la violence dans les rapports sociaux¹⁰ ». Ainsi devient-il nécessaire, à la recherche de cette sécurité des individus, d'intervenir dans plusieurs dimensions de la vie en société (économique, éducative, sociale, etc.)¹¹.

Historiquement, la construction de l'État s'est effectuée à partir du degré zéro de l'institutionnalisation du pouvoir politique en Europe, c'est-à-dire lors de la période féodale¹². La dynamique de la construction étatique repose sur la concurrence entre les divers centres politiques qui se font la guerre (guerres internes et externes) et sur la capacité de mettre en place des institutions politiques et administratives¹³. Déloye souligne qu'en raison de la guerre, l'État renforce son emprise sur la société, unifie progressivement le territoire qu'il contrôle et protège et met en place une bureaucratie chargée de coordonner des activités militaires mobilisant de plus en plus d'hommes (...). Déterminante dans les périodes de guerre, la capacité administrative et financière de l'État se stabilise en période de paix et permet à l'État de multiplier ses domaines d'interventions¹⁴.

Dès le XVI^e siècle, Machiavel évoque à cet égard des « espaces » de sécurité séparés qu'il qualifie d'interne et d'externe en réponse aux deux menaces distinctes auxquelles le Prince doit faire face¹⁵ : interne par les dangers de conspiration et externe par l'agression de puissances étrangères. En réaction à ces menaces, les réponses politiques se sont différenciées et les États se sont construits en spécialisant leurs outils administratifs (la police pour la sécurité intérieure et l'armée pour la sécurité extérieure) ce qui a entraîné une autonomisation des deux « espaces » de sécurité.

Il convient toutefois de souligner que la sécurité n'est pas une problématique historique¹⁶ statique. La perception des sources et des raisons de l'insécurité n'est pas la même selon des périodes données. Il faut attendre par exemple le XVIII^e siècle pour qu'on établisse un lien entre sécurité, sûreté et crime¹⁷. Durant le XX^e siècle, principalement à cause du spectre d'un conflit nucléaire pendant la guerre froide, l'analyse des problèmes de la sécurité a été pour l'essentiel internationale. Or, dépassant la seule sécurité militaire, ce siècle a vu l'approfondissement de l'idée de sécurité : sécurité au travail, sécurité environnementale, sécurité du revenu, etc.

La transformation du champ des études de sécurité

Plus que tout autre événement, le 11 septembre 2001 a fait prendre conscience des liens étroits¹⁸ entre la sécurité externe ou internationale et la sécurité interne. Pendant la guerre froide, on avait fait une distinction nette entre les deux « espaces ». La construction européenne¹⁹ tout d'abord puis la chute du mur de Berlin vont remettre en cause cette déconnexion. On constate alors que les deux « espaces » de sécurité convergent²⁰ et s'interconnectent. La fin de la guerre froide déplace définitivement le champ d'analyse de la sécurité : elle devient transnationale²¹.

En relations internationales, cette façon nouvelle d'aborder les questions liées à la sécurité se trouve confirmée par la transformation des études stratégiques²² qui abandonne une vision stricte, basée sur les seules dimensions militaires de la sécurité²³ pour prendre en compte des dimensions non militaires. Si durant la guerre froide les questions de sécurité étaient une composante des études stratégiques, ce sont désormais les études stratégiques qui sont une composante des études de sécurité.

Cette transformation peut être schématiquement illustrée par l'idée de l'existence de menaces militaires et de menaces non militaires²⁴ : lutte à la drogue, terrorisme, guerres ou conflits asymétriques²⁵. Une tendance lourde est actuellement la militarisation de plus en plus importante de « l'espace » de la sécurité intérieure²⁶. Par exemple en utilisant les forces spéciales dans la lutte contre le terrorisme²⁷. Sous cet angle, le 11 septembre 2001 ne provoque pas²⁸ mais accélère cette tendance, d'une part, à amalgamer les sécurités interne et externe et, d'autre part, à utiliser des outils et des méthodes militaires dans diverses situations d'insécurité. Comme dans le cas de la distinction entre sécurité interne et sécurité externe, l'idée de l'existence de menaces militaire et non militaire est attrayante, mais elle ne doit pas masquer l'interdépendance entre les deux²⁹.

Ce renouveau du champ des études de sécurité est représenté par l'école de Copenhague³⁰ qui, selon Charles-Philippe David, élargit et approfondit le concept de sécurité³¹. Pour elle, la sécurité est une démarche où l'on quitte le cours normal des négociations des compromis politiques pour entreprendre une construction, un processus de sécurisation. Ce processus est basé sur la définition subjective d'une menace à la survie, sur la nécessité de prendre des mesures urgentes et sur l'acceptation par l'audience visée du message véhiculé dans cette définition de la menace³².

L'école de Copenhague a introduit l'idée que la sécurité n'est pas seulement étatique mais globale. Les dimensions politique, sociétale, économique et environnementale sont parties prenantes de l'équation sécuritaire³³. La prise en compte de l'environnement comme élément de sécurité découle des débats écologiques des années 1980 qui ont éclairé la recherche sur la sécurité des États en fonction de « l'évolution écologique de la planète et les problèmes environnementaux auxquels les États font face³⁴ ». Déjà en 1987, le rapport de la Commission Brundtland³⁵ signalait cette manière nouvelle d'appréhender la notion dans son ensemble et surtout les dimensions non militaires de la sécurité. Selon Barry Buzan, la sécurité environnementale se présente « comme la préservation des conditions écologiques qui supportent le développement de l'activité humaine³⁶ » et elle réfère principalement aux sciences de l'environnement et à la réflexion sur les menaces écologiques³⁷. On peut dégager quatre tendances regroupées sous cette notion de sécurité environnementale :

- la sécurité environnementale « comme protection de l'intégrité de l'environnement³⁸ », par exemple les effets des pluies acides ou les destructions écologiques durant les conflits;
- la sécurité environnementale sous l'angle de « la sécurité des individus face aux dangers que présente l'environnement pour la santé et leur bien-être immédiat dans un contexte local³⁹ » : atteintes directes à la santé des personnes, syndrome NIMBY (*not in my backyard*, pas dans ma cour), les catastrophes naturelles, les pollutions transfrontalières⁴⁰;
- la sécurité environnementale comme sécurité des États, c'est-à-dire « la protection des institutions sociales, politiques et économiques nationales face aux changements écologiques externes⁴¹ », comme la pénurie

de certaines ressources naturelles entraînant les guerres civiles;

- la sécurité environnementale comme source de conflit international en ce qui concerne la gestion de ressources telles que l'eau⁴², le poisson (guerre du flétan entre l'Espagne et le Canada en 1995⁴³).

Ce dernier exemple montre bien que la réflexion sur la sécurité dépasse le cadre des études stratégiques traditionnelles pour entrer dans celui des études de sécurité. En France, le sociologue Didier Bigo et les criminologues Xavier Raufer et Alain Bauer intègrent depuis longtemps⁴⁴ les variables internes et externes dans leurs recherches sur le phénomène policier⁴⁵ ou sur la lutte au terrorisme et aux formes nouvelles de la criminalité⁴⁶.

Même si plusieurs auteurs soulignent de plus en plus l'importance de cette connexion entre les deux espaces de sécurité, les travaux sur la notion de sécurité intérieure insistent toujours sur les dimensions internes au détriment des autres. Selon le politologue François Dieu, cette notion de sécurité intérieure s'est imposée durant la décennie 1990 en reprenant la dichotomie traditionnelle entre les deux « espaces » même si, dans d'autres champs des sciences sociales et humaines, celle-ci était remise en question⁴⁷.

En 1999, le criminologue Maurice Cusson proposait de réfléchir à l'idée de sécurité intérieure⁴⁸ à la fois en tant que champ d'étude et champ d'action particulier⁴⁹, qui se nourrit de criminologie et de droit. La présentation de Cusson repose presque exclusivement sur une conception liée à la criminalité. Or, selon Albert Legault, « les approches classiques de la criminologie (clinique, judiciaire et socio-préventive) ne sont guères pertinentes aujourd'hui pour faire face à la gravité de la situation »; c'est-à-dire celle suivant le 11 septembre 2001⁵⁰.

Relatant dans *Le Devoir*, le congrès de l'*American Society of Criminology*, le criminologue Jean-Paul Brodeur

constatait que les nouvelles formes de menace et les conséquences du 11 septembre (création d'un ministère de la Sécurité intérieure aux États-Unis, *Department of Homeland Security*), étaient à peine effleurées dans les diverses contributions scientifiques⁵¹. À la lumière de cet article, on remarque que la dichotomie interne/externe reste importante dans la criminologie nord-américaine. Il ressort également que les études sur la criminalité traditionnelle gardent la primauté au détriment des nouvelles menaces ou des nouvelles formes de criminalité telles que la cybercriminalité.

Or, en termes de criminalité, l'exportation de phénomènes criminels, dont le crime organisé et le trafic de drogue sont des exemples bien documentés, constitue une tendance qui se développe de plus en plus⁵². Les gangs colombiens sévissant actuellement à Madrid en Espagne en sont un exemple qui a pour conséquence directe la multiplication des sociétés privées de sécurité⁵³. Rappelons aussi le cas des FARC (Forces armées révolutionnaires colombiennes) : d'un groupe politique révolutionnaire utilisant des méthodes de guérillas, elles sont devenues un groupe criminel pratiquant le kidnapping, l'extorsion de fonds et le trafic de drogue.

Dans une perspective de politiques publiques, François Dieu considère que l'approche générale de la sécurité intérieure repose sur la « centralité » de la fonction policière⁵⁴ et que les dimensions comme le terrorisme ou la criminalité organisée ne sont que des domaines spécifiques. L'existence d'un continuum de sécurité entre l'interne et l'externe ne doit pas faire oublier le particularisme de chacun des deux volets de la sécurité. Pour pertinentes qu'elles soient, les remarques de François Dieu minimisent *a contrario* les variables nouvelles qui influencent la sécurité intérieure et les analyses qui permettent de mieux comprendre lesdites variables. Sans nier l'importance des éléments propres à la sécurité interne, force est de constater que le cloisonnement

analytique interne/externe fait dorénavant place à une conception plus large de la sécurité.

La sécurité publique dans diverses administrations publiques occidentales⁵⁵

Nous limiterons ce tour d'horizon à certaines administrations publiques occidentales constituées dans des États de droit. Au Québec, la sécurité publique intègre les services policiers, les services correctionnels et les services de sécurité civile et de sécurité incendie. Cette intégration résulte d'une scission du ministère de la Justice qui, en 1986, a distingué les fonctions du Solliciteur général de celles du ministre de la Justice. L'ajout des responsabilités en matière de protection civile et de prévention des incendies en 1988, puis dans le contrôle des alcools, des courses et des jeux en 1992 et 1993 ont complété le champ de la sécurité publique au Québec. En mars 2000, le gouvernement du Nouveau-Brunswick créait un ministère de la Sécurité publique avec des responsabilités équivalentes à celles assumées par son homologue du Québec.

Pour sa part, le gouvernement ontarien a établi un distinguo entre sécurité (*security*) et sûreté (*safety*), révélé par le nom même du ministère de la Sécurité et de la Sûreté créé en avril 2002. Dans cette province, la sûreté est associée à l'intégrité physique des personnes alors que la sécurité est définie par l'ensemble des organisations qui veillent à maintenir l'ordre et qui cherchent à réduire les risques et les conséquences des menaces. Cette différence, ou complémentarité, se retrouve aussi en France dans un document de l'École nationale d'administration⁵⁶.

Dans le droit français et dans le droit italien, la sûreté est perçue comme un objectif visant à concilier protection et liberté. [...] La sécurité en revanche, est un droit fondamental qui correspond à un état subjectif, individuel ou collectif, d'absence de

danger. En Grande-Bretagne [...] la notion de *safety* se focalise sur l'intégrité individuelle des personnes et des biens et s'oppose à celle de *security* qui se rapproche de la notion d'ordre public et s'inscrit dans une approche collective des problèmes⁵⁷.

Rares sont les pays qui centralisent l'ensemble des fonctions assurées par le ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP). Les plus centralisateurs, comme la France ou les États-Unis, séparent les fonctions classiques de la sécurité publique (police, sécurité civile, administration du territoire) de la fonction correctionnelle, laissant à d'autres institutions (le ministère de la Justice en France et les États aux États-Unis) l'administration des établissements pénitentiaires, des prisons et du système de probation et de libération.

La sécurité publique fait souvent partie de la mission d'un ministère à la vocation plus étendue (le ministère de l'Intérieur en France et en Finlande). Depuis 2002, les États-Unis possèdent un ministère de la Sécurité intérieure qui regroupe toutes les agences, organismes et bureaux anciennement indépendants pour gérer la sécurité nationale. Ce nouveau ministère est celui qui ressemble le plus au MSP dans sa mission expressément formulée envers la sécurité. Il ne s'occupe cependant pas du système correctionnel.

Une activité majeure des organismes de sécurité publique des pays est le contrôle des frontières et de l'immigration (France, États-Unis, Finlande), activité qui fait partie des champs de compétence de l'administration fédérale et non des provinces canadiennes. Pour les mêmes raisons, la sécurité publique liée aux forces armées et aux services de renseignement ne peut être assurée par le Québec.

Amérique du Nord : Canada et États-Unis

En réaction aux attentats du 11 septembre 2001 contre New York,

Washington et la Pennsylvanie, le gouvernement américain a fusionné les agences, ministères et organismes s'occupant de sécurité dans un super-ministère, le *Department of Homeland Security* (DHS). Plutôt que de miser sur une semblable centralisation, le Canada fonde son organisation de la sécurité publique sur la Collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement qui s'entend comme un système souple de coopération entre les différentes organisations qui assurent la sécurité publique canadienne. Ses activités sont de :

- conseiller le gouvernement canadien sur les enjeux sécuritaires;
- recueillir et analyser les renseignements;
- évaluer les impacts de la scène internationale sur la sécurité;
- élaborer les politiques de sécurité, les projets de règlements et de financement;
- mener des enquêtes et prévoir les menaces;
- collaborer avec les provinces et les territoires;
- travailler en collaboration avec d'autres pays et organisations internationales⁵⁸.

Le ministère sur lequel s'ancre la Collectivité est celui du Solliciteur général qui administre la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les ministères de la Défense nationale, des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), de la Justice, des Transports et d'autres organisations viennent compléter la Collectivité⁵⁹.

► Les services policiers

Les activités policières et de lutte à la criminalité constituent un des domaines « durs » de la sécurité publique d'un pays. Au Canada, les affaires policières, en grande partie prises en charge par la GRC, regroupent seize

domaines d'activités, allant de l'éradication des activités criminelles (crime organisé, blanchiment d'argent, cybercriminalité, etc.) à la prévention de la toxicomanie. Le nouveau ministère américain ne possède pas une police ayant les mêmes fonctions que la GRC. Le FBI et la CIA sont en effet des organisations qui cumulent les fonctions d'enquête de la GRC et les fonctions de renseignements assurées par le SCRS.

► La sécurité civile et la sécurité incendie

Le domaine des mesures d'urgence couvre au Canada la prévention des accidents et des blessures, la recherche et le sauvetage et la prévention des incendies. Au Québec, il s'agit notamment de la sécurité civile, c'est-à-dire les actions entreprises face aux désastres naturels (inondations, incendies, tremblements de terre, etc.). Le gouvernement du Canada inclut dans cette catégorie les réactions au terrorisme (entre autres au bioterrorisme par l'achat de médicaments) et les interventions policières directes (avec le Groupe d'intervention tactique de la GRC).

De ce fait, nombreuses sont les organisations impliquées dans les mesures d'urgence : GRC, Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, ministères des Ressources naturelles (pour la gestion des matériaux radioactifs), de la Santé, de la Justice (législation et réglementation en matière de mesures d'urgence) et de la Défense nationale (interventions en cas de catastrophe).

En matière d'incendie, le gouvernement fédéral a un rôle de réglementation (avec le ministère de la Justice), d'inspection et de prévention en association avec les provinces⁶⁰ : au Québec, le ministère de la Sécurité publique et le ministère de l'Environnement gèrent la SOPFEU (Société de protection des forêts contre le feu).

Aux États-Unis, la division de préparation et de réponse aux situations d'urgence du DHS compte sur la

Federal Emergency Management Agency (FEMA) qui gère les premières réactions aux catastrophes allant des feux de forêts aux tornades en passant par les inondations. Comme son nom l'indique, le *Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System* s'occupe des questions de santé dans le cas d'événements graves. Il travaille en collaboration avec le FEMA pour assurer la sécurité de la population. Il travaille aussi en collaboration avec l'Équipe de réponse aux incidents nucléaires. Le Département de la justice est représenté dans cette division par son *National Domestic Preparedness Office*⁶¹.

► *Les services correctionnels*

Les affaires correctionnelles ne sont pas officiellement comprises dans les activités de la Collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement bien que les Services correctionnels du Canada (SCC) et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) soient sous la responsabilité du Solliciteur général. Les SCC administrent les pénitenciers fédéraux, mais « au Canada, la responsabilité du régime correctionnel incombe à la fois aux administrations fédérale, provinciales et territoriales. Les administrations provinciales et territoriales sont responsables de l'administration des peines de moins de deux ans des délinquants. Elles ont la responsabilité exclusive des délinquants en probation ainsi que des jeunes contrevenants⁶². »

La CNLC est définie comme « un tribunal administratif indépendant qui, en vertu de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, a le pouvoir exclusif d'accorder, de refuser, d'annuler ou de révoquer une semi-liberté ou une libération conditionnelle totale. La Commission peut aussi ordonner que certains détenus purgent leur peine jusqu'au bout. La Commission rend également des décisions à l'égard des délinquants incarcérés dans les établissements correctionnels des provinces ou territoires qui n'ont pas

leur propre commission des libérations conditionnelles⁶³ ». Seules la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec possèdent des commissions des libérations conditionnelles pour les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement de moins de deux ans.

Aux États-Unis, les services correctionnels sont un des seuls secteurs de la sécurité qui ne dépend pas du *Department of Homeland Security*. C'est le ministère de la Justice⁶⁴ qui gère les condamnations, les détentions et les libérations dans ses champs de juridiction. Toutefois, l'essentiel des activités correctionnelles américaines est géré localement par les États fédérés et leurs départements et divisions correctionnels, ce qui entraîne des différences importantes dans l'application et la permissivité des lois, le traitement des condamnés et la longueur des peines. Les États choisissent d'appliquer ou non la peine de mort, de privatiser ou non les prisons, de rendre ou non accessible aux détenus l'éducation post-secondaire, etc.

► *La sécurité nationale*

Au Canada, la sécurité nationale a été redéfinie à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 pour s'inscrire dans une perspective globale. À titre d'exemple, la liste des organisations terroristes interdites au Canada diffusée par le Solliciteur général fait état d'organisations étrangères n'ayant qu'à de très rares occasions attaqué des intérêts canadiens⁶⁵.

Les organisations participant à la lutte au terrorisme sont nombreuses : la GRC, le MAECI, le SCRS, les Forces canadiennes, le ministère de la Défense nationale, le Solliciteur général, le ministère de la Justice et le ministère des Transports. Les principales activités sont le renseignement et l'information (du public, des administrations publiques et des gouvernements), les enquêtes, le blocage des fonds des groupes terroristes, la publication de rapports détaillés sur les activités, les structures et les motivations des groupes

terroristes.

L'immigration est administrée par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui édicte les lois et les règlements, traite les demandes, émet les visas, etc. Le ministère est assisté par la GRC et le SCRS pour les cas problématiques et pour la préservation de l'intégrité des frontières canadiennes, en partenariat avec l'Agence des douanes et du revenu (ADRC). La question de l'immigration et des frontières provoque un constant tiraillement entre le maintien des droits humains fondamentaux et de la liberté de commercer et les exigences sécuritaires. Devant le dilemme, l'ADRC a été amenée à travailler avec le *United States Customs Service* et le *United States Immigration and Naturalization Service* à la recherche d'une « frontière intelligente ».

Les tâches de défense nationale et de maintien de la paix incombent évidemment aux Forces armées (ministère de la Défense nationale), en collaboration avec le SCRS, qui surveille les dangers militaires potentiels à travers le monde, et du Parlement canadien qui détient les pouvoirs décisionnels quant à l'utilisation de l'armée.

Le DHS américain a été créé explicitement afin de contrer la menace terroriste, au plan national et international, avec l'appui du Département de la Défense. Parmi ses nombreuses activités, la Division Sciences et Technologies vise à assurer la sécurité du peuple américain par le développement de la recherche scientifique. Elle s'attache notamment à préparer des réponses technologiques adéquates aux possibles attentats de type CBRN (chimique, biologique, radiologique et nucléaire) à l'aide des *CBRN Coutermeasures Programs*. Elle tente aussi de contrer les menaces environnementales par la mise en place d'un laboratoire environnemental. Le Département de la Défense participe aux travaux de cette division avec son centre d'analyse⁶⁶.

La Division de l'Analyse de l'in-

formation et de la protection des infrastructures rassemble l'information recueillie par les différents organismes de renseignements, en particulier la CIA et le FBI, afin d'évaluer la vulnérabilité du pays face aux menaces terroristes. Elle s'occupe en outre de la sécurité informatique par le biais du *Federal Computer Incident Response Center* et du *National Communications System*. Les infrastructures sont protégées par le programme de *National Infrastructure Protection Center* du FBI.

Europe : France et Finlande

► Les services policiers

En France, les services de police dépendent du ministère de l'Intérieur et la gendarmerie du ministère de la Défense. La direction générale de la Police nationale, dont le directeur est nommé en Conseil des ministres, traite toutes les affaires policières, hormis celles du ressort de la gendarmerie. Elle a sous sa responsabilité 18 directions, services et unités qui œuvrent dans des domaines variés : sécurité des personnes et des biens, protection des frontières, contre-espionnage, lutte anti-terroriste, etc⁶⁷.

La Gendarmerie nationale est une force de police militarisée. Elle remplit les missions policières dites administratives (contrôle de la circulation routière, secours en montagne, etc.) et conduit des enquêtes judiciaires (homicides, vols, viols, affaires reliées aux stupéfiants, etc.). Son caractère militaire se manifeste par ses activités de « sécurité du potentiel de défense, au contrôle gouvernemental des forces nucléaires, à l'administration des réserves et à la préparation de la montée en puissance des forces⁶⁸ ». À la demande des préfets ou du ministre de l'Intérieur, la gendarmerie peut prendre part à des opérations conjointes avec la police, notamment aux frontières.

Le fonctionnement du Département de la police du ministère de l'Intérieur finlandais est semblable au

modèle français. Le Commissaire de la Police nationale dirige le Département, commande aux polices provinciales et aux instituts d'entraînement. Il est en charge de toutes les activités policières, décide des stratégies et des priorités et assure par ailleurs un rôle de relations publiques et de coopération avec les citoyens. Il a sous ses ordres quatre unités distinctes : police, administration, gestion⁶⁹ et information⁷⁰.

► La sécurité civile et la sécurité incendie

En France, le ministère de l'Intérieur dispose de la direction de la défense et de la sécurité civile qui intervient dans le domaine de la sécurité incendie (feux de forêts et incendies domestiques) et en matière de protection de l'environnement ou de réponse aux catastrophes naturelles en partenariat avec d'autres ministères (Défense, Santé, Environnement), les préfetures et les administrations locales. Le ministère de l'Intérieur coopère avec le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), les Établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL), les Services d'aide médicale d'urgence (SAMU) ainsi qu'avec des entreprises privées. Ces collaborations améliorent la prévention, facilitent les interventions et permettent une application plus efficace de la réglementation.

Toujours suivant le modèle français, le ministère de l'Intérieur finlandais possède un Département des services de secours⁷¹ qui veille à la sécurité de la population confrontée aux incendies, aux désastres naturels et même à la guerre, en plus de coordonner les activités de recherche et de sauvetage. Le ministère compte également sur deux autres entités sous son autorité, le Collège des services d'urgence et les Centres d'administration des réponses d'urgence. Ces derniers sont gérés conjointement avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé et traitent autant les demandes liées aux affaires policières que celles touchant à la santé et aux services sociaux, aux opérations de sauvetage et à la

sécurité incendie. Ces structures ont été expérimentées comme projet pilote pendant cinq ans dans quatre régions finlandaises pour ensuite être généralisées en 2003 à l'ensemble du pays⁷².

► Les services correctionnels

C'est le ministère de la Justice qui, en France, a en charge les services correctionnels. Au sein du ministère, la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) remplit deux missions précises : garantir la « sécurité publique en assurant le maintien en détention des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire » ; [...] prévenir « la récidive en préparant la population pénale à sa sortie et en assurant le suivi des mesures et peines exécutées en milieu libre⁷³ ». La direction administre les établissements et forme les personnels pénitentiaires.

Toujours à l'imitation de la France, les services correctionnels finlandais sont administrés par le ministère de la Justice, plus précisément par l'Agence des sanctions criminelles qui relève du Département des politiques criminelles. Organisme central créé en août 2001, l'Agence a sous sa coupe 18 institutions ouvertes, 17 institutions fermées et 2 hôpitaux spéciaux⁷⁴. Dirigée par le Directeur général du service des prisons, elle gère les prisons, l'Unité judiciaire, l'Unité administrative et le Service de probation. Les Cours de prisons, le Conseil des affaires correctionnelles⁷⁵ et le Centre d'entraînement du personnel correctionnel relèvent directement du ministère de la Justice. Leur indépendance est gage d'une plus grande transparence au sein même du Ministère. Les Cours de prisons s'occupent exclusivement des cas des criminels récidivistes et des jeunes délinquants dans les centres correctionnels pour jeunes⁷⁶.

Ce rapide tour d'horizon permet de dégager une tendance qui veut que les activités liées à la sécurité soient de plus en plus centralisées. C'est un phénomène nouveau en Amérique du nord où les États, ne se sentant

plus à l'abri des actes terroristes, sont enclins à adopter un modèle appliqué depuis déjà fort longtemps en Europe.

Comment définir la sécurité et la sécurité publique?

Charles-Philippe David rappelle, comme la majorité des spécialistes, que trois paramètres doivent figurer dans toute définition de la sécurité : « celle-ci implique pour toute communauté la préservation de ses valeurs centrales, l'absence de menaces contre elle et la formulation par elle d'objectifs politiques⁷⁷ ». De par sa nature même, la sécurité repose en outre sur deux dimensions⁷⁸ : l'une objective, appréciée en fonction de paramètres comportementaux et environnementaux (présence d'armes de destruction massive, de policiers, taux de criminalité déclaré, etc.); l'autre subjective, appréciée en fonction du sentiment de sécurité ou d'insécurité de la population (par exemple la perception par la population que les crimes augmentent malgré une baisse statistique de la criminalité).

Comme le souligne David, le problème de fond vient justement du fait que l'absence de menace est fondée sur des perceptions « et là réside le problème de sécurité : au-delà des composantes matérielles et physiques, la menace est surtout appréhendée et la sécurité obtenue lorsque disparaît la peur⁷⁹ ». Une étude parrainée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) reprend à son compte ces deux dimensions de la sécurité car : «... ce qui est perçu est souvent fondé même si non démontrable au plan objectif... elles influencent l'analyse des problèmes et la conception de solutions... les gens ont tendance à agir en fonction de leur perception et, en ce sens, il importe de distinguer la réalité subjective par rapport à la réalité objective⁸⁰ ».

En termes d'effets, Maurice Cusson affirme qu'il est utopique et dangereux de désirer une « sécurité abso-

lue » car si les « tentatives » pour la réaliser vont trop loin, les libertés seront les premières perdantes. L'autre conséquence est que tant qu'un danger paraît réel et pressant, les « inconvénients liés à l'action de sécurité seront supportés⁸¹ ». Certaines suites au 11 septembre 2001 confirment notamment cette seconde affirmation.

Outre ces remarques méthodologiques et normatives, peut-on donner une définition de la sécurité et plus particulièrement de la sécurité publique? Nous l'avons vu, pour Dominique David la sécurité est « un état dans lequel le sujet, individu ou collectif, ne se sent pas en état de vulnérabilité, que la menace n'existe pas ou qu'on estime avoir les moyens de la dissoudre⁸² ». Selon Philippe Braud, c'est « le droit, (pour les citoyens), de disposer librement de leur personne sans courir de risques pour leur intégrité physique ni subir d'entraves à leur liberté, si ce n'est à l'issue d'un procès équitable⁸³ ». En relation avec cette conception générale, la sécurité concerne pour Braud deux autres aspects particuliers : les rapports juridiques entre l'État et les citoyens et les rapports entre les citoyens eux-mêmes, d'une part, et la protection de l'ensemble du groupe contre les menaces extérieures, d'autre part.

Pour Charles-Philippe David, la sécurité est « l'absence de menaces militaires et non militaires qui peuvent remettre en question les valeurs centrales que veut promouvoir une personne ou une communauté, et qui entraînent un risque d'utilisation de la force⁸⁴ ». Mais David lui-même reconnaît que cette définition exclut certains domaines comme l'environnement.

Une autre définition est celle proposée par Marcel Belleau dans son article *Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre* : l'ensemble des mesures qui sont prises et des services qui sont mis à contribution par un État pour assurer la sécurité de ses citoyens et l'ordre public. Cela recouvre schématiquement les services de renseignement, de police, de préven-

tion et de lutte contre les incendies et l'organisation de la sécurité civile, cette dernière étant beaucoup plus une forme d'organisation et un ensemble de mesures qu'une collectivité se donne pour faire face à une urgence qu'un service en particulier⁸⁵.

Enfin, le politologue François Dieu reprend pour l'essentiel l'article premier de la Loi française du 21 janvier 1995 d'orientation de programmation relative à la sécurité dans laquelle celle-ci est jugée comme « un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire (...), à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection de la personne et des biens⁸⁶ ».

Le même auteur affine son analyse en décomposant le concept de sécurité intérieure en trois volets : la sécurité publique, qui recouvre les actions préventives (police administrative) et répressives (police judiciaire) menées contre les diverses formes de troubles à l'ordre public; la sécurité civile, qui réunit les moyens mis en œuvre face aux accidents et aux catastrophes naturelles et technologiques; la sécurité privée, qui se rapporte aux mesures prises par les particuliers, individus ou entreprises, afin de contribuer à répondre, par un appel au marché, aux besoins de sécurité du système social⁸⁷.

Un milieu de vie sécuritaire

La sécurité est un état dans lequel le citoyen peut disposer librement de sa personne et de ses biens sans courir de risques pour son intégrité physique ni subir d'entraves dans la jouissance de ses libertés individuelles et collectives, si ce n'est à l'issue d'un processus judiciaire équitable. De plus, le citoyen doit se sentir en confiance face à des menaces de toutes natures, réelles ou appréhendées, qui remettent en question les valeurs centrales de la société.

En conséquence, la sécurité publique

concerne l'ensemble des mesures, des actions et des décisions prises par l'autorité politique et par les ministères et organismes du gouvernement impliqués dans la sécurité avec, le cas échéant, des partenaires publics ou privés dans le champ de compétences, pour assurer la sécurité du citoyen telle que définie précédemment.

Cette vision se reflète dans l'énoncé de la mission du ministère de la Sécurité publique inscrit dans le Plan stratégique 2001-2004 qui vise à « assurer aux Québécoises et aux Québécois un milieu de vie sécuritaire qui leur permet d'exercer leurs droits et libertés individuelles et pro-

pice au développement des individus et des collectivités⁸⁸ ».

Cette brève étude permet d'isoler quelques grands constats. Selon la nature de l'État, les administrations publiques ont une conception plus ou moins large de ce qu'est la sécurité publique. À une dichotomie rigide interne/externe, il faut préférer la sécurité entendue comme un continuum entre l'interne et l'externe. En reconnaissant le caractère central de la sécurité intérieure, il faut comprendre que la sécurité publique se trouve aujourd'hui à la convergence de trois versions analytiques de la sécurité et poreuses entre elles : sécurité intérieure (perspective de criminologie),

sécurité extérieure (perspective de relations internationales) et sécurité dans une perspective environnementale.

Si l'on reprend les exemples de l'introduction (Oka en 1990, les inondations de 1996 et le verglas de 1998, l'opération policière d'envergure contre des groupes criminalisés au printemps 2001 et les attentats du 11 septembre 2001), on constate qu'ils se trouvent à la rencontre des trois approches analytiques globales de la sécurité. ■

Notes

¹ Julien Freund, *Qu'est-ce que la politique?*, Paris, Le Seuil, 1965, p. 11.

² Malcom Anderson et Joanna Apap, *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, CEPS Policy Brief, n° 26, Centre for European Policy Studies, October 2002, p. 1, [en ligne], <http://www.ceps.be>

³ Dans une étude de 1996, Collier et Levitsky répertoriaient plus de 550 définitions de la démocratie. David Collier et Steven Levitsky, *Democracy with Adjectives : Conceptual Innovation in Comparative Research*, Working Paper #230, Berkeley, University of California, 1996, p. 1.

⁴ Malcom Anderson et Joanna Apap, *Changing Conceptions of Security ...*, *op. cit.*

⁵ Dominique David, *Sécurité : l'après-New York*, Paris, Les Presses des sciences po, 2002, p. 9.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Depuis quelques années, il existe un débat sur le dépérissement de l'État. *A contrario*, depuis le 11 septembre, certains postulent l'idée d'un retour de l'État grâce à la dimension sécuritaire. Le présent texte ne reprend pas les diverses interprétations possibles sur ces questions. Cependant, tous s'entendent pour considérer que pour la modernité politique de l'Occident, l'État (compris souvent comme État-nation) est le regroupement politique le plus important.

⁸ Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 57.

⁹ Philippe Braud, *Science politique. L'État*, Paris, Le Seuil, 1997, p. 175.

¹⁰ *ibidem*, p. 175.

¹¹ De plus, en relation avec cette conception générale, Braud souligne que la sécurité concerne deux autres aspects particuliers : les rapports juridiques qui recourent les rapports entre l'État et les citoyens et les rapports entre les citoyens eux-mêmes et la protection de l'ensemble du groupe contre les menaces extérieures. Philippe Braud, *Science ... op. cit.*, p. 175-176.

¹² L'État, faut-il le rappeler, est avant tout une construction occidentale qui depuis la seconde moitié du XIX^e siècle est « exporté » à travers le globe.

¹³ C'est le processus d'institutionnalisation que l'on retrouve dans la littérature sur la question.

¹⁴ Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 45.

¹⁵ À la nuance près que Machiavel les considère interdépendantes. Cette interprétation de Machiavel va s'éclipser avec le temps.

¹⁶ Mais aussi philosophique.

¹⁷ Didier Bigo, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Les Presses de sciences po., 1997, p. 250.

¹⁸ Cette constatation s'applique encore davantage pour le Québec et le Canada.

¹⁹ Malcom Anderson et Joanna Apap, *Changing ...*, *op. cit.* Voir aussi Didier Bigo, *Police en réseaux...*, *op. cit.*

²⁰ Sur cette question voir Jean-Luc Marret, « Introduction : violence transnationale et sécurité intérieure », dans Jean-Luc Marret (sous la direction de), *Violence transnationale et sécurité intérieure*, Paris, L.G.D.J./Université Panthéon-Assas, 1999, p. 1-18.

²¹ Didier Bigo, *Police en réseaux...*, *op. cit.*, p. 257-258.

²² Rappelons que les études stratégiques sont un champ particulier de la recherche en relations internationales.

²³ C'est la vision dominante. Cependant, il existe encore des chercheurs qui considèrent que les études stratégiques s'intéressent exclusivement aux aspects militaires. Pour un résumé, voir Charles-Philippe David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Les Presses de sciences po, 2000, p. 21-31.

²⁴ Ainsi que toute la problématique tournant autour des conflits dits de basse intensité. Les forces armées ont été dans l'obligation de réfléchir de plus en plus à de nouvelles formes d'affrontement qui ne s'inscrivaient pas dans la conception traditionnelle des conflits interétatiques. Le fait qu'un des collaborateurs de Donald Rumsfeld a la tâche de réfléchir sur les

- leçons à tirer du dernier conflit en Irak en favorisant la mise sur pied d'une armée anti-chaos est un exemple parmi tant d'autres de cette problématique. Sur ce dernier point, voir : Jacques Isnard, (page consultée le 27 mai 2003), « Le Pentagone rêve d'une armée anti-chaos », dans *Le Monde*, [en ligne], <http://www.lemonde.fr/article/0,5987,3232—321525,00html>.
- 25 Jacques Baud, *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Paris, Éditions du Rocher, 2003.
- 26 Il est aussi possible de faire l'hypothèse inverse : celle d'une *policiarisation* du militaire. Toutefois, il est évident que l'on se retrouve devant une reconfiguration des tâches des divers organes de sécurité; Didier Bigo, *Police en réseaux...*, *op. cit.*, p. 46 à 50 et 340-341.
- 27 Sur la question du rôle des forces spéciales ou unité spéciale d'intervention (USI), la littérature devient de plus en plus imposante; voir pour une introduction à la question Donald A. La Carte, « La guerre asymétrique et l'utilisation de forces spéciales dans l'application des lois en Amérique du Nord », *Revue militaire canadienne*, Hiver 2001-2002, vol. 2 n° 4, p. 23-32; [en ligne], http://www.journal.forces.ca/vol2/no4_f/asymmetric_f/asymmetric1_f.html ou Éric Denécé, *Forces spéciales, l'avenir de la guerre?*, Paris, Éditions du Rocher, 2002.
- 28 Au Canada, la seule unité opérationnelle capable de mener des opérations antiterroristes se trouve au sein des FC. Il s'agit de la Force opérationnelle interarmée 2 (FOI 2) connue aussi par son acronyme anglophone JTF2. Cette USI, en service depuis 1993, est venue remplacer le Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU), l'unité antiterroriste de la GRC; les autorités politiques ayant jugé que la force policière n'était pas adaptée aux opérations antiterroristes en raison du fait que les terroristes peuvent disposer de moyens ressemblant à ceux utilisés par les militaires.
- 29 Cependant, la question qui se pose est la suivante : quel est le lien véritable entre ces différentes dimensions? Une réponse proposée par Bigo est de considérer l'extension du champ policier et militaire, en partie, comme une justification pour l'existence des divers organes de sécurité; Didier Bigo, *Police en réseaux...*, *op. cit.*, p. 49-56.
- 30 Barry Buzan, Ole Weaver et Jaap De Wilde, *Security : A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- 31 Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 45.
- 32 *Ibidem*.
- 33 Pour un résumé de cette école, voir Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 101-112.
- 34 Philippe Le Prestre, *Écopolitique internationale*, Montréal, Guérin Universitaire, 1997, p. 409.
- 35 Commission mondiale pour l'environnement et le développement.
- 36 Les italiques sont de l'auteur, cité par Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 110.
- 37 Pour C-P David, le problème majeur avec la sécurité environnementale découle de sa démarche prospective et du fait que la plupart des « menaces » sont dans ce domaine trop distantes pour faire l'objet d'une démarche urgente de sécurité, même si des intervenants se réclament du « maintenant ou jamais »; Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 110. Devant les difficultés d'opérationnaliser le concept de sécurité environnementale, voir aussi Philippe Le Prestre, *Écopolitique...*, *op. cit.*, p. 480-483.
- 38 Philippe Le Prestre, *Écopolitique...*, *op. cit.*, p. 412.
- 39 *Ibidem*, p. 421.
- 40 *Ibidem*, p. 422-423.
- 41 *Ibidem*, p. 424.
- 42 *Ibidem*, p. 442-456. Voir aussi Dany Deschênes, « L'eau : pénurie, conflit ou coopération? », dans A. Legault (dir.), *Le maintien de la paix*, bulletin n° 48 (octobre), 2000.
- 43 Philippe Le Prestre, *Écopolitique...*, *op. cit.*, p. 457-465.
- 44 C'est-à-dire avant le 11 septembre 2001.
- 45 Didier Bigo, *Police en réseaux...*, *op. cit.*
- 46 Alain Bauer et Xavier Raufer, *La guerre ne fait que commencer*, Paris, JC Lattès, 2002.
- 47 François Dieu, *Politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 24.
- 48 Maurice Cusson, « Qu'est-ce que la sécurité intérieure? », *Les Cahiers de l'École de criminologie*, Université de Montréal, 1999, p. 20.
- 49 Même si, selon l'auteur, les contours de ce champ sont incertains; Maurice Cusson, « Qu'est-ce que ... », *op. cit.*, p. 2.
- 50 Albert Legault, « Les événements du 11 septembre : qu'avons-nous appris ? », *Options politiques*, Septembre 2002, p. 11.
- 51 Jean-Paul Brodeur, « L'état de la criminologie », *Le Devoir*, mardi 19 novembre 2002.
- 52 Cette dimension réfère autant à la sécurité politique qu'à la sécurité économique dans la conception de l'école de Copenhague, voir Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 102-108.
- 53 François Musseau, « Psychose de l'insécurité à Madrid », *Libération*, lundi 31 mars 2003, [en ligne], <http://www.liberation.fr>.
- 54 En fonction de la définition de Jean-Louis Loubet del Bayle, pour qui « il y a fonction policière lorsque, dans une collectivité présentant les caractères d'une société globale, certains des aspects les plus importants de la régulation interne de celle-ci sont assurés par une ou des institutions investies de cette tâche, agissant au nom du groupe, et ayant la possibilité pour ce faire d'user en ultime recours de la force physique »; François Dieu, *Politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 30 (note 2).
- 55 Ce texte a été écrit avant le remaniement ministériel entrepris par Paul Martin en tant que nouveau premier ministre du Canada, créant un ministère regroupant les activités de la sécurité publique. La titulaire du ministère de la Sécurité publique et de la protection civile est Anne McLellan.
- 56 École nationale d'administration (page consultée le 7 avril 2003). *La sécurité, un bien public : une démarche partagée en Europe*, [en ligne], <http://www.ena.fr/tele/qs99/secubienpublic.pdf>
- 57 École nationale d'administration, *La sécurité, un bien public ...* *op. cit.*, p. 14.
- 58 Bureau du Conseil privé, *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement : Préserver la sécurité du Canada et des Canadiens*, Ottawa, 2001, p. 2-3.
- 59 Bureau du Conseil privé, *La collectivité canadienne...* *op. cit.*, p. 9-16.
- 60 Pour un résumé des prérogatives canadiennes en matière de sécurité incendie, voir le portail de la sécurité publique http://www.securitecanada.ca/search_f.as?action=search&SearchAllFields=true&SearchText=incendies&SearchType=all&SearchFields=DetailTitleFrench,DetailDescriptionFrench
- 61 U.S Department of Justice (page consultée le 10 juillet 2003). *Office for Domestic Preparedness*, Washington, 2003, [en ligne], <http://www.ojp.usdoj.gov/odp/>
- 62 Services correctionnels Canada (page consultée le 6 août 2003). *Faits et chiffres sur le service correctionnel fédéral*, Ottawa, dernière mise à jour le 6 septembre 2002, [en ligne], http://www.csc-scc.gc.ca/text/faits/facts07-02_f.shtml

- ⁶³ Commission nationale des libérations conditionnelles (page consultée le 6 août 2003), *Aperçu*, Ottawa, dernière mise à jour le 6 février 2003, [en ligne], http://www.npb-cnlc.gc.ca/about/overw_f.htm
- ⁶⁴ Autre chapitre important de la sécurité américaine, le ministère de la Justice gère la *Drug Enforcement Agency* (DEA) qui coordonne la lutte contre le trafic de drogues. Voir DEA, [en ligne], <http://www.usdoj.gov/dea/>
- ⁶⁵ Selon la liste disponible, seulement le Sentier Lumineux (Sendero Luminoso – SL) du Pérou se serait déjà attaqué à des compagnies canadiennes en plus de tuer un coopérant canadien lors d'une embuscade. Voir Solliciteur général (page consultée le 12 avril 2003), *Entités inscrites 2002*, [en ligne], http://www.sgc.gc.ca/national_security/counter-terrorism/Entities_f.asp
- ⁶⁶ Department of Homeland Security, *Who Will be Part...*, *op cit.*
- ⁶⁷ L'organigramme de la police nationale du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales est disponible en ligne à l'adresse : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c3_police_nationale/c33_organisation
- ⁶⁸ Gendarmerie nationale (page consultée le 25 juin 2003), « Histoire et présentation », *Ministère de la Défense*, [en ligne], http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lagendarmerie/moyens/_missions.htm
- ⁶⁹ L'unité de gestion s'occupe des dimensions financières alors que l'unité administrative s'intéresse davantage aux questions de ressources humaines.
- ⁷⁰ Ministry of Interior Police Department (page consultée le 25 juin 2003), « Police Department », *Ministry of Interior*, Helsinki, 2003, [en ligne], <http://www.intermin.fi/english/poliisosastoe>
- ⁷¹ *Department of Rescue Services of the Ministry of the Interior.*
- ⁷² Hätäkeskuslaitos Nödcentralsverket (page consultée le 25 juin 2003), *Description of emergency response centres in Finland*, Helsinki, Hätäkeskuslaitos, 2001, [en ligne], <http://www.112.fi/eng/>
- ⁷³ Direction et services de l'administration centrale (page consultée le 25 juin 2003), « Direction de l'administration pénitentiaire », *Ministère de la Justice*, dernière mise à jour le 23 janvier 2002, [en ligne], <http://www.justice.gouv.fr/minister/mindap.htm>
- ⁷⁴ *Loc. cit.*
- ⁷⁵ *Advisory Board for Prison Affairs*
- ⁷⁶ Finnish Prison and Probation Services (page consultée le 25 juin 2003), *Annual Report 2001*, Helsinki, Ministry of Justice, 2001, [en ligne], <http://www.rikosseuraamus.fi/uploads/x03h7gdw.pdf>
- ⁷⁷ Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 31.
- ⁷⁸ Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes, Réseau de la santé publique et Ministère de la Santé et des Services sociaux et al., *Sécurité et promotion de la sécurité : Aspects conceptuels et opérationnels*, Québec, 1998, p. 8 et Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 32.
- ⁷⁹ Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 32.
- ⁸⁰ Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes, Réseau de la santé publique et Ministère de la Santé et des Services sociaux et al., *Sécurité et promotion ...*, *op. cit.*, p. 9 et 10.
- ⁸¹ Maurice Cusson, « Qu'est-ce que la ... », *op. cit.*, p. 4.
- ⁸² Dominique David, *Sécurité...*, *op. cit.*, p. 9.
- ⁸³ Philippe Braud, *Science politique. L'État*, Paris, Le Seuil, 1997, p. 175.
- ⁸⁴ Les italiques sont de l'auteur; Charles-Philippe David, *La guerre ...*, *op. cit.*, p. 31.
- ⁸⁵ Marcel Belleau, « Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre », dans Charles-Philippe David (sous la direction de), *Repenser la sécurité. Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Saint-Laurent, Fides et La presse, 2002, p. 289.
- ⁸⁶ François Dieu, *Politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 23-24.
- ⁸⁷ François Dieu, *Politiques publiques...*, *op. cit.* p. 26.
- ⁸⁸ Ministère de la Sécurité publique, *Plan stratégique 2001-2004 du ministère de la Sécurité publique*. Mise à jour 2003, Québec, Gouvernement du Québec, p. 9.

L'organisation des services policiers au Québec

Par **Bernard Chéné** et **Richard Poirier**

Bernard Chéné et Richard Poirier sont agents de recherche et de planification socio-économique à la Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité
bernard.chene@misp.gouv.qc.ca / richard.poirier@misp.gouv.qc.ca

Toute institution policière a pour louable obsession de ne pas se laisser distancer par les « progrès » rapides de la criminalité. Ainsi les services policiers du Québec se sont-ils modernisés au rythme de réorganisations et de mesures législatives successives. Solidement arrimée aux territoires et adossée à des plans d'action, l'organisation policière est désormais prête à relever les défis du XXI^e siècle.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux changements sont survenus en matière policière, lesquels ont contribué à enrichir la qualité des services policiers offerts sur tout le territoire du Québec. Ainsi, au mois de juin de l'année 2000, l'Assemblée nationale adoptait la Loi sur la police (L.R.Q., c. P-13.1), législation cadre régissant tout le domaine de l'activité policière. Cette loi, qui avait pour objet un rehaussement de la formation policière, un raffermissement des règles d'éthique à observer dans ce milieu et un redressement de l'encadrement général de la pratique policière, représentait un pas extrêmement important au chapitre de la professionnalisation des policiers et policières du Québec.

Bien que ces changements majeurs aient permis à la communauté policière de professionnaliser substantiellement ses pratiques, il restait à revoir le volet de l'organisation policière afin d'assurer un meilleur partage des responsabilités entre les organisations et une adéquation optimale entre le niveau de services offerts et les besoins identifiés en la matière.

Malgré les gains tangibles réalisés au cours des dernières décennies, il faut bien reconnaître que les services policiers n'avaient pas progressé au même rythme que les phénomènes criminels. Le caractère de plus en plus sophistiqué de la criminalité, l'utilisation de la haute technologie par les organisations criminelles, le

développement effréné des crimes contre la propriété perpétrés en réseau, de même que les effets de la jurisprudence dans le contexte de l'application des Chartes des droits et libertés de la personne ont rendu de plus en plus difficile l'accomplissement de la mission policière et, en particulier, pour les plus petites organisations. La fragmentation de la structure de l'organisation policière québécoise s'avérait de toute évidence un frein à l'efficacité des corps policiers.

Avant que ces problèmes ne prennent trop d'ampleur, le gouvernement du Québec décida de transformer radicalement la carte policière du Québec afin de se doter d'organisations policières ayant l'envergure nécessaire pour faire face aux défis du XXI^e siècle. Ainsi, le 21 juin 2001, l'Assemblée nationale adoptait la Loi concernant l'organisation des services policiers (L.Q. 2001, c. 19), qui modifiait la Loi sur la police, en précisant les rôles particuliers des corps de police (municipaux et provincial) et leurs responsabilités mutuelles. Plus qu'une simple révision du partage des responsabilités policières, cette nouvelle législation vise une transformation profonde de la structure des organisations policières, de manière à ce qu'elles puissent s'acquitter convenablement de leurs responsabilités en matière de lutte à la criminalité, notamment organisée.

C'est ce cadre législatif mis en place par le gouvernement du Québec en

2000-2001 pour redéfinir la carte policière qui est présenté dans cet article. Plusieurs de ces mesures législatives proposent une approche novatrice. Cette démarche permet de développer des milieux de vie plus sécuritaires pour les Québécois et les Québécoises et contribue à l'exercice des droits individuels et au développement socio-économique.

L'obligation de maintenir un corps de police

Ce n'est pas la première fois que le législateur autorise ou oblige les municipalités à mettre sur pied ou à maintenir un corps de police. En 1968, la Loi de police (17 Élisabeth II, c. 17) forçait toutes les municipalités ayant le statut de cité ou de ville à créer leur propre corps de police, tout en permettant les ententes intermunicipales.

► La réforme de 1991

À compter de 1991, en vertu de la Loi de police (L.R.Q., c. P-13), toutes les municipalités de plus de 5 000 habitants furent dans l'obligation de maintenir un corps de police. Pour les autres, les services policiers sont assurés par la police provinciale, la Sûreté du Québec.

Or, plusieurs municipalités de plus de 5 000 habitants ne remplissaient pas leurs obligations légales, préférant s'en remettre à la Sûreté du Québec dont les services étaient alors fournis sans tarification. Cette situation se

révélaient injuste et inéquitable pour les citoyens des municipalités qui se conformaient à la loi, puisqu'ils devaient non seulement contribuer par leurs impôts au maintien de leur propre service de police municipal, mais également au fonctionnement de la Sûreté du Québec.

En 1991, le gouvernement du Québec entreprit une révision en profondeur du partage fiscal avec le monde municipal et, en même temps, introduisait pour la première fois une tarification pour les services de base de la Sûreté du Québec auprès des municipalités qu'elle dessert. Cette mesure s'est montrée efficace puisque entre 1991 et 1996, 41 municipalités ont mis sur pied leur propre corps de police. Cette réforme a aussi amené plusieurs municipalités à partager entre elles les services d'un corps de police car, malgré l'augmentation des municipalités ayant choisi d'être desservies par un corps de police municipal, le nombre total de ceux-ci diminuait de 163 à 155 pendant la même période. Dès lors, on constate que l'organisation policière a été principalement façonnée par des impératifs fiscaux qui ne répondaient en aucune façon à des objectifs d'amélioration de la sécurité publique.

En effet, en l'absence d'une définition des services minimaux attendus des corps de police, toutes les municipalités pouvaient invoquer leur intérêt à mettre en place un corps de police, si petit soit-il, ou à bénéficier de celui d'une municipalité voisine à un coût inférieur ou égal à celui facturé pour les services de la Sûreté du Québec. Par voie de conséquence, la Sûreté du Québec se voyait confier la responsabilité de desservir les municipalités n'ayant ni le potentiel financier, ni la capacité de convenir d'une entente intermunicipale. L'absence de définition des services des corps de police municipaux avait aussi pour effet que les demandes d'assistance à la Sûreté du Québec, sans tarification celles-là, continuaient d'être sollicitées de façon variable, c'est-à-dire en fonction des services que chacun des

corps de police s'estimaient aptes ou non à donner en propre.

► *La réforme de l'organisation policière de 1997*

En 1997, dans le but de clarifier le partage des responsabilités entre les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec, mais aussi pour assurer une équité entre les municipalités et les contribuables, le gouvernement obligea les municipalités de moins de 5 000 habitants à être desservies par la Sûreté du Québec dans le cadre d'ententes de service relatives à la desserte policière de leur territoire.

Concrètement, ces ententes se font sur une base régionale et sont signées par les représentants des municipalités régionales de comté (MRC). Le coût de cette desserte est déterminé en fonction de la taille de la population et de la richesse foncière de la municipalité. Des comités de sécurité publique, composés de quatre élus et de deux représentants de la Sûreté du Québec, furent aussi installés dans chacune des MRC pour permettre aux municipalités d'influer sur la prestation des services et de participer à la détermination des priorités d'intervention de la Sûreté du Québec.

Cette même année, le législateur combla une lacune importante en définissant le niveau de base des services policiers. Ce règlement précisait les services attendus pour les corps de police desservant des municipalités de moins de 5 000 habitants, de 5 000 à 14 999 habitants, de 15 000 à 49 999 habitants et de 50 000 habitants et plus. C'est ainsi que, depuis, même les services de police desservant moins de 5 000 habitants sont tenus d'offrir une présence policière continue (24 heures par jour), de protéger les scènes de crime jusqu'à l'arrivée des services requis de la Sûreté du Québec, de traiter les flagrants délits et d'organiser des activités de prévention. Il faut en effet savoir qu'avant cette date, certains services de police ne fonctionnaient que durant un nombre limité d'heu-

res par jour transférant les appels à la Sûreté du Québec en dehors de ces heures-là.

En raison notamment des nouvelles obligations de services et de l'augmentation des tarifs pour la desserte par la Sûreté du Québec, cette réforme de 1997 a conduit certaines municipalités à procéder au regroupement de leur desserte policière de sorte que le nombre de corps de police municipaux a continué de décroître, passant de 155 en 1996 à 137 en 1998.

► *La réforme de la professionnalisation policière de 2000*

À la suite du dépôt de deux rapports, celui de la Commission d'enquête sur la Sûreté du Québec et celui de M. Claude Corbo sur la refonte du système de formation, le gouvernement a entrepris en 1999 une autre réforme portant davantage sur la professionnalisation policière. Ces deux rapports confirmaient en effet la nécessité d'un virage majeur dans les exigences de formation, les normes d'éthique et de discipline, de même qu'à l'égard des mécanismes de reddition de comptes et d'enquêtes criminelles sur les policiers.

C'est ainsi qu'en juin 2000 était adoptée une nouvelle Loi sur la police, qui créait l'École nationale de police du Québec et lui confiait un rôle central dans la conception et l'offre de formation spécialisée pour le milieu policier. De même, cette loi rendait plus strictes les normes d'embauche des policiers et fixait les règles en matière d'éthique et de conflit d'intérêt. Un mécanisme d'information systématique du ministre était par ailleurs mis en place pour toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier. Ce mécanisme permet au ministre de s'assurer en tout temps de la conduite rigoureuse et transparente des enquêtes concernant des agents de la paix. Cette réforme avait un impact limité sur l'organisation territoriale des services policiers, mais elle invitait les corps de police à

apporter une attention particulière au professionnalisme de leurs effectifs.

► *La réforme municipale*

Au printemps 2000, le gouvernement entreprenait une réforme majeure concernant la consolidation des collectivités locales. Cette réforme a conduit à diverses mesures législatives visant à réaliser, dans certains cas, et à favoriser, dans d'autres cas, des fusions de municipalités au Québec.

Par voie de conséquence, cette réforme interpellait directement le modèle d'organisation policière existant. Les nouvelles villes issues des communautés urbaines de Québec et de l'Outaouais, ainsi que celles de Longueuil et de Lévis, ont donné lieu à la formation de quatre corps de police en lieu et place des dix-huit qui préexistaient sur ces territoires. En outre, la mise en place de structures supra régionales (les deux communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, les quatre autres régions métropolitaines de recensement et les vingt-cinq agglomérations de recensement) a imposé de revoir en profondeur le déploiement des services de police.

Par ailleurs, l'obligation pour toute municipalité de 5 000 habitants et plus d'être desservie par un corps de police municipal constituait souvent un frein à des projets de fusion entre des municipalités. Il devenait donc essentiel de réactualiser les paramètres encadrant l'organisation policière afin de les harmoniser à la réforme municipale.

► *La réforme de l'organisation des services policiers de 2001*

En 2001, le Québec comptait 124 corps de police desservant 7,3 millions d'habitants, alors qu'on dénombrait à la même époque en Ontario 69 organisations policières pour 11,7 millions de personnes, soit 50 % de corps de police en moins pour une population 60 % plus nombreuse. Au Québec, les problématiques de la structure de l'organisation policière n'avaient pas trait au manque de ressources humaines ou financières, ni à leur qualité, mais

davantage à la fragmentation des organisations, à l'inefficacité opérationnelle des organisations de petite taille, au dédoublement des fonctions et à la difficulté de coordonner les interventions à l'échelle du territoire. Aussi déplorait-on une iniquité dans les niveaux de services offerts, une instabilité des corps de police eu égard à leur capacité de rétention de leur personnel et une mise en œuvre complexe de la mission de la Sûreté du Québec. On observait par ailleurs que les organisations criminelles se transformaient plus rapidement que les organisations policières.

En somme, l'organisation policière du Québec, longtemps calquée uniquement sur les limites et la taille des municipalités locales, devait être repensée. Car il ne s'agissait plus seulement de faire des patrouilles préventives, de couvrir les plaintes et d'enquêter sur les crimes déclarés un à un, mais aussi d'initier une lutte intégrée à la criminalité et, même, d'agir en amont par des mesures préventives.

Sur la base des multiples problèmes recensés, la Loi concernant l'organisation des services policiers, adoptée le 21 juin 2001, apportait des changements radicaux à la configuration de la carte policière du Québec en proposant un rehaussement du niveau de services à offrir et une nouvelle répartition des responsabilités policières.

La loi stipule que seules les municipalités de 50 000 habitants ou plus sont tenues de maintenir un corps de police. Toutefois, elle autorise les municipalités ne répondant pas à ce critère, mais qui avaient un corps de police, à le conserver, dans la mesure où il offrira dorénavant une gamme de services plus étendue. En outre, l'analyse de la criminalité et de la délinquance a poussé le gouvernement à obliger les municipalités des Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et de certaines régions métropolitaines de recensement à maintenir un corps de police municipal, quelle que soit leur population. Elles doivent égale-

ment offrir au minimum des services de niveau supérieur compte tenu du phénomène de débordement de la criminalité dans les municipalités limitrophes.

Car les municipalités ne sont pas toutes tenues d'offrir le même niveau de services. Cela se comprend aisément au regard des différences entre les problèmes de maintien de l'ordre et de la paix dans une municipalité de 50 000 habitants et ceux d'une agglomération de plus d'un million de personnes. C'est pourquoi six niveaux de services ont été définis en fonction de la population (niveau 1 pour moins de 100 000 habitants; niveau 2, de 100 000 à 199 999 habitants; niveau 3, de 200 000 à 499 999; niveau 4, de 500 000 à 999 999; niveau 5, de 1 000 000 habitants ou plus). La Sûreté du Québec fournit des services de niveau 6. (L.R.Q., c. P-13.1). Les responsabilités correspondantes à ces niveaux sont décrites en annexe.

À l'instar des mesures législatives prises au cours des années 1990, la Loi concernant l'organisation des services policiers a contribué à réduire le nombre de corps de police municipaux. Ils sont 44 en 2003 contre 163 en 1991, 155 en 1996 et 137 en 1998. Et ce mouvement à la baisse semble devoir continuer puisque le nombre avancé lors du dépôt du projet de loi était de 35 corps de police municipaux.

La Sûreté du Québec : un corps de police aux multiples visages

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2000, la Sûreté du Québec détient un rôle plus clair bien que comportant différents mandats. Elle est la police provinciale bien sûr, mais aussi le corps de police municipal pour les municipalités de moins de 50 000 habitants et elle offre, au besoin, des services spécialisés aux autres corps de police.

Depuis sa création, la Sûreté du Québec a reçu comme mission de préve-

nir et de réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire québécois. Si, au cours de son histoire, les limites de la juridiction de la SQ n'ont pas toujours été distinctement tracées, ce n'est plus le cas avec la nouvelle loi. À moins d'en recevoir le mandat spécifique du ministre de la Sécurité publique, la SQ n'a plus juridiction sur les territoires des municipalités ayant leur propre corps de police. En revanche, par contrat et aux tarifs fixés par le gouvernement, la Sûreté du Québec assure la desserte policière d'un très grand nombre de municipalités québécoises de moins de 50 000 habitants. Elle le fait au même titre qu'un corps de police municipal.

Lorsqu'elle agit comme police provinciale pour assurer des fonctions qui dépassent le niveau de services d'une municipalité, les services de la SQ sont gratuits. À l'inverse, une municipalité qui demande assistance à la Sûreté du Québec pour une fonction qu'elle devrait assumer, sera facturée. La SQ peut être également appelée à suppléer un corps de police municipal dans les circonstances définies par la loi. Elle peut alors légalement facturer les services dispensés. L'article 79 de la Loi sur la police identifie les deux premières raisons pour lesquelles la SQ peut jouer un rôle supplétif :

- lorsqu'un corps de police municipal n'est pas en mesure de fournir l'un des services du niveau auquel il est tenu en vertu du deuxième alinéa de l'article 70 ou 71, ce service est fourni par la Sûreté du Québec.
- lorsqu'un corps de police municipal n'est pas en mesure d'agir efficacement faute des ressources matérielles ou humaines nécessaires, ou pour toute autre raison grave, le ministre peut, de sa propre initiative ou à la demande de la municipalité concernée, charger la Sûreté du Québec d'assurer l'ordre temporairement dans le territoire où ce corps de police a compétence.

Le ministre de la Sécurité publique peut aussi ordonner à la SQ de jouer son rôle supplétif quand une enquête menée sur un corps de police municipal révèle qu'il n'est plus en mesure de dispenser des services adéquats.

Quelle que soit la raison pour laquelle la Sûreté du Québec supplée un corps de police municipal, les frais de la desserte policière sont assumés par la municipalité. Ce rôle supplétif est donc une mesure extraordinaire dont le ministre fait usage uniquement lorsque la sécurité des citoyens est en péril.

Les plans d'organisation policière

Dans le but de s'assurer que les municipalités disposant de corps de police autonomes respectent les exigences légales au regard des niveaux de services, le gouvernement a exigé le dépôt de plans d'organisation policière. L'article 353.1 de la Loi sur la police stipule, entre autres, que « les municipalités qui choisissent d'être desservies par un corps de police municipal devront démontrer, dans un plan d'organisation policière, que ce corps de police répondra aux conditions fixées ».

Ce plan d'organisation policière est une sorte d'audit. Il permet au ministre de la Sécurité publique de connaître les mesures concrètes auxquelles s'engagent les municipalités afin de répondre aux exigences légales en matière de services policiers. Tous les plans devaient être soumis à l'approbation du ministre de la Sécurité publique au plus tard le 1^{er} janvier 2002 et au 1^{er} juin 2002 pour les municipalités de plus de 100 000 habitants issues d'un regroupement municipal. Il va de soi que le ministre a le pouvoir de demander des modifications aux plans avant de les approuver.

Bien que les services devant être offerts par les corps de police soient clairement répertoriés dans la loi, la conception du plan d'organisation policière et sa concrétisation n'étaient

pas toujours faciles. En conséquence, la date butoir du 1^{er} janvier 2002 n'a pu être respectée par l'ensemble des municipalités. L'écueil le plus important à l'élaboration de ces plans est que certains corps de police ont été créés ou modifiés à la suite du regroupement de municipalités. Il est évident que la confection et la mise en place d'un plan d'organisation policière ne peuvent se faire rapidement lorsqu'il faut harmoniser plusieurs conventions collectives de travail, intégrer des structures différentes, recenser et regrouper des équipements et des flottes de véhicules (problème d'identification visuelle). Certains plans d'organisation policière restent donc encore à approuver.

La police du XXI^e siècle

Convaincu de la nécessité de revoir en profondeur l'organisation des services policiers, le gouvernement a adopté deux lois, la Loi sur la police en 2000 et la Loi concernant l'organisation des services policiers en 2001, qui vont remodeler les fondements de l'organisation policière au Québec.

Ces lois novatrices portent déjà des fruits : des corps de police plus efficaces dont les actions reposent sur un plan d'organisation policière approuvé par le ministre de la Sécurité publique, un système de déontologie plus transparent et une responsabilisation des policiers et des directeurs de police en matière d'enquête criminelle sur les policiers. Malgré la jeunesse de ces ajustements législatifs, la réforme de l'organisation policière du début du XXI^e siècle est garante de la mise en place d'une police efficace et professionnelle. ■

Bibliographie

- Dubé, Yves, *Désarmer la Police? Un débat qui n'a pas eu lieu*, Montréal, Les Éditions du Méridien, 1993.
- Gagnon, Gérald, *Histoire du service de police de la Ville de Québec*, Québec, Les publications du Québec, 1998.
- Gouvernement du Québec, *Loi de police*, 1968, (17 Élisabeth II, c. 17).
- Gouvernement du Québec, *Loi sur l'organisation policière*, 1988, (L.R.Q., c. O-8.1).
- Gouvernement du Québec, *Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière*, 1990.
- Gouvernement du Québec, *Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et la Loi de police en matière de déontologie policière*, 1997, (L.Q., 1997, c. 52).
- Gouvernement du Québec, *Loi sur la police*, 2000, (L.R.Q., c. P-13.1).
- Gouvernement du Québec, *Loi concernant l'organisation des services policiers*, 2001 (L.Q. 2001, c. 19).
- Lacoursière, Jacques, Jean Provencher et Denis Vaugeois, *Canada-Québec, Synthèse historique*, Montréal, Éditions du Renouveau pédagogique Inc., 1975.
- Manseau, Jean, *Les juridictions des corps de policiers et para-policiers au Québec*, Ministère de la Justice du Québec, 1977. Document de travail
- Ministère de la Sécurité publique, *Vers une organisation policière plus efficace, plus équitable, plus communautaire*, Québec, le ministère, 1996.
- Proulx, Raymond J., *La Sûreté du Québec depuis 1870*, Montréal, Sûreté du Québec, 1987.
- Soullez, Christophe et Luc Rudolph, *La police en France*, 2000, Toulouse, Les éditions Milan.

ANNEXE

Services policiers selon les niveaux établis par l'article 70

Pour être en mesure de réaliser pleinement leur mission définie à l'article 48 de la Loi sur la police et en intégrant l'approche de police communautaire à leurs pratiques opérationnelles ou de gestion, les corps de police doivent réaliser les services policiers énumérés ci-dessous et correspondant à leur niveau.

► Le **niveau 1** comprend les services suivants

GENDARMERIE	ENQUÊTES	MESURES D'URGENCE	SERVICES DE SOUTIEN
<ul style="list-style-type: none"> - Patrouille 24 heures - Réponse et prise en charge dans un délai raisonnable à toute demande d'aide d'un citoyen - Sécurité routière - Application de la Loi sur les véhicules hors route et surveillance des sentiers de véhicules tout terrain et de motoneiges - Sécurité nautique à l'égard des plaisanciers circulant sur un plan d'eau à l'exception du fleuve Saint-Laurent - Escorte de véhicules hors normes - Transport de prévenus - Délit de fuite - Programmes de prévention - Protection d'une scène de crime - Contrôle de périmètre lors d'une prise d'otage ou pour un tireur embusqué 	<p>Sous réserve des obligations prévues aux autres niveaux de service, à toute infraction criminelle ou pénale notamment celles ayant trait à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enlèvement - Agression sexuelle - Voies de fait toutes catégories - Vol qualifié - Introduction par effraction - Incendie - Vol de véhicules - Production, trafic et possession de drogues illicites au niveau local ou de rue - Maison de débauche et prostitution de rue - Fraude par chèque, carte de crédit ou carte de débit - Escroquerie, faux-semblant, fausse déclaration - Vol simple et recel - Biens infractionnels - Accident de véhicule moteur - Méfait - Conduite dangereuse - Capacité de conduite affaiblie <p>Toute enquête relative à des incidents, tels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décès dont la noyade ou le suicide - Disparition - Fugue 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de foule pacifique - Assistance policière lors de sauvetage - Assistance policière lors de recherche en forêt - Assistance policière lors de sinistre 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de la criminalité - Recherche d'empreintes par poudrage et photographie sur une scène de crime - Renseignement criminel relatif à des personnes, des groupes ou des phénomènes situés sur leur territoire et contrôle des personnes sources afférentes - Contribution systématique au Système analyse des liens sur la violence associée aux crimes (SALVAC) et au Service de renseignement criminel au Québec (SRCQ) - Détention - Garde des pièces à conviction - Liaison judiciaire - Prélèvements ADN - Gestion des mandats et localisation des individus - Gestion des dossiers de police - Affaires publiques - Alimentation et interrogation du Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ) - Affaires internes - Télécommunications - Moniteur pour l'utilisation d'équipements et de la force - Technicien qualifié d'alcootest

► Le **niveau 2** comprend, en sus des services énumérés au niveau 1, les services suivants

GENDARMERIE	ENQUÊTES	MESURES D'URGENCE	SERVICES DE SOUTIEN
	<ul style="list-style-type: none"> - Meurtre intra-familial - Négligence criminelle ayant causé la mort - Tentative de meurtre - Agression sexuelle grave ou armée - Accident de travail mortel - Vol qualifié dans les institutions financières et les transporteurs d'argent - Crime relié aux gangs de rue - Incendie mortel ou avec blessé - Incendies en série - Incendie majeur d'édifices commerciaux et industriels - Fraude commerciale et immobilière - Loterie illégale - Production, trafic et possession de drogues illicites visant les fournisseurs des revendeurs locaux ou de rue - Vols de cargaison - Vols de véhicule en réseau 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention impliquant des personnes armées barricadées sans coup de feu et sans otage - Contrôle de foule avec risque d'agitation 	<ul style="list-style-type: none"> - Groupe d'intervention impliquant une personne barricadée ou lors d'une perquisition et arrestation à risques - Infiltration visant le 1^{er} niveau de la hiérarchie criminelle - Technicien en scène de crime et en identité judiciaire - Technicien en scène d'incendie - Reconstitutionniste en enquête collision - Identification des numéros de série des véhicules

Le **niveau 3** comprend, en sus des services énumérés au niveau 2, les services suivants

GENDARMERIE	ENQUÊTES	MESURES D'URGENCE	SERVICES DE SOUTIEN
	<ul style="list-style-type: none"> - Meurtre - Infanticide - Enlèvement avec évidence de risques pour la vie - Extorsion - Accident d'aéronef mortel - Produits de la criminalité - Production, trafic et possession de drogues illicites visant les niveaux supérieurs de fournisseurs - Gangstérisme pour les délits relevant de son niveau de service - Pornographie juvénile - Décès à l'occasion d'une intervention d'un autre corps de police sur l'ensemble du territoire du Québec 		<ul style="list-style-type: none"> - Filature - Extraction de banques de données informatiques - Infiltration visant le 2^e niveau de la hiérarchie criminelle - Juriscomptabilité - Analyse de déclaration pure - Support aux interrogatoires vidéo - Équipe cynophile en matière de drogue, protection et pistage

Le **niveau 4** comprend, en sus des services énumérés au niveau 3, les services suivants

GENDARMERIE	ENQUÊTES	MESURES D'URGENCE	SERVICES DE SOUTIEN
	<ul style="list-style-type: none"> - En interrelation avec la Sûreté du Québec, toute infraction commise par des organisations criminelles opérant minimalement à l'échelle du Québec 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de foule avec risque élevé d'agitation, de débordement et d'émeute en partenariat avec la Sûreté du Québec 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection des témoins - Contrôle des témoins repentis - Surveillance électronique

Le **niveau 5** comprend, en sus des services énumérés au niveau 4, les services suivants

GENDARMERIE	ENQUÊTES	MESURES D'URGENCE	SERVICES DE SOUTIEN
<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité nautique à l'égard des plaisanciers circulant sur un plan d'eau incluant le fleuve Saint-Laurent - Surveillance aérienne 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion d'événements terroristes - Importations de drogues au Québec - Trafic d'armes - Méfait ou vol concernant des données informatiques - Enlèvement extraprovincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention hélicoptée - Contrôle de foule avec risque élevé d'agitation, de débordement et d'émeute - Intervention lors d'une prise d'otage ou impliquant une personne barricadée et armée avec coup de feu 	<ul style="list-style-type: none"> - Plongée sous-marine - Désamorçage et manipulation d'explosifs impliquant le recours aux techniciens d'explosifs - Infiltration des plus hautes sphères de la hiérarchie criminelle - Groupe tactique d'intervention - Polygraphe et hypnose - Équipe cynophile en matière d'explosifs - Portraitiste - Renseignement de sécurité opérationnelle

Le **niveau 6** comprend, en sus des services énumérés au niveau 5, les services suivants

GENDARMERIE	ENQUÊTES	MESURES D'URGENCE	SERVICES DE SOUTIEN
	<ul style="list-style-type: none"> - Phénomènes criminels hors du commun - Meurtre et agression commis par des prédateurs - Coordination policière de la lutte au crime organisé - Crimes touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité - Incendies en série sur une base interrégionale - Vol de véhicules ayant des ramifications interrégionales, provinciales et hors province - Corruption de fonctionnaires judiciaire, gouvernemental ou municipal - Malversation - Fraude ayant des ramifications interrégionales, provinciales et hors province - Transaction mobilière frauduleuse - Crime à l'intérieur des établissements de détention provinciaux et fédéraux - Cybersurveillance - Entraide judiciaire internationale 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination du rétablissement et du maintien de l'ordre lors de situations d'urgence ou de désordre social d'envergure provinciale 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection des personnalités internationales - Protection de l'Assemblée nationale - Enquête et renseignements de sécurité d'État - Atteinte à la sécurité et à l'intégrité des réseaux informatiques du gouvernement - Coordination SALVAC - Béhaviorisme ou profileur criminel - Identité judiciaire spécialisée - Banque centrale d'empreintes digitales - Liaison avec Interpol - Gestion du CRPQ - Unité d'urgence permanente

Les dispositifs légaux en matière de déontologie policière

Par **Bernard Chéné**

Bernard Chéné est agent de recherche et de planification socio-économique à la Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité
bernard.chene@msp.gouv.qc.ca

Le policier est une pièce importante sur l'échiquier démocratique. Respecté, réclamé, craint, il incarne l'ordre public et détient la puissance chargée de le maintenir. Un pouvoir exorbitant ne serait un écheveau maillé serré de contrôles législatifs et des structures institutionnelles de surveillance.

Toute société organisée tend à promouvoir un système de valeurs et de pratiques. Ce système représente l'éthique qui doit être respectée. Dans son étude sur l'émergence du capitalisme, Max Weber définit cette idée : « l'unique moyen de vivre d'une manière agréable à Dieu n'est pas de dépasser la morale de la vie séculière par l'ascèse monastique, mais exclusivement d'accomplir dans le monde les devoirs correspondants à la place que l'existence assigne à l'individu dans la société, devoirs qui deviennent ainsi sa vocation¹. »

Cette vision s'applique aisément au monde policier car il s'agit d'un métier qui ne peut se pratiquer qu'au grand jour. Nul ne peut nier par ailleurs que la société assigne une place bien précise aux policiers, garants de l'ordre et de la sécurité.

Les attentes envers l'éthique policière apparaissent tôt dans l'histoire du Québec. Le premier code de déontologie policière² fut rédigé dès 1865 sur les recommandations d'une commission d'enquête. L'indiscipline, l'ivrognerie, la partialité, l'ingérence politique et la rébellion, tels étaient les principaux comportements indésirables observés chez beaucoup de policiers à cette époque. L'émeute du 6 juin 1853 à l'église Chambers³ (Ville de Québec) a eu un impact majeur sur l'éthique policière. Les policiers appelés sur les lieux participèrent à l'émeute au lieu de l'empêcher. C'est à la suite de cet événement que le Parlement institua une commission

d'enquête sur la police de la Ville de Québec et dans le Bas-Canada. Le rapport de cette commission indiquait notamment qu'« il n'existe aucune autorité reconnue au sein du corps de police capable de résoudre l'insubordination qui y règne » et « qu'il n'existe aucune règle pour guider le comportement des policiers⁴ ».

Depuis, les préoccupations à l'égard du comportement des policiers ont ressurgi périodiquement, la plupart du temps après des événements qui ébranlèrent la confiance de la population à l'égard de la police. Afin de préserver cette institution fondamentale, les autorités politiques furent donc dans l'obligation d'intervenir à plusieurs reprises depuis l'adoption du premier code de déontologie, il y a 125 ans. Il en fut encore ainsi dans les années 1990 où certains événements malheureux ont amené le gouvernement du Québec à redéfinir le contrôle de l'activité policière et à préciser les dispositifs légaux en matière d'éthique policière, une double volonté qui trouva à s'illustrer dans la Loi sur la police de l'été 2000.

Le contrôle de l'activité policière va de pair avec la mise sur pied de fonctions visant le maintien de la paix et du bon ordre et se traduit par la question traditionnelle : qui police la police? L'État québécois y a répondu en tirant les leçons de son histoire et en recourant à des approches novatrices. Contrairement à des pays comme la France ou les États-Unis, le Québec s'est doté de dispositifs,

autant légaux qu'organisationnels, qui lui permettent de « policer la police » sans pour autant créer une police des polices.

L'importance de la déontologie policière

Depuis les années 1970, les pressions sociales pour que l'État et les institutions gouvernementales se démocratisent se sont accrues. Ce désir d'une plus grande transparence et de reddition de comptes véritable n'a pas épargné les organisations policières. Or, en période de grands changements sociaux, les points de repères s'estompent et les comportements deviennent imprévisibles. « On observe qu'il y a des risques accrus de manquements à l'éthique lorsque, simultanément, les pressions issues de l'environnement (immédiat et externe) se transforment, que les objectifs, les outils et les façons de faire changent et que l'organisation concernée ne fournit pas en temps opportun des repères appropriés concernant l'éthique ou la déontologie attendues⁵. »

Pour sa part, l'organisation policière a connu plusieurs mutations entre 1968 et 2001, amenant les policiers à se référer à des normes qui changeaient dans le temps. Cette situation a favorisé des comportements éthiques qui discordent de ceux normalement espérés de la part des policiers, plus particulièrement au cours de la décennie 1990. L'État québécois a réagi en adoptant des

mesures législatives qui délimitent clairement l'éthique policière. La Loi sur la police (L.R.Q., c. P-13.1), entrée en vigueur le 21 juin 2000, définit ainsi un contrôle de l'éthique en amont et en aval, des individus et des corps de police.

Les événements de la décennie 1990 entraînent une réflexion en profondeur

Plusieurs événements survenus au cours des années 1990 ont forcé le gouvernement à s'interroger sur la façon dont les plaintes et les enquêtes mettant en cause la déontologie policière étaient traitées. Plusieurs personnes dénonçaient la lourdeur et la lenteur du système, la complexité et le coût des procédures et les chevauchements entre la déontologie et les mécanismes d'application des règlements de discipline interne.

En conséquence, le 26 août 1996, le ministre de la Sécurité publique a confié à M. Claude Corbo le mandat d'« examiner les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie policière actuellement en vigueur ». Son rapport comporte 27 recommandations. Il ne remet pas en cause les fondements du système et préconise « que soit préservé au Québec, un système de déontologie policière respectant des critères d'universalité et d'uniformité, d'accessibilité, de transparence, d'indépendance, de responsabilité civile, et doté des éléments essentiels que sont un code de déontologie, une institution accueillant les plaintes et leur assurant un traitement efficace, juste et équitable, une instance décisionnelle déterminant s'il y a dérogation au code de déontologie et imposant des sentences et un mécanisme d'appel de telles décisions⁶. »

Si cette recommandation générale réaffirme les caractéristiques du système en place, la plupart des autres ont mené le gouvernement du Québec à une réforme législative importante en matière de déontologie. La Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière

et la Loi de police en matière de déontologie policière adoptées en 1997 ont établi des délais pour les étapes du traitement d'une plainte, rendu la conciliation obligatoire, augmenté l'autonomie du commissaire à la déontologie policière et fait en sorte que les coûts de la conciliation et de l'enquête soient facturés au corps de police impliqué. Ces mesures législatives seront maintenues dans la Loi sur la police de 2000.

Toujours au cours des années 1990, d'autres événements ont remis en cause les méthodes de la Sûreté du Québec, ainsi que le déroulement des enquêtes internes sur ses membres. C'est ainsi que la Commission d'enquête sur la Sûreté du Québec (appelée Commission Poitras) a été instaurée le 23 octobre 1996. Un des faits saillants révélé par le travail de la Commission est la loi du silence régnant dans l'institution, jugée à l'ampleur de la résistance des policiers à collaborer aux enquêtes, tant internes que déontologiques lorsqu'elles visaient leurs collègues.

Après deux ans de travaux, la Commission Poitras a formulé 175 recommandations. Elle montrait ainsi clairement que le législateur devait apporter des changements dans le contrôle des activités policières au sein de la Sûreté du Québec. En guise de réponse, le gouvernement a établi, par le biais d'une loi, un Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec qui doit faire des recommandations, tant au directeur général de la Sûreté qu'au ministre de la Sécurité publique afin de maintenir la confiance du public dans ce corps de police.

Le contrôle en amont par la formation et les critères de sélection

Si le sens de l'éthique peut se fortifier en cours d'emploi, il est de loin préférable d'en faire une exigence préalable à l'entrée en fonction. Ainsi, le respect de l'éthique policière est inculqué aux aspirants policiers dans

le cadre de leur formation de base, formation dont les paramètres sont définis dans la Loi sur la police.

Au Québec, la première étape de la formation préparant à devenir policier est l'obtention d'un diplôme d'études collégiales en techniques policières. Il s'agit d'une formation de trois ans de niveau post secondaire. Ainsi, le candidat policier compte, au moment de son embauche, au moins 14 années de scolarité. La seconde étape consiste en une formation de 16 semaines à l'École nationale de police du Québec en matière de patrouille-gendarmerie, d'enquêtes policières et de gestion policière. Le contingentement du nombre d'élèves permet la sélection des meilleurs candidats. Si la formation dispensée aux aspirants policiers ne comporte pas de cours sur l'éthique, elle impute par contre cette préoccupation à l'ensemble de l'enseignement. Les attentes envers les comportements des policiers sont en effet présentes dans presque tous les gestes qu'ils posent.

En outre, la loi oblige les corps de police à planifier la formation professionnelle de leurs policiers. Les plans de formation doivent, entre autres, « assurer le maintien à jour des connaissances et compétences de chaque policier dans le type de pratique auquel il se consacre, notamment, par la constitution d'un dossier personnel de formation⁷. » Ainsi, les exigences légales en matière de formation contribuent à maintenir un haut niveau éthique, non seulement a priori, mais également tout au long de la carrière des policiers.

Les critères d'embauche définis dans la loi servent aussi à vérifier le sens de l'éthique chez les policiers. En fixant des critères élevés, en termes de formation préalable ou s'agissant des antécédents personnels du candidat, le gouvernement s'assure que ceux-ci sont de bons citoyens. Outre le fait de détenir la citoyenneté canadienne, l'aspirant policier doit être réputé de bonne moralité et « ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou

d'une omission que le Code criminel (...) décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées⁸ ».

Toujours dans le but de maintenir un haut sens de l'éthique, le législateur a pris des mesures pour éviter les conflits d'intérêts et pour restreindre les activités politiques chez les policiers. Ainsi, un policier ne peut occuper un des emplois suivants déclarés incompatibles : huissier, agent d'investigation, agent de sécurité, agent de recouvrement (ou le représenter) et détective privé. De plus, le policier ne doit en aucune façon être impliqué dans un quelconque commerce d'alcool.

Tout policier doit informer son directeur, au minimum par un rapport annuel, de la nature d'un autre emploi qu'il occupe, d'un revenu provenant d'une entreprise ou encore de toute situation potentiellement incompatible dans laquelle il risque de se retrouver. Le législateur pose enfin des conditions au policier qui souhaite être candidat à une élection fédérale, provinciale, municipale et même scolaire sous peine de destitution : prendre un congé sans solde et ne pas participer à des activités partisans par exemple.

La Loi sur la police ne se contente pas de fixer des normes pour les individus, elle fait de même avec les organisations policières. Le contrôle en amont des corps de police découle de plusieurs obligations légales qui contribuent, directement ou indirectement, au respect de l'éthique policière.

Le ministère de la Sécurité publique a élaboré et maintient à jour un Guide des pratiques policières. Ce guide présente des méthodes et des procédures opérationnelles liées à la plupart des tâches policières. Bien qu'il n'ait pas force de loi, il précise les attentes du gouvernement sur la façon de procéder dans différents cas d'espèce (poursuite en voiture de patrouille, décès lors d'une opération policière, etc.). Ce guide, fruit d'un

consensus avec les principaux corps policiers et les autres intervenants, renforce le respect de l'éthique policière en décrivant certains comportements organisationnels attendus.

L'obligation faite aux corps de police municipaux⁹ de soumettre un plan d'organisation policière à l'approbation du ministre de la Sécurité publique ajoute une autre mesure au contrôle de l'éthique. Les municipalités desservies par un corps de police municipal ayant un tel plan peuvent ainsi s'assurer qu'elles remplissent les exigences légales en matière d'organisation policière.

Le contrôle en aval des policiers et des organisations

Considérant les réflexions effectuées au cours des années 1990, le législateur a fixé des repères appropriés dans quatre domaines qui concernent des comportements individuels ou organisationnels : la discipline interne, la déontologie, les allégations relatives à une infraction criminelle commise par un policier et l'inspection des corps de police.

► *La discipline interne*

La discipline interne concerne principalement les relations entre les policiers eux-mêmes et leurs supérieurs. Les premières références légales en matière de discipline interne apparaissent dans la loi de 1968. Selon celle-ci, le directeur général de la Sûreté du Québec peut « enquêter sur la conduite de tout cadet ou membre de la Sûreté¹⁰ ». Il a aussi le pouvoir de destituer ceux-ci. Pour ce qui est des corps de police municipaux, ils sont invités, mais non obligés, à définir les devoirs des policiers et les sanctions applicables en cas de manquement.

Vingt ans plus tard, la Loi sur l'organisation policière (1988) précise ce que peut contenir un règlement de discipline interne, mais elle n'oblige toujours pas les corps de police à en adopter un. Elle stipule que le « règlement de discipline interne détermine les devoirs et les normes de conduite

des policiers dans le but d'assurer l'efficacité, la qualité du service et le respect de l'autorité des officiers » et qu'il « peut contenir des normes et directives, imposer des devoirs d'ordre général et particulier et des prohibitions, déterminer les actes et les omissions qui constituent des fautes disciplinaires, établir une procédure disciplinaire, déterminer les pouvoirs des officiers en matière disciplinaire et établir les sanctions¹¹ ».

Depuis juin 2000, le gouvernement oblige tous les corps de police municipaux à se doter d'un tel règlement. Si une municipalité se dérobe à cette obligation, le ministre de la Sécurité publique peut se substituer à elle, selon l'article 256 de la loi. Par ailleurs, compte tenu de l'importance de leurs effectifs, les règlements de discipline interne de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Ville de Montréal doivent être entérinés par le gouvernement.

Cette nouvelle loi est très précise en matière de discipline interne : « le règlement de discipline impose aux policiers des devoirs et des normes de conduite propres à assurer leur efficacité, la qualité de leur service et le respect des autorités dont ils relèvent. Le règlement doit notamment définir les comportements constituant des fautes disciplinaires, établir une procédure disciplinaire, déterminer les pouvoirs des autorités en matière de discipline et établir les sanctions. Il doit également prévoir des sanctions, y compris la destitution ou l'amende, pour le cas où un policier, directement ou indirectement, se livre à du trafic d'influence ou obtient ou tente d'obtenir une somme d'argent ou tout autre avantage en échange d'une faveur quelconque. Il doit en outre prévoir l'interdiction pour tout policier de porter ses uniforme, insigne ou arme de service ou d'utiliser d'autres effets appartenant à son employeur alors qu'il est censé être en devoir, quand il exerce des activités qui n'entrent pas dans ses attributions¹². »

Les corps de police se dotent ainsi d'un mécanisme de contrôle clair et

précis des actions de leurs membres. Le règlement de discipline interne concerne l'éthique organisationnelle, mais le législateur s'intéresse aussi à l'éthique professionnelle, celle qui entre en jeu lorsque le policier intervient auprès de la population.

► La déontologie

Avant 1990, le gouvernement ne s'était pas impliqué directement dans le contrôle du comportement des policiers dans leurs relations avec les citoyens. Certaines municipalités, dont Montréal et Québec, s'étaient pourtant dotées de mécanismes à cet effet, mais il n'y avait pas d'uniformité entre les divers règlements ou codes internes d'éthique. « Cette absence de normes générales de conduite se doublait d'une absence de normes quant à l'application de sanctions, advenant un comportement fautif. C'est donc dire que si tel comportement pouvait être toléré au sein d'un corps de police en particulier, il pouvait ne pas être toléré dans un autre et, lorsque l'employeur avait décidé de sévir contre un policier ayant eu un comportement incorrect, la sanction était loin d'être uniforme entre les différentes organisations policières¹³. »

En 1990, en adoptant le Code de déontologie des policiers du Québec, le gouvernement soumet l'ensemble des policiers aux mêmes règles de conduite et met fin ainsi aux iniquités existantes quant au traitement d'un même comportement jugé inadéquat pour un policier. Le code recense les devoirs suivants : « Le policier doit se comporter de manière à préserver la confiance et la considération que requiert sa fonction. Le policier doit éviter toute forme d'abus d'autorité dans ses rapports avec le public. Le policier doit respecter l'autorité de la loi et des tribunaux et collaborer à l'administration de la justice. Le policier doit exercer ses fonctions avec probité. Le policier doit exercer ses fonctions avec désintéressement et impartialité et éviter de se placer dans une situation où il serait en conflit d'intérêt de nature à compromettre son impartialité ou à affecter

défavorablement son jugement et sa loyauté. Le policier doit respecter les droits de toute personne placée sous sa garde et éviter de lui montrer de la complaisance. Le policier doit utiliser une arme et toute autre pièce d'équipement avec prudence et discernement. »

Ayant désigné les comportements qu'il juge impropres pour un représentant de la loi, le législateur va mettre en place deux organismes pour traiter les plaintes des citoyens qui prétendent que des policiers se sont méconduits dans le cadre de leur travail. D'une part, la loi prévoit que les plaintes seront adressées au Commissaire à la déontologie policière, institution créée dès 1990 avec « pour fonction de recevoir ou d'examiner une plainte formulée par toute personne contre un policier¹⁴ ». Fait intéressant, le commissaire doit être avocat admis au Barreau du Québec depuis au moins dix ans. Il ne peut donc être question de nommer un ancien policier à ce poste sauf, bien sûr, s'il répond à cette exigence.

D'autre part, la loi rend obligatoire le processus de conciliation avant que le commissaire ne décide de la tenue d'une enquête déontologique. Le plaignant peut refuser la conciliation et présenter les motifs de son refus au commissaire qui juge de leur recevabilité. La conciliation permet aux parties, policier et plaignant, de régler le litige à l'amiable. C'est le commissaire qui nomme les conciliateurs qui ne peuvent être, ni avoir été, policiers. Si le cas se règle dans le cadre de la conciliation, toute trace de la plainte disparaît du dossier du policier.

Le commissaire peut refuser la plainte d'un citoyen pour trois raisons : « la plainte est frivole, vexatoire ou portée de mauvaise foi; le plaignant refuse de participer à la conciliation sans motif valable ou refuse de collaborer à l'enquête; la tenue ou la poursuite de cette enquête n'est pas nécessaire eu égard aux circonstances¹⁵ ». Le délai de prescription pour le dépôt d'une plainte est d'un an.

Lorsqu'à la suite d'une plainte, le

commissaire constate que la conciliation n'a pas permis de résoudre le différend, il demande une enquête. Le but de celle-ci est de déterminer s'il y a matière à citer le policier visé par la plainte devant le Comité de déontologie policière. Le commissaire a un rôle d'enquêteur et non de censeur. Le Comité de déontologie policière examine les causes qui lui sont soumises par le Commissaire et révisé, le cas échéant, les décisions prises par ce dernier. Le comité, tel un tribunal, entend les parties, à savoir le commissaire et le policier visé par la plainte, décide s'il s'agit ou non d'un acte dérogatoire au Code de déontologie des policiers du Québec et, dans l'affirmative, arrête la sanction afférente.

La loi exige, tout comme pour le commissaire, que les membres du Comité de déontologie policière soient des avocats qui pratiquent depuis dix ans pour les membres à temps plein et depuis cinq ans pour les membres à temps partiel. La procédure en deux étapes d'une plainte de nature déontologique devant deux instances indépendantes assure un traitement équitable, tant au plaignant qu'au policier. Le fait que le commissaire à la déontologie et les membres du Comité de déontologie soient avocats garantit en outre l'indépendance de ces personnes vis-à-vis des corps de police.

► Les allégations relatives à une infraction criminelle commise par un policier

Il reste un domaine sur lequel le législateur désire aussi « garder un œil », celui de l'éthique sociale, c'est-à-dire les agissements du policier face au Code criminel (L.R. 1985, c. C-46). Pour compléter les dispositifs de contrôle, le gouvernement a pris des mesures lui permettant d'être informé de toute allégation d'acte criminel ou de toute omission de cette nature posée par un policier, qu'il soit ou non en devoir, qu'il soit ou non en relation avec le public.

La Loi sur la police contient huit articles novateurs, dont quatre

encadrent le respect de l'éthique et quatre autres traitent des enquêtes criminelles sur les policiers. Le législateur a exigé qu'un policier informe obligatoirement son directeur de tout acte dérogatoire posé par un policier : « Tout policier doit informer son directeur du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une faute disciplinaire ou déontologique touchant la protection des droits ou la sécurité du public ou susceptible de constituer une infraction criminelle¹⁶. »

La loi fait en sorte que le policier qui rapporte l'événement soit protégé et ne subisse aucun préjudice. Il est expressément illégal de harceler, d'intimider, de menacer, de faire des représailles ou de conspirer contre un policier qui a informé ou va informer son directeur d'un acte défini comme dérogatoire ou qui participe ou qui va participer à une enquête sur un tel manquement. Toute personne qui tente de dissuader un policier de remplir son devoir en cette matière commet aussi une infraction. Le législateur a prévu une amende variant entre 500 \$ et 10 000 \$ à l'endroit de quiconque contrevient à ces dispositions.

Le but de la dénonciation est qu'une enquête puisse se tenir au regard des faits rapportés. Si dans le cas des plaintes en déontologie ou en discipline interne, les actes dérogatoires sont définis avec précision, il n'en est pas de même pour les allégations relatives à une infraction de nature criminelle. Le législateur n'a pas limité la portée de ces mesures en décrivant de façon restrictive ce qu'est une allégation. Or, en ce sens, si la loi oblige tout policier à informer son directeur du comportement dérogatoire d'un autre policier, elle oblige aussi le directeur à informer le ministre de la Sécurité publique si le manquement présumé est de nature criminelle et à déclencher le processus d'enquête policière.

Ce type d'allégation doit faire l'objet d'une enquête policière dont le rapport sera soumis au Procureur général qui décidera s'il porte

des accusations. Il peut également demander un complément d'enquête. La décision de porter des accusations appartient au Procureur général afin de garantir toute la transparence possible au traitement des allégations de commission d'un acte criminel par un policier. L'enquête ne peut être close autrement. Au demeurant, pour donner encore plus de crédibilité à la décision du Procureur général, le dossier est analysé dans un autre district judiciaire que celui où se trouve le corps de police impliqué.

Notons enfin que la Loi sur la police donne au ministre de la Sécurité publique le pouvoir d'ordonner en tout temps la tenue ou le transfert d'une enquête sur une allégation relative à une infraction criminelle qu'aurait commise un policier. Compte tenu que la carrière du policier est en jeu, ni les policiers, ni les directeurs de police, ni le ministre de la Sécurité publique ne prennent à la légère ces plaintes et le traitement des dossiers. Ce dernier s'assure notamment que les enquêtes se déroulent rapidement car la loi prévoit que tout policier reconnu coupable d'un acte criminel doit être destitué.

► *L'inspection des corps de police*

Si le gouvernement s'est assuré, par l'adoption de diverses mesures législatives, du contrôle du travail et du comportement des policiers, il s'est aussi intéressé aux corps de police eux-mêmes. Ainsi, dès 1988, la loi accorde au ministre de la Sécurité publique le droit d'instituer un service général d'inspection des activités de la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux.

Ce service procède systématiquement à l'inspection des corps de police tous les cinq ans ou ponctuellement, à l'initiative du ministre de la Sécurité publique ou à la demande d'une municipalité, d'un groupe de citoyens ou d'une association représentant des policiers. Indépendamment des activités du service général d'inspection, le ministre de la Sécurité publique peut en outre déclencher une enquête sur la Sûreté du Québec ou sur un

corps de police municipal. À la suite d'une telle enquête, le ministre peut demander à la municipalité de corriger la situation.

La récente loi sur la police conserve les dispositions relatives au service général d'inspection des corps de police. Dans le cas où le rapport d'inspection révèle une situation qui met en danger la capacité d'agir du corps de police, la loi confère au ministre de la Sécurité publique la possibilité de nommer un administrateur pour redresser la situation. En cohérence, la loi permet à la Sûreté du Québec de suppléer, à la demande de la municipalité ou du ministre de la Sécurité publique, au corps de police municipal qui n'est plus en mesure d'assurer l'ordre sur le territoire qu'il dessert.

Enfin, les corps de police rendent compte au ministre de la Sécurité publique de l'activité policière dans différents domaines. La loi leur impose de produire un rapport annuel faisant état du suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels et, s'il y avait lieu, des mesures prises pour rectifier la situation. La Sûreté du Québec soumet ce rapport au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec. Un rapport annuel sur les mandats de perquisitions demandés doit aussi être déposé. Le ministre de la Sécurité publique peut de surcroît requérir, en tout temps, d'un corps de police un rapport sur son administration, ses activités ou sur un problème particulier.

Qui police la police?

La surveillance de l'activité policière est nécessaire et elle doit s'intéresser aux gestes des policiers envers le public (éthique professionnelle ou déontologie), aux relations entre les policiers eux-mêmes et leurs supérieurs (éthique organisationnelle ou discipline interne) et aux manquements de nature criminelle (éthique sociale ou allégations relatives à une infraction criminelle). Mais le contrôle de l'activité policière dépasse la simple règle de l'art.

Les événements des années 1990 ont démontré les déficiences dans les mesures gouvernementales de contrôle de l'activité policière. Le Rapport Corbo (1996), qui a analysé le système québécois de déontologie policière, et la Commission Poitras (1998), chargée d'enquêter sur la Sûreté du Québec, ont soumis maintes recommandations pour redéfinir les divers mécanismes de contrôle de l'éthique policière.

Devant l'état de situation qui lui était présenté, le gouvernement du Québec se devait de revoir sa façon d'encadrer la police. Le Québec aurait pu se tourner vers les modèles français ou américain et créer une « Police des polices ». À la lumière des critiques généralement formulées à l'égard de cette approche, le légis-

lateur québécois a plutôt opté pour une approche de responsabilisation des policiers en matière d'éthique et de professionnalisme.

Le gouvernement est ainsi intervenu en amont, sur les plans de la formation, de la sélection des candidats, des pratiques policières et de la structuration des corps de police et en aval en précisant ses attentes par rapport aux règlements de discipline interne, aux plaintes en matière déontologique, aux allégations de nature criminelle et en définissant des mécanismes d'inspection des corps de police, d'enquêtes ponctuelles et de reddition de comptes des corps de police.

Le gouvernement dispose d'un Code de déontologie des policiers du Québec et mandate un commissaire et

un comité afin de traiter les plaintes portées par des citoyens contre les policiers qui auraient mal agi dans l'exercice de leurs fonctions. La loi oblige tout corps de police à adopter un règlement de discipline interne et crée un service général d'inspection des corps de police municipaux et un conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

La loi sur la police de 2000 confère donc un cachet particulier à la façon dont le Québec contrôle ses policiers et ses corps de police municipaux et provincial. Ses dispositifs, pour la plupart novateurs, permettent à la société québécoise de s'assurer de l'éthique policière sur les plans professionnel, organisationnel et social. ■

Notes

¹ Weber, Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, France Loisirs, 1990, p. 105.

² Ce code se lit comme suit : « Tout officier ou constable doit se conformer aux dispositions de la loi établissant la force de Police; se conformer à toutes dispositions des règlements faits par le Conseil; être en tout temps sobre, tranquille et paisible; procéder avec sang-froid, diligence et fermeté dans l'exécution de ses devoirs; ne professer aucune parole offensante, sacré ou blasphème; n'acceptera aucune récompense ou promesse de récompense, aucune somme d'argent ou objet; ne retirera aucune plainte par lui faite sans la permission donnée par le maire ou le chef de police; gardera le secret sur ce qu'il connaît dans l'exercice de ses fonctions; ne remettra personne en liberté sans que celle-ci ne soit soumise à caution; n'emploiera que la force ou la violence nécessaire; s'abstiendra de parole offensante, grossière envers ses supérieurs; ne nourrira pas vengeance ou partialité dans l'exercice de ses devoirs; ne conversera pas avec les personnes sous sa garde, excepté ce que nécessaire. Enfin, toute infraction sera punie par la Cour du Recorder conformément à la loi qui permet l'établissement de la force de

police de la Cité de Québec sur dénonciation du chef, député-chef ou toute personne conformément à la loi qui régit la dite Cour du Recorder. » (Statuts du Canada, 29 Victoria, c. 37).

³ Cette émeute a été causée par le discours antipapiste du moine catholique italien déposé du nom de Gavazzi. Un événement similaire a eu lieu à Montréal sept jours plus tard.

⁴ Gérald Gagnon, *Histoire du service de police de la Ville de Québec*, 1998, Québec, Les publications du Québec, p. 52.

⁵ Pierre Bernier, « La modernisation des pratiques de gestion de l'éthique dans l'administration publique », *Télescope*, vol. 9, n° 1, novembre 2002, p. 14.

⁶ Claude Corbo, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficace et frugal*, Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière effectué à la demande du ministre de la Sécurité publique, 13 décembre 1996, p. 10.

⁷ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, article 4.

⁸ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, article 115.

⁹ La Sûreté du Québec, qui est un corps de police national, n'est pas soumise à cette disposition légale.

¹⁰ *Loi de police*, 17 Élisabeth II, c. 17, article 44.

¹¹ *Loi sur l'organisation policière*, L.R.Q., c. O-8.1, article 169.

¹² *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, article 258.

¹³ Deblois, Robert, *Initiation à la déontologie policière*, Éditions l'Ardoise, 1998, p. 14.

¹⁴ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, article 128.

¹⁵ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, article 168.

¹⁶ *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, article 260.

Les services correctionnels du Québec : quarante ans d'évolution

Par **Jean-Claude Dallaire**

Jean-Claude Dallaire est agent de recherche et de planification socio-économique à la Direction générale des services correctionnels
jean-claude.dallaire@msp.gouv.qc.ca

En matière correctionnelle, l'équilibre entre répression et prévention fait souvent l'objet de débats. Le respect des décisions des tribunaux et la protection de la société en sont les enjeux. Délaissant l'arbitraire des shérifs d'autrefois, le Québec a clairement fait le choix de la réinsertion sociale, une politique fondée sur une connaissance précise de la clientèle contrevenante et l'intervention du milieu communautaire.

La Direction générale des services correctionnels (DGSC) du ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP) est une composante du système canadien de justice pénale. Quatre appareils composent ce système : les appareils législatif et réglementaire, policier, judiciaire et enfin correctionnel. Les trois derniers sont eux-mêmes fragmentés sur le plan des responsabilités législatives et administratives. Ils se répartissent entre les juridictions fédérales, provinciales et municipales et impliquent aussi des organismes non gouvernementaux et le public en général.

Au Québec, l'administration des décisions du tribunal est répartie principalement entre la juridiction provinciale et la juridiction fédérale. Sur le plan de la juridiction provinciale, la DGSC est responsable de la garde des personnes qui sont en détention préventive ou qui ont été condamnées par les tribunaux à des peines d'incarcération de moins de deux ans. Elle est également responsable du suivi dans la communauté des personnes soumises à une ordonnance de probation, celles soumises à une ordonnance d'emprisonnement avec sursis et celles en libération conditionnelle ou en absence temporaire. La Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) décide, au tiers de la peine d'emprisonnement, de la libération conditionnelle des personnes incarcérées dans un établissement de détention provincial

pour une peine d'emprisonnement de six mois jusqu'à concurrence de deux ans moins un jour.

Sur le plan de la juridiction fédérale, les personnes condamnées à des peines d'incarcération de deux ans ou plus sont confiées au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles qui relèvent du Solliciteur général du Canada.

La Direction générale des services correctionnels

C'est dans ce contexte pénal que s'inscrit la mission de la DGSC. En collaboration avec les institutions et les organismes de la communauté elle consiste, d'une part, à fournir un éclairage aux tribunaux et à la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) et, d'autre part, à administrer certaines décisions des tribunaux et de la CQLC en assurant la prise en charge, dans la communauté et en détention, des personnes qui leur sont confiées tout en favorisant la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, et ce, dans le respect de la protection de la société et des décisions des tribunaux, en association avec les ressources de la communauté.

La mission de la DGSC participe de celle du ministère de la Sécurité publique (MSP) de qui elle relève. Ce dernier a pour mission de s'assurer que les Québécoises et les

Québécois bénéficient d'un milieu de vie sécuritaire propice à leur développement collectif, ceci dans le respect de leurs droits et de leurs libertés individuelles. Afin d'accomplir sa mission, la DGSC compte sur la collaboration et l'expertise de plus de 3 020 employés répartis dans les services centraux et les 12 directions régionales.

La DGSC relève d'une sous-ministre associée, secondée par quatre directeurs généraux adjoints (DGA) qui sont responsables de la prestation des services correctionnels dans leur réseau respectif : le réseau correctionnel de Montréal et les réseaux de l'Est, de l'Ouest et du Centre du Québec. Les 12 régions correctionnelles sont réparties au sein des quatre directions générales. Celles-ci gèrent les services correctionnels fournis dans une région, notamment en suscitant la participation de la communauté à la réinsertion sociale des contrevenants sous leur responsabilité et en s'assurant de la qualité des services à la clientèle. La sous-ministre associée, les directeurs généraux adjoints et les directions régionales sont appuyés et conseillés par trois unités administratives centrales : la direction de la liaison et des affaires autochtones, la direction du développement et du conseil à l'organisation et la direction de la sécurité.

Les services correctionnels sont assurés par 18 établissements de

détention et 17 directions de l'évaluation et des services en milieu ouvert (DESMO). Les établissements de détention sont responsables des programmes de garde, d'hébergement, d'encadrement et d'accompagnement des personnes prévenues et des personnes condamnées à une peine d'incarcération de moins de deux ans. Ils assurent le transport, les escortes et l'encadrement nécessaires pour les comparutions à la Cour et les transferts vers d'autres établissements de détention.

Les DESMO sont responsables des activités touchant l'éclairage des tribunaux, l'évaluation des contrevenants, l'élaboration des plans d'intervention correctionnels et des activités d'encadrement et d'accompagnement des personnes contrevenantes dans la communauté.

L'évolution des services correctionnels

Les services correctionnels tels qu'on les connaît aujourd'hui sont l'aboutissement d'une évolution qui s'est déroulée sur plus d'une quarantaine d'années.

► *Des shérifs à la mise en place de services correctionnels modernes*

Avant les années 1960, les prisons étaient de la responsabilité des shérifs. Chaque prison était administrée par un gouverneur qui était, à toute fin pratique, roi et maître chez lui. Les services correctionnels se limitaient quasiment à incarcérer les contrevenants. Pour autant, au cours de cette période, le secteur communautaire était déjà à l'œuvre. Bien avant les organisations étatiques, des organisations communautaires ont œuvré pour offrir des services sociaux, des services de probation et de libération conditionnelle à ceux qu'on appelait à ce moment des prisonniers. On peut citer le rôle joué par les agences sociales privées qui, avant la lettre de la loi, dispensaient des services d'aide aux prisonniers.

Au cours des années 1960 et 1970,

le ministère de la Justice du Québec a structuré ses services correctionnels en créant, en 1965, le service des prisons puis, quelques années plus tard, la Direction générale de la probation et des établissements de détention avec la loi du même nom, adoptée en mai 1969. Elle a permis, entre autres, la mise en place d'un service de probation et la naissance de services de détention modernes, tous deux centrés sur la réinsertion sociale de la personne contrevenante. En effet, l'article 4 de la Loi de la probation et des établissements de détention stipulait que le rôle du directeur général des services correctionnels est « de faciliter la réinsertion sociale des personnes qui ont été soumises à l'application de mesures de probation ou qui ont été incarcérées dans les établissements de détention ».

Des modifications législatives ultérieures ont permis d'appuyer cette volonté d'assurer une prestation de services mieux adaptée. La loi a été bonifiée substantiellement au fil des années : introduction de l'ordonnance de travaux communautaires, création des fonds au bénéfice des personnes incarcérées, dont l'existence est étroitement liée à la mise en œuvre de programmes d'activités pour les personnes incarcérées, encadrement mieux structuré de l'absence temporaire et création, en 1978, de la CQLC par la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus. La loi 147, adoptée en 1991, modifiant la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus ainsi que la Loi sur la probation et les établissements de détention a permis, entre autres, une meilleure harmonisation des contributions respectives des services correctionnels et de la CQLC.

Enfin, l'adoption de la Loi sur le système correctionnel du Québec, en juin 2002, qui n'est pas encore en vigueur, marque une autre étape importante dans l'évolution des services correctionnels du Québec. L'article 1 de la loi réaffirme clairement que la poursuite de la réinsertion sociale doit demeurer le principe premier de

l'action des services correctionnels et de tous les intervenants du système correctionnel. L'article 2 énonce que la protection de la société et le respect des décisions des tribunaux sont les critères prépondérants dans la poursuite de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Elle organise, entre autres, un régime de remise en liberté conditionnelle plus rigoureux et cohérent sur la base d'un partage clair des responsabilités entre les services correctionnels du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Elle établit également l'obligation pour le ministère d'évaluer tous les contrevenants qui lui sont confiés et de constituer un dossier informatisé unique et continu sur chacun d'eux. Elle reconnaît le rôle important joué par les organismes communautaires dans le suivi des personnes contrevenantes dans la communauté, dans la mesure et les conditions prévues par le ministre.

► *L'ouverture des services correctionnels sur la communauté*

Tout au long de ces années, la DGSC s'est ouverte sur son environnement externe en se liant étroitement avec des composantes de la communauté concernées par la prestation de services aux personnes contrevenantes. C'est ainsi que des relations soutenues se sont développées avec les organisations étatiques et communautaires en mesure de répondre à leurs besoins. La DGSC est d'avis que c'est la communauté qui possède généralement les ressources appropriées à cet effet, qu'il s'agisse de santé physique et mentale, d'éducation et de formation, d'emploi, de soutien psychoaffectif et de loisirs, de développement personnel ou encore du traitement de problématiques particulières telles que les toxicomanies, la violence et la déviance sexuelle. Son rôle consiste, par conséquent, à établir des ponts entre le contrevenant et les ressources de la communauté en mesure de le soutenir dans sa démarche de réinsertion sociale et de lui assurer les services,

au même titre que pour l'ensemble des citoyens.

La DGSC a plus particulièrement contracté avec les organismes communautaires du secteur pénal, dont la vocation spécifique est d'œuvrer à la réinsertion sociale de la personne contrevenante. Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, ces relations ont appuyé la naissance et le développement de nombreux centres résidentiels communautaires (CRC) et centres d'hébergement communautaires (CHC) qui forment désormais un réseau présent dans la majorité des régions du Québec. Ces centres ont pour mandat d'appuyer la réintégration graduelle des contrevenants ayant besoin d'un encadrement fort en offrant de l'aide psychosociale et des activités socioculturelles. Ils accueillent annuellement près de 3 000 pensionnaires.

► *La réinsertion sociale :
une responsabilité collective*

Cette ouverture sur l'environnement est justifiée par le fait que la communauté a un rôle important à jouer dans la réinsertion sociale des contrevenants. La réinsertion sociale est ainsi définie comme une démarche de changement de la personne contrevenante, amorcée par cette dernière sur une base volontaire, impliquant au premier chef elle-même, ses proches, les ressources appropriées de la communauté au sens large ainsi que les intervenants correctionnels. Cette démarche vise à renforcer la capacité de la personne contrevenante à vivre de façon acceptable en société, dans le respect des lois.

Dans cette perspective, la réinsertion sociale représente une responsabilité collective partagée par les organismes du système correctionnel directement préposés à cette tâche, la DGSC et la CQLC, leurs partenaires publics et communautaires ainsi que la société civile dans son ensemble. Comme le rappelait Claude Corbo¹, à moins de se résoudre à condamner le moindre contrevenant à la réclusion à perpétuité, tôt ou tard l'immense majorité des individus

incarcérés sera libérée et reviendra dans la société. Celle-ci a donc tout intérêt, en termes de sécurité, de bonne utilisation de sa richesse collective et de respect de la dignité des droits de chacun de ses membres, à s'investir activement elle aussi dans la réinsertion sociale de ses membres contrevenants.

Cette approche repose sur la conviction voulant que la réinsertion sociale de la personne contrevenante constitue le meilleur moyen de protéger la société de façon durable. Cette réinsertion doit se réaliser en faisant confiance à la capacité de changement de la personne contrevenante. Une analyse de la DGSC réalisée en 2000 concluait que, sans la présence d'une composante de soutien psychosocial, les réductions du niveau de récidive sont illusoire. Autrement dit, la réussite en matière de mesures d'intervention pénales et correctionnelles implique la combinaison de l'accompagnement psychosocial, des programmes de traitement ou de soutien aux personnes contrevenantes avec les activités d'encadrement et de contrôle, et ce, quelle que soit la mesure d'intervention².

► *Un personnel expérimenté*

Près de quarante ans plus tard, on peut affirmer que l'État québécois dispose de services correctionnels qui ont développé au cours des années une expertise tant dans l'administration des ordonnances de probation et des sentences d'incarcération que dans l'éclairage des intervenants judiciaires. Cette expertise s'est développée grâce à la capacité d'adaptation, à la compétence et au dynamisme du personnel de la DGSC, plus particulièrement les agents des services correctionnels et les agents de probation. En effet, les services correctionnels ont effectué, plus particulièrement au cours des années 1980, un rattrapage important au sein de leurs services de détention en comptant sur la présence de ressources professionnelles expérimentées. La mise en œuvre des changements qui découleront de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi exigera une adaptation importante du personnel, notamment

en matière d'évaluation et de suivi de la clientèle contrevenante.

La prestation de services correctionnels

► *La prise en compte des
particularités et des besoins
de la clientèle correctionnelle*

L'expertise de la DGSC s'est développée, au fil des ans, en réponse aux particularités propres de la délinquance et aux besoins diversifiés de la clientèle correctionnelle. La prestation de services a évolué en fonction de la diversification des problèmes des personnes contrevenantes. Ces problèmes constituent autant de facteurs de risque associés à leur délinquance. Ils doivent être pris en compte dans la prestation des services correctionnels en détention et dans la communauté, d'où l'importance de bien véhiculer le besoin des personnes contrevenantes auprès des diverses ressources de la communauté en mesure d'y répondre.

Dans cette perspective, un premier portrait de la clientèle a été dressé en 1994. Les données recueillies lors de cette étude ont permis l'élaboration d'un profil sur les caractéristiques en matière de santé mentale en 1995, puis d'un profil concernant la consommation de drogues, d'alcool et de médicaments en 1996. Une autre étude menée pour le compte de la DGSC en 2001 a permis une mise à jour du portrait de sa clientèle, notamment sur le plan des caractéristiques sociodémographiques, du profil de la criminalité et des antécédents judiciaires, de l'instruction et de l'emploi ainsi que des principales problématiques auxquelles sont confrontées les personnes qui lui sont confiées.³

► *Les caractéristiques
sociodémographiques*

La clientèle correctionnelle se compose d'hommes en très grande majorité (plus de 90 %). La plus grande partie est francophone ou s'exprime couramment en français (87 %). Un peu plus de la moitié est

célibataire et les deux tiers sont âgés de moins de 40 ans. La majorité est catholique (84 %). Les autres religions regroupent 8,6 % des individus tandis que 7,5 % se déclarent sans religion. On constate un vieillissement de la population correctionnelle, dont l'âge moyen est passé de 31,4 ans en 1993 à 35 ans en 2001.

► *La criminalité et les antécédents judiciaires*

Les délits actuels qui reviennent le plus fréquemment sont les voies de fait, pour 22 %, suivis des infractions en matière de stupéfiants (14 %) et des introductions par effraction (8,7 %). Pour plus du tiers des sujets (34,1 %), le délit actuel le plus grave inscrit au dossier est un crime contre la personne (homicide, voies de fait, vol qualifié, délit sexuel).

Le tiers des répondants (33,4 %) a déclaré avoir commis un délit pour lequel il a été condamné devant le Tribunal de la jeunesse. Par ailleurs, 68,7 % des sujets ont affirmé avoir eu des antécédents judiciaires au moment de leur prise en charge par les services correctionnels. De plus, 12,5 % des individus mentionnent avoir déjà purgé une peine fédérale.

► *L'instruction et l'emploi*

La presque totalité de la clientèle correctionnelle sait lire, écrire et compter. Une minorité seulement (23 %) a persévéré jusqu'à la fin du niveau secondaire, tandis que 12,9 % de la clientèle a poursuivi des études post-secondaires. Un pourcentage non négligeable (9,4 %) d'individus n'a complété que des études primaires. La majorité de la clientèle a décroché de l'école, généralement entre 15 et 18 ans. La plupart des contrevenants ont eu l'occasion de suivre des cours après ce décrochage.

Si la majorité de la clientèle se considère apte au travail (81 %), moins de la moitié (46,2 %) occupait un emploi lors de sa prise en charge par les services correctionnels. La principale source de revenus de la clientèle est le travail rémunéré (39 %), mais une importante proportion de la clientèle est prestataire de l'aide

sociale (33 %). Près du tiers (28,7 %) des répondants a déclaré obtenir des gains financiers de ses activités criminelles, et la moitié d'entre eux a déclaré des revenus illégaux supérieurs au salaire moyen canadien.

► *Les principales problématiques*

Les principales problématiques ont trait à la violence et à la « victimisation », à la santé mentale, à l'alcoolisme, à la toxicomanie et aux jeux de hasard.

L'étude démontre que la violence (verbale et physique) entre les conjoints est particulièrement fréquente chez la clientèle correctionnelle. Si près de la moitié (46 %) des délinquants affirme avoir déjà fait preuve de violence envers son conjoint ou conjointe, plus de 50 % disent aussi en avoir été victimes. Quant à l'abus sexuel, un homme sur quatre et une femme sur deux disent en avoir été victimes.

Les problèmes d'ordre émotionnel ou psychologique sont très présents au sein de la clientèle correctionnelle du Québec. Un contrevenant sur deux (51,5 %) a déjà consulté un professionnel pour un problème de cet ordre, un sur trois s'est fait prescrire des médicaments et un sur cinq a fait l'objet d'une hospitalisation. Des pensées suicidaires ont hanté un contrevenant sur deux (49,6 %), tandis que 34 % des participants ont posé un geste concret pour mettre fin à leurs jours au moins une fois au cours de leur vie.

Par ailleurs, l'étude permet de constater que les contrevenants sont nombreux à présenter un problème de consommation fréquente d'alcool et de drogues. La proportion de la clientèle qui prend plus de 14 consommations par semaine est quatre fois plus élevée que dans la population canadienne. Au cours de l'année précédant la prise en charge, plus du tiers (36 %) de la clientèle correctionnelle consommait 25 verres et plus d'alcool par semaine tandis que plus de la moitié (54 %) recourait à une drogue et que près du quart en prenait tous les jours. La moitié

des sujets (47 %) ont déjà entrepris un traitement de désintoxication au cours de leur vie.

Concernant les jeux de hasard, les résultats indiquent qu'une majorité de sujets y participent occasionnellement et que la plupart d'entre eux y investissent moins de 10 \$ par semaine. Toutefois, 12 % des participants y dépensent une somme hebdomadaire supérieure à 100 \$ et 9,1 % se considèrent comme des joueurs compulsifs.

► *L'adaptation de la prestation de services correctionnels*

Cette diversité des particularités et des problématiques de la clientèle correctionnelle impose à la DGSC des efforts constants pour adapter la prestation de services. Cette adaptation commence par une évaluation rigoureuse de la clientèle pour être en mesure de déceler les besoins de soutien et d'encadrement. Elle implique également la disponibilité de programmes et de services en mesure de répondre à ces besoins. Par conséquent, des efforts doivent être déployés, plus particulièrement pour favoriser l'accès des personnes contrevenantes aux ressources de la communauté offrant des services spécialisés visant à amorcer la résolution des problèmes associés à leur délinquance (violence conjugale, déviance sexuelle, pédophilie, alcoolisme et toxicomanie) ainsi qu'en matière de santé physique et mentale, de formation et d'emploi. Par ailleurs, la qualité de l'évaluation dépend en grande partie de l'accessibilité aux renseignements concernant le contrevenant.

C'est ainsi que des évaluations plus exhaustives ont été implantées en détention pour les personnes condamnées à des peines d'incarcération de six mois ou plus. Pour ce faire, des agents de probation ont été affectés en détention et le mode d'organisation du travail a été révisé afin de produire les évaluations approfondies en vue d'élaborer un plan d'intervention correctionnelle et de répondre à certains besoins

pour les fins de décisions, notamment celles de la CQLC.

De plus, un projet de collaboration avec le Solliciteur général du Canada a été mis sur pied dans le but d'utiliser des outils précis d'évaluation du risque de récidive des agresseurs sexuels. Un protocole d'échange d'information a également été conclu afin de permettre à la DGSC d'avoir accès à l'information détenue par le Service correctionnel du Canada pour tous les contrevenants possédant des antécédents fédéraux qui lui sont confiés. Une équipe spécialisée a été créée et l'échange d'information est continu. Ces initiatives permettent de réduire les risques pour la société lors de la prise de décisions relatives à l'absence temporaire ou à la libération conditionnelle.

Enfin, la négociation et la mise en œuvre d'un protocole entre le ministère de la Sécurité publique et le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille a permis d'assurer dans chaque établissement de détention la présence de conseillers en main-d'œuvre qui assurent des services pour améliorer la capacité des personnes contrevenantes à trouver un emploi.

La capacité d'accueil du réseau des services correctionnels

La prestation de services s'effectue au sein des établissements de détention et dans le cadre du suivi des personnes contrevenantes dans la communauté. Sur une base quotidienne, la DGSC assure ainsi une prestation de services à plus de 16 000 personnes en détention, dans la communauté et dans les ressources d'hébergement communautaire.

► *Les établissements de détention*

Le réseau de la détention comprend 18 établissements de détention répartis sur l'ensemble du territoire du Québec. Le réseau, qui a une capacité opérationnelle de 3 805 places, est composé de trois types d'établissements classés en fonction de

leur taille : grands, moyens et petits établissements.

Les grands établissements sont ceux de Montréal et de Rivière-des-Prairies, qui ont des capacités respectives de 1 046 et 477 places, l'établissement de détention de Québec, secteur masculin, avec 540 places et celui de Saint-Jérôme, 341 places. Ces établissements comptent pour 63,1 % de la capacité opérationnelle totale. Les établissements moyens sont ceux de Hull, de Sherbrooke et de Trois-Rivières, avec des capacités d'accueil respectives de 187, 193 et 171 places. Ces établissements intermédiaires comptent pour 14,5 % de la capacité opérationnelle totale. Avec un total de 644 places, dix petits établissements répartis dans les autres régions du Québec représentent 17,0 % de la capacité opérationnelle totale. Ils sont situés à Amos, Baie-Comeau, Chicoutimi, Havre-Aubert, New Carlisle, Rimouski, Roberval, Sept-Îles, Sorel et Valleyfield.

En outre, deux établissements accueillent la clientèle féminine, soit l'établissement de détention Maison Tanguay et l'établissement de détention de Québec, secteur féminin, qui ont des capacités respectives de 155 et 51 places, soit 5,4 % de la capacité opérationnelle totale.

Le taux d'occupation des établissements de détention avoisine généralement 100 %. À titre d'exemple, la population moyenne quotidienne enregistrée pour la période d'avril à novembre 2003 était de 3 752 personnes présentes par rapport à une capacité opérationnelle moyenne mensuelle de 3 757 places.

Par ailleurs, il est important de tenir compte du statut, prévenu ou condamné, des personnes présentes dans les établissements de détention. Les absences temporaires peuvent rarement être accordées à des personnes prévenues. Ces dernières ont par conséquent un impact beaucoup plus considérable sur la population moyenne quotidienne présente que les personnes condamnées, celles-ci pouvant bénéficier d'absences tem-

poraires. L'analyse de la population carcérale permet de constater que, de 1984 à 2002, le nombre de prévenus présents a augmenté presque constamment. Il représentait 30,9 % de la population carcérale en 1984-1985, alors qu'il atteint un sommet en 2000-2001 et en 2001-2002, les prévenus composant 40 % de la population présente. Cette situation rend plus difficile la gestion de la population carcérale.

Dans ce contexte, l'adoption du projet de loi modifiant le Code de sécurité routière et le Code de procédure pénale devrait permettre une utilisation plus judicieuse des places en détention. Au cours des trois dernières années, en moyenne 150 de ces places ont été occupées par des personnes n'ayant pas payé des amendes imposées pour une infraction au Code de la sécurité routière ou pour une infraction municipale relative à la circulation routière. Le nouveau projet de loi prévoit que les personnes qui ne paient pas leurs amendes en matière de circulation routière peuvent se voir suspendre leur permis de conduire ou l'immatriculation de leur véhicule ou bien se voir proposer des travaux compensatoires. Dorénavant, la peine d'incarcération ne libérera plus les personnes contrevenantes du paiement de leurs amendes.

► *Les directions de l'évaluation et des services en milieu ouvert (DESMO)*

Dix-sept DESMO desservent 42 points de service sur l'ensemble du territoire du Québec. Ces directions ont été mises en place en 1998 dans toutes les régions. Elles assurent, d'une part, le suivi des contrevenants soumis à une mesure appliquée dans la communauté, telle l'ordonnance de probation ou d'emprisonnement avec sursis et, d'autre part, le suivi des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle. En 2002-2003, la moyenne mensuelle des dossiers actifs des principales activités de surveillance, soit la probation avec surveillance⁴, la surveillance de libération conditionnelle⁵, l'emprisonnement avec sursis⁶ et les travaux

communautaires⁷, était de 15 012,9. Les ordonnances de probation avec surveillance comptaient pour 57 % des dossiers, la libération conditionnelle pour 3,9 %, les ordonnances d'emprisonnement avec sursis pour 23,5 % et les travaux communautaires pour 15,6 %.

La progression des activités de surveillance a été importante depuis 1995. La moyenne mensuelle des dossiers est passée de 11 248 en 1995-1996 à 15 012,9 en 2002-2003, soit une augmentation de 33,4 %. Cette hausse est en grande partie attribuable à l'implantation de l'emprisonnement avec sursis (1 053 dossiers mensuels moyens en 1996-1997 lors de la première année d'implantation et 3 535,5 en 2002-2003). Adoptée en septembre 1996, cette mesure, substitutive à l'incarcération, est de plus en plus utilisée par la Cour. Avec sa généralisation, le personnel de la DGSC est maintenant en mesure de contrôler le respect des conditions punitives, comme l'assignation à résidence, imposées par les tribunaux aux personnes qui font l'objet d'une sentence d'emprisonnement à purger dans la communauté. La probation avec surveillance a également augmenté (7 575 dossiers actifs en 1995-1996 et 8 552 en 2002-2003), mais la surveillance de libération conditionnelle est en diminution.

En plus du suivi dans la communauté, les DESMO réalisent également les tâches relatives à l'éclairage des tribunaux et de la CQLC. En 2002-2003, elles ont transmis 5 547 évaluations à la Cour, dont les trois quarts sont des « rapports présenticiels » réguliers⁸, ainsi que 415 évaluations à la CQLC en vue de soutenir cette dernière dans sa prise de décision en matière de libération conditionnelle.

► *L'hébergement communautaire*

L'accueil en milieu ouvert comprend plusieurs types d'hébergement communautaire qui offrent des services à la clientèle correctionnelle : les foyers d'accueil, les ressources spécialisées, les centres résidentiels communau-

taires et les centres d'hébergement communautaires.

Les foyers d'accueil, au nombre de 23, comptent 29 places. Il s'agit d'individus ou de familles qui proposent un hébergement mais très peu d'encadrement aux contrevenants. Ils offrent cependant un milieu de vie stable qui favorise leur réinsertion sociale. Les 28 ressources spécialisées disposent, elles, de 101 places. Elles dispensent des services pour diverses problématiques : santé mentale, toxicomanie ou violence conjugale. Elles font partie des ressources à contrat qui sont rémunérées sur la base des coûts supplémentaires découlant du fait que la personne est « judiciarisée ».

Dix-neuf centres résidentiels communautaires ont une capacité globale de 310 places. Il s'agit d'établissements privés sans but lucratif qui hébergent des personnes contrevenantes nécessitant un encadrement soutenu. Ils offrent des services de soutien sur le plan psychosocial et socioculturel et des services susceptibles d'aider les personnes dans leur démarche de réinsertion sociale. Les personnes y reçoivent un accompagnement structuré dispensé par un personnel spécialisé dans l'intervention auprès de ce type de clientèle.

Enfin, cinq centres d'hébergement communautaires disposent de 25 places. Ce sont des établissements privés sans but lucratif qui hébergent des personnes contrevenantes nécessitant un encadrement minimal. Ils offrent des services d'aide pour la réinsertion sociale.

La DGSC peut donc compter sur un réseau de 75 ressources communautaires qui disposent d'environ 465 places réparties sur l'ensemble du territoire du Québec.

La suite de l'évolution

La poursuite de l'évolution des services correctionnels est en bonne partie reliée à la mise en place des changements, notamment en matière d'évaluation, de suivi de la clientèle

en détention et dans la communauté, d'accès aux renseignements sur les personnes contrevenantes ainsi que de mesures de remise en liberté des personnes incarcérées.

De plus, la DGSC poursuit ses efforts pour assurer aux personnes incarcérées des services spécialisés, offerts par des ressources de la communauté, visant à amorcer la résolution des problèmes associés à leur délinquance, notamment les problèmes de violence conjugale, de déviance sexuelle, de pédophilie, d'alcoolisme et de toxicomanie.

Par ailleurs, les modes de fonctionnement et de financement des organismes communautaires du secteur pénal seront revus. Cela permettra d'affermir sur des bases plus solides leur statut de partenaires délivrant aux personnes contrevenantes des services complémentaires à ceux de la DGSC.

Enfin, la prestation de services devra de plus en plus tenir compte des besoins propres aux femmes et aux autochtones. L'adaptation des services correctionnels implique un travail important pour modifier les approches auprès de ces deux clientèles ainsi qu'un maillage très serré avec les ressources de la communauté en mesure de soutenir leur réinsertion sociale.

Ce sont là autant de défis à relever pour assurer la poursuite de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes en prenant en compte les deux critères prépondérants que va introduire la nouvelle loi : la protection de la société et le respect des décisions des tribunaux. ■

Notes

- ¹ Claude Corbo, *Pour rendre plus sécuritaire un risque nécessaire*, Montréal, 30 avril 2001.
- ² Québec, Direction générale des services correctionnels, *Surveillance électronique : solution ou panacée*, Québec, ministère de la Sécurité publique, 2000, [en ligne], www.msp.gouv.qc.ca/reinsertion/publicat/surveil_elctronique/surveil_electronique.pdf
- ³ Québec, Direction générale des services correctionnels, *Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec 2001 : rapport synthèse*, Québec, ministère de la Sécurité publique, 2002.
- ⁴ La « probation avec surveillance » signifie une peine non carcérale visant la réhabilitation, qui est imposée à une personne reconnue coupable d'une infraction. Celle-ci doit respecter un certain nombre d'obligations qui lui sont imposées par le tribunal pour conserver sa liberté (ex. : s'abstenir de consommer de l'alcool, subvenir aux besoins de sa famille).
- ⁵ La « surveillance de libération conditionnelle » est une mesure qui permet à une personne détenue de purger le reste de sa peine d'incarcération dans la communauté, aux conditions déterminées par une commission des libérations conditionnelles. Sauf exception, toute personne incarcérée au Québec, dans un établissement provincial de détention, pour une période comprise entre six mois et deux ans moins un jour, est admissible à la libération conditionnelle, généralement au tiers de la peine d'incarcération.
- ⁶ Le « sursis » indique une peine non carcérale imposée en vertu du *Code criminel*. Le juge condamne la personne contrevenante à l'incarcération, mais surseoit à l'exécution de cette peine aussi longtemps qu'elle respecte un certain nombre de conditions obligatoires et facultatives imposées par le tribunal.
- ⁷ Les « travaux communautaires » sont une condition facultative imposée par le tribunal dans le cadre d'une ordonnance de probation ou d'une ordonnance de sursis. Elle oblige le contrevenant à effectuer des travaux non rémunérés pour le compte d'un organisme communautaire sans but lucratif.
- ⁸ Le « rapport présentenciel » est un document préparé à la demande du juge par un agent de probation. Il contient des renseignements pertinents sur le contrevenant et sur les circonstances entourant l'infraction pour laquelle il a été reconnu coupable. Ce rapport permet au juge, avant de prononcer la sentence, d'obtenir un ensemble de renseignements qui lui seront utiles pour déterminer la peine qui convient le mieux au contrevenant.

Les réformes de la sécurité incendie et de la sécurité civile au Québec

Par **Benoît Matte**

Benoît Matte est agent de recherche et de planification socio-économique à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie
benoit.matte@msp.gouv.qc.ca

Deux réformes, en sécurité incendie et en sécurité civile, sont en cours à l'heure actuelle au Québec. La première, dans un domaine mieux connu, mise sur une approche régionale de gestion des risques. La seconde, dont la matière est moins prévisible, lui emboîte le pas. Leur calendrier de mise en œuvre différant donc sensiblement, cet article accordera plus de place à la sécurité incendie dont la réforme est presque complétée.

Le gouvernement du Québec a entrepris depuis quelques années des réformes de l'organisation de la sécurité incendie et de la sécurité civile. Les deux principales lois qui encadraient ces deux secteurs d'activité, la Loi sur la prévention des incendies et la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, dataient respectivement de 1968 et de 1979. Elles ne rendaient pas compte de l'évolution des structures administratives québécoises et des nouvelles réalités technologiques. Elles ne témoignaient pas non plus de l'expérience collective de gestion des sinistres acquise au fil du temps, parfois de façon tragique, à la suite d'événements qui ont remis en cause certains aspects de l'organisation en place.

En matière de sécurité civile, par exemple, l'ampleur des conséquences de la tempête de verglas qui a frappé l'ouest du Québec en janvier 1998 a forcé la tenue d'une commission scientifique et technique chargée de tirer les enseignements de cette catastrophe. Les conclusions de son rapport ont confirmé les faiblesses du système de sécurité civile, notamment l'impréparation des municipalités pour gérer les sinistres, la concertation limitée entre des municipalités voisines qui partagent un même risque, la méconnaissance de certains risques, le peu d'effort déployé sur le plan de la prévention et l'absence d'une culture de sécurité civile parmi les citoyens.

Dans le domaine de la sécurité incendie, des épisodes dramatiques (incendie d'un établissement pour personnes âgées à Sainte-Geneviève, en août 1996, qui a causé sept pertes de vies; explosion d'un réservoir de propane à Warwick, où quatre pompiers ont trouvé la mort en juin 1993) ont mis en évidence certaines déficiences de l'organisation, en particulier la disparité de la protection contre l'incendie offerte par les municipalités ainsi que les lacunes du système de formation et d'entraînement du personnel.

Les objectifs communs aux deux réformes

Le Québec déplore chaque année environ 80 pertes humaines à cause des incendies, soit un taux de 1,12 décès par 100 000 habitants, l'un des plus bas parmi les provinces canadiennes. En revanche, avec des dommages matériels causés par un incendie s'élevant à plus de 396 millions de dollars, le Québec est très mal placé au Canada. Pour ce qui est des autres sinistres survenus au cours des quinze dernières années, on estime que les sommes engagées pour les remboursements des mesures d'urgence, des dommages matériels et de la remise en état sécuritaire des infrastructures essentielles atteignent 275 millions de dollars en moyenne annuellement.

Au-delà des objectifs propres à cha-

que secteur d'activité qui sont le reflet de problématiques spécifiques, les réformes du ministère de la Sécurité publique en sécurité incendie et en sécurité civile poursuivent un certain nombre de buts communs :

- réduire la vulnérabilité de la société québécoise face aux sinistres de toute nature, les incendies représentant à cet égard des sinistres courants, par rapport à des sinistres dont l'occurrence est moins importante mais les effets souvent plus dévastateurs;
- favoriser une meilleure connaissance des risques, particulièrement chez les intervenants municipaux et gouvernementaux chargés d'en assumer la gestion, que ce soit en matière de prévention, de préparation, d'intervention et, selon le cas, de rétablissement ou de recherche des causes et des circonstances des incendies;
- sensibiliser les différents acteurs (citoyens, entreprises, personnes dont les activités ou les biens présentent des risques graves, conseils et services municipaux, ministères et organismes gouvernementaux) en fonction de leur niveau respectif de responsabilité face aux risques ou aux effets des incendies ou des sinistres;
- optimiser les ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles consacrées par les

diverses instances municipales ou gouvernementales à la sécurité civile et à la sécurité incendie, de manière à combler les éventuelles lacunes et à éviter les cas de duplication, le tout dans un souci d'équité, que ce soit pour le niveau de protection ou la répartition des coûts.

Il faut donc examiner les deux réformes de la sécurité incendie et de la sécurité civile dans une perspective de continuité. Avec les risques d'incendie, tous les partenaires peuvent se familiariser très concrètement avec la gestion des risques pour, ensuite, s'en servir pour développer un modèle applicable à des risques moins fréquents, mais très présents dans certains milieux, comme les inondations, les glissements de terrain et les risques technologiques.

La réforme de la sécurité incendie

Pour connaître le succès, la réforme exige l'adhésion de tous les intervenants du domaine de la sécurité incendie. Ils doivent œuvrer à l'intérieur d'une structure où les responsabilités de chacun sont clairement définies. Un encadrement juridique de leurs obligations était donc nécessaire.

- ▶ *Un nouveau cadre juridique au cœur de la réforme : la Loi sur la sécurité incendie*

La Loi sur la sécurité incendie, en vigueur depuis juin 2000, est la pièce maîtresse de la réforme amorcée un an plus tôt par la publication d'un énoncé d'orientations ministérielles intitulé « Feu vert à une réforme de la sécurité incendie au Québec ». La nouvelle loi vient encadrer et moderniser l'organisation de la sécurité incendie selon trois grands axes qui ont fait consensus parmi les partenaires des municipalités, de la sécurité incendie et des assurances : des responsabilités mieux définies à tous les paliers; la mise en place de mécanismes de planification de la sécurité incendie et de contrôle de l'efficacité

de l'action des municipalités; une approche plus professionnelle de la sécurité incendie, qui passe par l'amélioration des compétences professionnelles du personnel municipal travaillant en sécurité incendie.

- ▶ *Des responsabilités mieux définies à tous les paliers*

Du simple citoyen jusqu'au gouvernement, en passant par les personnes et les entreprises dont les activités ou les biens présentent un risque élevé ou particulier d'incendie, les pompiers, les autorités régionales, les municipalités et les assureurs, la Loi sur la sécurité incendie désigne pour chacun son niveau de responsabilité par rapport à l'incendie. Elle précise les actions que chacun doit entreprendre afin de contribuer à l'amélioration de la situation.

En ce qui concerne le milieu municipal, le principe de base de la loi consiste à confier la responsabilité des fonctions associées à la sécurité incendie (planification, prévention, intervention, recherche des causes et des circonstances) au palier administratif ou opérationnel le plus apte à l'assumer, dans un double souci d'améliorer la protection des citoyens et de leurs biens et d'accroître l'efficacité des services publics.

Il ne fait aucun doute que la gestion quotidienne des ressources directement affectées au combat contre l'incendie doit demeurer le plus près possible du théâtre des interventions. Il ressort tout aussi nettement que le niveau de protection des citoyens peut être sensiblement amélioré par une approche systématique de gestion des risques, par une vision stratégique des orientations à privilégier et des mesures à prendre – en misant davantage sur la prévention, par exemple, – et par la considération de l'ensemble des ressources disponibles dans une région donnée. D'où l'idée d'un exercice commun de planification de la sécurité incendie à l'échelle de plusieurs municipalités regroupées sous une entité régionale.

Cet exercice consiste à faire reposer les décisions des municipalités en

matière de sécurité incendie, non plus strictement sur des considérations financières ou limitées aux seules capacités locales pour affronter certaines situations, mais sur l'état des risques présents sur leur territoire et sur le niveau de ressources accessibles, au plan régional, pour y faire face. Son objet premier reste évidemment la réduction des pertes humaines et matérielles attribuables à l'incendie.

Dans ce contexte, les municipalités locales demeurent les maîtres d'œuvre de la gestion des ressources consacrées à la sécurité incendie sur leur territoire, de l'organisation des secours et de la prestation des services qu'elles souhaitent donner à leurs citoyens. Afin de répondre aux besoins de formation des pompiers et du personnel travaillant en sécurité incendie, la loi institue également l'École nationale des pompiers du Québec qui a pour mission de veiller à la pertinence, à la qualité et à la cohérence de leur formation. Enfin, la loi précise les responsabilités du ministre de la Sécurité publique et du gouvernement en sécurité incendie, ainsi que le rôle du commissaire-enquêteur aux incendies.

- ▶ *La mise en place de mécanismes de planification de la sécurité incendie et de contrôle de l'efficacité de l'action des municipalités*

Le processus régional de planification de la sécurité incendie trouve son aboutissement dans l'adoption d'un schéma de couverture de risques. À la fois instrument de gestion des risques et de prise de décision pour les élus municipaux et outil de planification des secours pour les responsables des opérations, le schéma prévoit les diverses modalités de l'organisation de la sécurité incendie sur le territoire. Il est élaboré par la municipalité régionale de comté (MRC) ou toute autre instance assimilée à une MRC aux termes de la Loi sur la sécurité incendie, en collaboration avec les administrations locales. Les actions nécessaires pour atteindre les objectifs du schéma sont pour leur

part arrêtées au niveau local, dans un plan de mise en œuvre intégré au document régional. Ce partage de responsabilités entre les paliers régional et local s'inspire de dispositions en vigueur en France depuis 1996 relativement à l'organisation des services d'incendie et de secours.

Une particularité du schéma de couverture de risques est qu'il contient une procédure de contrôle périodique de l'efficacité des actions mises en œuvre par les municipalités et du degré d'atteinte des objectifs de protection. Ainsi, les services de sécurité incendie seront plus en mesure d'apporter les correctifs nécessaires.

Par ailleurs, dans le but d'évaluer et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services de sécurité incendie sur le territoire québécois, les municipalités doivent transmettre au ministre de la Sécurité publique un rapport annuel d'activité en sécurité incendie et lui communiquer des renseignements sur chacun des incendies survenus sur leur territoire, et ce, à des fins de traitement statistique, de prévention et de planification.

► *Une approche plus professionnelle de la sécurité incendie*

Les standards en sécurité incendie les plus couramment reconnus sur le plan international, notamment les normes américaines de la *National Fire Protection Association* (NFPA) sur la sécurité des pompiers, des véhicules et des équipements et sur les plans d'intervention, ont été pris en compte dans la réforme. L'application de ces normes présuppose la détermination des compétences souhaitées du personnel travaillant en sécurité incendie. À cet effet, de nouvelles exigences de qualification à la profession de pompier seront adoptées prochainement par le gouvernement. Ce niveau plus élevé de qualification attendu des travailleurs des services municipaux de sécurité incendie pourra être plus facilement atteint grâce aux mandats confiés à la nouvelle École nationale des pompiers du Québec.

► *Le schéma de couverture de risques*

Il ne faut pas voir la réalisation du schéma de couverture de risques comme un processus de planification qui impose une organisation uniforme des moyens de secours sur l'ensemble du territoire. Bien au contraire, il laisse aux élus municipaux le soin de décider du niveau de protection qu'ils souhaitent offrir dans chaque secteur. En cela, il respecte le principe d'imputabilité des actions des élus envers l'électorat.

Une réforme innovatrice

Dans un contexte de rareté relative, de cherté et de spécialisation des ressources et de la main-d'œuvre, cet exercice de planification doit être abordé dans la perspective de faire ressortir les occasions de regroupement de services et d'optimisation de l'utilisation des ressources et des équipements dans chaque région, voire la possibilité de déléguer en partie ou en totalité à d'autres municipalités la prestation de services en sécurité incendie. C'est ainsi qu'il pourra entraîner des économies d'échelle, notamment en ce qui concerne les coûts de la formation des pompiers ou de l'organisation d'activités de prévention.

Cette démarche est à la source des Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie qui encadrent les autorités régionales dans la réalisation de leur schéma. Ces orientations, élaborées en collaboration avec les représentants du monde municipal, des assurances et de l'incendie, privilégient une approche contemporaine qui donne aux municipalités la possibilité de déterminer les moyens de protection à mettre en œuvre, ce qui tranche avec la voie réglementaire. À ce propos, les Orientations ont suivi le même processus d'adoption qu'un règlement du gouvernement et ont donc fait l'objet d'une publication à la Gazette officielle du Québec.

Sur le plan du contenu, les Orientations proposent un modèle de gestion

des risques d'incendie adapté aux particularités québécoises en matière d'organisation et de fonctionnement des services municipaux de sécurité incendie. Elles fixent quelques objectifs de protection et, dans certains cas, des mesures minimales de sécurité dont les organisations municipales doivent tenir compte dans leur planification. Le ministre de la Sécurité publique veut ainsi s'assurer qu'une couverture suffisante des risques d'incendie est maintenue partout au Québec. Les Orientations laissent aussi une certaine discrétion au ministre dans l'appréciation de la planification effectuée dans chaque milieu.

► *Le modèle québécois de gestion des risques d'incendie*

Le modèle québécois de gestion des risques d'incendie, illustré à l'annexe 1, constitue le fondement théorique de l'exercice de planification prévu dans la loi et exigé de chaque communauté régionale. Il s'inspire en partie du Modèle d'efficacité en matière de sécurité incendie, appliqué par le Bureau du Commissaire des incendies de l'Ontario après l'adoption en 1997, par le gouvernement de cette province, de la Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie. Il intègre à la fois les particularités du cadre québécois de gestion de la sécurité incendie et quelques prescriptions, parfois incontournables, contenues dans les normes et les standards les plus généralement reconnus dans le domaine. On y retrouve notamment des références aux normes conçues par la NFPA, par l'Association canadienne de normalisation, par le Laboratoire des assureurs du Canada (ULC) ou par le Service d'inspection des assureurs incendie (SIAI).

L'exercice demandé aux autorités municipales consiste essentiellement dans une analyse des risques présents sur leur territoire, de manière à prévoir des mesures de prévention propres à réduire les probabilités qu'un incendie ne survienne (réduction de l'occurrence) et à planifier les modalités d'intervention destinées à

en limiter les effets néfastes lorsqu'il se déclare (réduction de l'impact). Ces trois dimensions – l'analyse des risques, la prévention et l'intervention – forment donc la charpente sur laquelle prendront appui les autres éléments du modèle. Elles sont complémentaires et interdépendantes dans la mesure où les actions se réclamant d'une seule des trois dimensions ne permettent généralement pas de contrôler le phénomène et l'impact de l'incendie dans toutes les circonstances. L'établissement d'un niveau de protection contre l'incendie doit donc reposer sur les effets combinés de plusieurs actions.

On aura compris que la finalité du modèle consiste, pour une communauté donnée, à réduire les risques associés au phénomène d'incendie, à la fois en termes d'occurrence et d'impact, jusqu'à un écart jugé acceptable compte tenu de la capacité financière des contribuables et de leur seuil de tolérance relativement à l'éventualité ou aux effets d'un incendie. Cet écart, qui peut être plus ou moins important selon la communauté, est fixé après considération de l'ensemble des facteurs regroupés sous chacune des trois dimensions susmentionnées. Il est représenté dans le modèle par la portion résiduelle, c'est-à-dire l'écart entre les risques estimés et les effets concrets ou anticipés de l'ensemble des mesures déployées pour leur faire face. Au terme d'une analyse détaillée de tous les facteurs, chaque communauté déterminera l'importance du risque qu'elle entend assumer dans les diverses parties de son territoire.

Il lui appartient surtout de décider de la combinaison des divers facteurs contenus dans le modèle ainsi que de l'importance respective qu'elle accordera à chacun, en fonction d'attributs particuliers comme l'étendue de son territoire, la présence de certains risques, sa capacité financière ou administrative, les difficultés d'accès physique à certains secteurs ou les autres limites objectives à l'intervention. Chacun des facteurs composant le modèle concourt de façon

distincte à l'atteinte des objectifs de protection contre l'incendie. Certains éléments touchant la prévention ou la détection rapide des incendies vont en effet contribuer à réduire l'occurrence des sinistres ou à abaisser le nombre de victimes tandis que d'autres, en influençant la qualité ou la rapidité des interventions en cas d'alerte, permettront de réduire les préjudices matériels.

Tout théorique que soit ce modèle, son utilisation permet de maximiser l'efficacité des actions et des investissements devant être effectués en sécurité incendie. La prise en compte successive de ses différents éléments permet, selon le besoin, d'évaluer ou de pondérer la contribution respective de diverses mesures ou décisions à l'atteinte d'un objectif donné d'amélioration du niveau de protection contre les incendies. Utilisé suivant une approche prospective, cet outil offre aux décideurs, élus ou gestionnaires municipaux, la possibilité de mesurer l'efficacité ou le rendement de différentes options s'offrant à eux et reposant sur diverses combinaisons de moyens.

► *La définition du risque d'incendie*

Dès que l'on souhaite procéder à une gestion des risques, on se heurte à la difficulté de définir ce qu'il convient de retenir comme étant un risque. Une définition adaptée aux besoins particuliers de la sécurité incendie se révèle d'autant plus nécessaire que le concept de risque sert à des usages variés dans les domaines de la santé, de la sécurité civile ou de la protection de l'environnement, voire dans les milieux de la finance et de l'assurance.

La plupart des disciplines qui doivent préciser la notion de risque à des fins de planification stratégique ou opérationnelle optent généralement pour une définition intégrant, d'une part, la probabilité qu'un événement donné survienne et, d'autre part, la gravité des effets néfastes qui pourraient en découler sur la santé, les biens matériels ou l'environnement. Dans cet esprit, le risque d'incendie

devient donc le produit de la probabilité que survienne un incendie dans un bâtiment donné et des conséquences susceptibles de s'ensuivre (Risque = probabilité x gravité).

En accord avec une pratique déjà répandue dans le milieu de la sécurité incendie, l'usage des bâtiments est considéré comme le paramètre de base. En effet, les plus grandes organisations dans ce domaine au Québec utilisent déjà des méthodes de classification des risques fondées sur l'usage de chaque bâtiment, paramètre auquel viennent ordinairement se greffer des critères sur le nombre potentiel d'occupants, le nombre d'étages, la superficie totale du bâtiment et la présence de matières dangereuses. Bien que ces méthodes laissent une marge de variabilité dans la catégorisation des risques, elles présentent l'avantage, sur le plan de l'intervention, de permettre une estimation de l'ampleur des ressources (personnel, débit d'eau, équipements d'intervention) à déployer lors d'un incendie.

► *La classification des risques d'incendie*

Considérant que la classification des risques doit servir au palier régional à des fins de planification stratégique, une classification simple suffit pour obtenir une connaissance sommaire, mais non moins fiable, des risques présents dans une région donnée. Quatre classes de risques ont de ce fait été retenues : faible, moyen, élevé et très élevé (voir annexe 2).

► *L'exonération de responsabilité pour les administrations municipales et le personnel des services de sécurité incendie*

Les municipalités font régulièrement l'objet de poursuites en dommages et intérêts pour avoir failli à leurs responsabilités lors d'incendies. Elles doivent fréquemment indemniser les requérants qui sont majoritairement des assureurs. Ces jugements défavorables freinent généralement la volonté des municipalités d'investir dans la modernisation de leurs services de sécurité incendie. Pour

les aider à remédier à ce problème, la Loi sur la sécurité incendie leur accorde une exonération conditionnelle de responsabilité civile.

Cette exonération est applicable à partir du moment où le schéma de couverture de risques, qui a été reconnu conforme aux orientations ministérielles, entre en vigueur, et que les mesures contenues dans les plans de mise en œuvre sont prises en accord avec la programmation prévue. Ainsi, les municipalités qui se sont engagées dans le schéma à appliquer les standards d'efficacité et de sécurité reconnus dans la conduite de leurs opérations en sécurité incendie, ne devraient plus avoir à démontrer devant les tribunaux qu'elles agissent en conformité avec les règles de l'art.

L'exonération de responsabilité s'applique également aux pompiers. Ils ne peuvent plus être tenus responsables des préjudices causés à autrui lorsqu'ils interviennent sur les lieux d'un incendie, à moins qu'ils aient commis une faute lourde ou intentionnelle.

Une réforme qui pave la voie à la réforme en sécurité civile

La réforme de la sécurité incendie a vraiment pris tout son sens avec la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité incendie. Elle fait de la planification et de la gestion des risques d'incendie par les municipalités sa pierre angulaire. Des pas importants ont été franchis depuis l'entrée en vigueur de la loi. En mai 2001, la version définitive des Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie a été publiée dans la Gazette officielle du Québec, ce qui indiquait aux autorités régionales qu'elles pouvaient entreprendre leur schéma de couverture de risques.

Aujourd'hui, toutes les autorités régionales, en collaboration avec les municipalités, ont entamé cette tâche. Nombre d'entre elles en sont même rendues à l'étape des plans

de mise en œuvre. Le ministère de la Sécurité publique prévoit que les premiers schémas, accompagnés des plans locaux, seront soumis au ministre au printemps 2004.

La réforme de la sécurité civile s'amorce à son tour selon une démarche similaire. En effet, après l'adoption de la Loi sur la sécurité civile en décembre 2001, le ministère achève actuellement de déterminer les orientations qui guideront les autorités municipales pour planifier la sécurité civile à l'échelle régionale et pour organiser localement des mesures de protection contre les sinistres. Les autorités régionales auront, comme en sécurité incendie, deux ans pour produire leur schéma de sécurité civile et, une fois celui-ci en vigueur, les municipalités locales devront préparer leur plan de sécurité civile.

Pour engager ce travail de planification, de gestion et d'organisation de la sécurité civile, les municipalités pourront se servir des connaissances et de l'expertise acquises en gestion des risques d'incendie par leur personnel et celui des services de sécurité incendie. Cette assertion est confirmée dans la Loi sur la sécurité civile qui prévoit qu'une partie ou la totalité du schéma de couverture de risques d'incendie pourra être incluse dans le schéma de sécurité civile. Ainsi, les municipalités utiliseront notamment l'information recueillie en sécurité incendie sur les caractéristiques de leur territoire respectif, sur les ressources en sécurité incendie et sur l'identification des secteurs du territoire municipal ou des bâtiments pouvant représenter des risques de sinistre autre que l'incendie.

La réutilisation de ces données a cependant ses limites car le domaine de la sécurité civile n'est pas exposé aux mêmes réalités. D'une part, peu de personnes du milieu municipal sont spécialisées dans la planification et l'organisation des mesures de sécurité civile; d'autre part, la sécurité civile fait appel à une multitude d'intervenants : le maire et le conseiller responsable de la sécurité civile, le

directeur général de la municipalité, les pompiers, les policiers, les ambulanciers, le personnel de différents services municipaux dont les travaux publics, les employés des établissements de santé et des services d'urgence environnementale ainsi que les bénévoles d'organismes communautaires. Il faut repenser la façon d'intégrer et de coordonner leurs interventions.

Une autre réalité est la grande variété de risques de sinistre naturel et technologique qu'il faut envisager. Or, la gestion de ces sinistres exige au préalable de les connaître et de comprendre leurs effets potentiels sur la sécurité de la population. Contrairement à la sécurité incendie, les municipalités ne possèdent pas, pour l'instant, assez de renseignements sur ces risques, notamment de la part des entreprises dont les biens ou les activités peuvent représenter des dangers pour la communauté. À cela s'ajoute une difficulté d'analyse des conséquences de tels sinistres sur la protection des citoyens qui nécessite habituellement le recours à des méthodes plus complexes qu'en sécurité incendie. Il existe peu de normes en sécurité civile, comparativement à la sécurité incendie. Elle est donc le plus souvent expliquée à l'aide de concepts et de modèles.

Au-delà des responsabilités municipales en sécurité civile, le gouvernement joue lui aussi un rôle important. Sommairement, il doit assurer une protection adéquate des citoyens sur tout le territoire québécois lors d'un sinistre à portée nationale. Cela se traduit, dans un premier temps, par l'engagement des ministères et organismes gouvernementaux qui fournissent des biens et services essentiels à la population à prendre les mesures nécessaires pour assurer leur permanence en pareille situation. Dans un deuxième temps, les ministères et organismes du gouvernement concernés par la sécurité civile contribuent au projet de plan national de sécurité civile et éventuellement, à sa mise en œuvre.

Ce plan est l'outil privilégié par le gouvernement pour planifier, organiser et concerter les actions de ces ministères et organismes en sécurité civile. Ces actions sont agencées à l'intérieur de missions qui visent à répondre aux besoins immédiats de la population lors d'un sinistre majeur, réel ou imminent, et dont l'ampleur des conséquences nécessite des mesures telles que les municipalités ou une partie de l'appareil gouvernemental ne peuvent

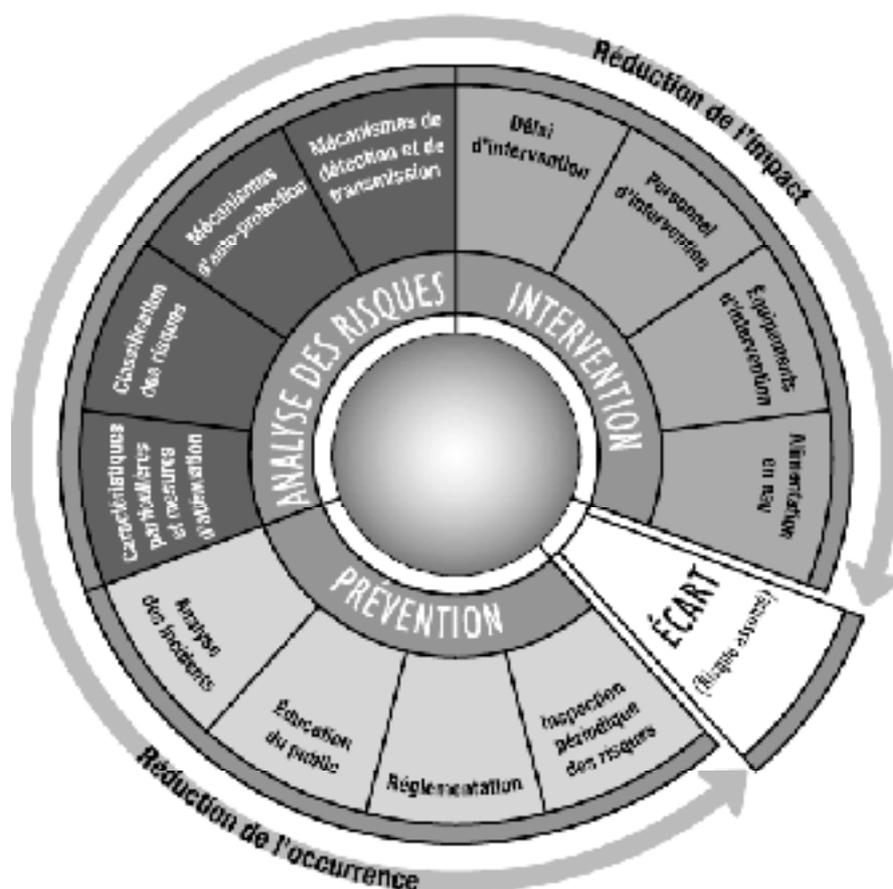
pas ou ne peuvent plus appliquer. Le plan national ne remplace donc pas le schéma de sécurité civile de l'autorité régionale, il lui est complémentaire.

Pour affronter l'imprévisible

En se dotant de législations, d'outils et de mécanismes modernes, la société québécoise dispose dorénavant des atouts nécessaires pour mieux parer aux risques connus et se préparer à

affronter l'imprévisible. À cet effet, l'approche régionale de gestion des risques est certainement prometteuse puisqu'elle confère toute latitude aux municipalités pour rechercher des solutions durables qui améliorent la sécurité de leur population en cas d'incendie et autres sinistres. ■

ANNEXE 1 Modèle de gestion des risques d'incendie



ANNEXE 2

Classification des risques d'incendie

CLASSIFICATION	DESCRIPTION	TYPE DE BÂTIMENT
Risques faibles	<ul style="list-style-type: none"> - Très petits bâtiments, très espacés - Bâtiments résidentiels, de 1 ou 2 logements, de 1 ou 2 étages, détachés 	<ul style="list-style-type: none"> - Hangars, garages - Résidences unifamiliales détachées, de 1 ou 2 logements, chalets, maisons mobiles, maisons de chambres de moins de 5 personnes
Risques moyens	<ul style="list-style-type: none"> - Bâtiments d'au plus 3 étages et dont l'aire au sol est d'au plus 600 m² 	<ul style="list-style-type: none"> - Résidences unifamiliales attachées de 2 ou 3 étages - Immeubles de 8 logements ou moins, maisons de chambres (5 à 9 chambres) - Établissements industriels du Groupe F, division 3* (ateliers, entrepôts, salles de vente, etc.)
Risques élevés	<ul style="list-style-type: none"> - Bâtiments dont l'aire au sol est de plus de 600 m² - Bâtiments de 4 à 6 étages - Lieux où les occupants sont normalement aptes à évacuer - Lieux sans quantité significative de matières dangereuses 	<ul style="list-style-type: none"> - Établissements commerciaux - Établissements d'affaires - Immeubles de 9 logements ou plus, maisons de chambres (10 chambres ou plus), motels - Établissements industriels du Groupe F, division 2 (ateliers, garages de réparations, imprimeries, stations-service, etc.), bâtiments agricoles
Risques très élevés	<ul style="list-style-type: none"> - Bâtiments de plus de 6 étages ou présentant un risque élevé de conflagration - Lieux où les occupants ne peuvent évacuer d'eux-mêmes - Lieux impliquant une évacuation difficile en raison du nombre élevé d'occupants - Lieux où des matières dangereuses sont susceptibles de se retrouver - Lieux où l'impact d'un incendie est susceptible d'affecter le fonctionnement de la communauté 	<ul style="list-style-type: none"> - Établissements d'affaires, édifices attenants dans des vieux quartiers - Hôpitaux, centres d'accueil, résidences supervisées, établissements de détention - Centres commerciaux de plus de 45 magasins, hôtels, écoles, garderies, églises - Établissements industriels du Groupe F, division 1 (entrepôts de matières dangereuses, usines de peinture, usines de produits chimiques, meuneries, etc.) - Usines de traitement des eaux, installations portuaires

* Selon le classement des usages principaux du *Code national du bâtiment* (CNB 1995).

Le Centre national de veille de la sécurité publique

Par **Dave Castegan**

Dave Castegan est spécialiste en sciences physiques
à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie
dave.castegan@msp.gouv.qc.ca

Les catastrophes naturelles, inondations, verglas, mais aussi les attentats terroristes, ont frappé les imaginations et surtout démontré la nécessité de disposer d'une cellule spécialisée pour prévenir ces événements. Créé voici un an, le Centre national de veille de la sécurité publique a déjà fait la preuve de sa faculté d'anticipation.

Les inondations survenues au Saguenay en 1996 et la tempête de verglas en 1998 ont contribué à une prise de conscience de certains risques d'origine naturelle qui menacent la population. Ces événements ont soulevé des interrogations sur la capacité du système québécois de sécurité civile à assurer une protection adéquate des personnes et des biens lors de sinistres majeurs. Le système devait donc être modernisé en s'inspirant des enseignements retenus de ces sinistres et des recommandations des rapports Cazalis (Évaluation de l'intervention de l'organisation de la sécurité civile du Québec lors des inondations du Saguenay en juillet 1996) et Nicolet (Pour affronter l'imprévisible – Les enseignements du verglas de 1998), lesquels ont mis en évidence, entre autres, l'absence d'un système permanent de veille en sécurité civile et la nécessité d'améliorer l'alerte. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 sont venus à leur tour confirmer ce besoin en y ajoutant une nouvelle dimension hautement stratégique, celle de la sécurité intérieure.

À la suite de ces constats, le ministère de la Sécurité publique a intégré dans ses priorités d'action la mise en place d'un tel dispositif, en lien avec les centres de surveillance au Québec, au Canada et dans les États américains limitrophes. Un centre de veille optimiserait la capacité opérationnelle du gouvernement par l'anticipation d'événements pouvant avoir

des conséquences sur la sécurité civile. Ce centre traiterait également d'événements touchant la sécurité publique au Québec.

Le Centre national de veille de la sécurité publique est désormais une réalité. Il est le produit de cette réflexion et des efforts concertés du Ministère, des ministères et organismes provinciaux et fédéraux. Relevant de la Direction des opérations territoriales de la sécurité civile, il constitue un centre névralgique et dynamique où l'information est reçue, validée et diffusée aux intervenants concernés. Ses principales fonctions sont :

- anticiper les événements, réels ou imminents, pouvant avoir des conséquences sur la sécurité civile et déceler rapidement les indices qui dicteront l'alerte et la mobilisation pour assurer un déploiement optimal des ressources requises;
- intégrer l'analyse et l'expertise des partenaires afin de diffuser rapidement l'information pertinente aux organismes chargés de l'intervention, y compris les municipalités et les partenaires externes;
- faciliter la prise de décision des autorités, optimiser la circulation de l'information entre les services de première ligne et soutenir la Direction des opérations territoriales de la sécurité civile et ses directions régionales jusqu'à

l'ouverture des centres d'opérations.

Le concept du centre a été élaboré à partir des bilans historiques et scientifiques, de l'expérience des ministères et organismes publics québécois impliqués dans des situations de veille et d'urgence et également en s'inspirant du modèle français. L'environnement technologique permet d'opérer de façon efficace tout en assurant une continuité des opérations quelles que soient les contraintes. Les équipements technologiques (ordinateurs, téléviseurs, périphériques, logiciels, téléphonie, génératrices, etc.) ont été choisis avec le plus grand soin et installés pour le début des activités le 2 avril 2002.

Localisé à Québec près des décideurs gouvernementaux, le centre de veille est opérationnel 24 heures par jour, sept jours par semaine. Il permet aux citoyens et aux partenaires de signaler en tout temps un événement à caractère urgent, en utilisant, entre autres, des services téléphoniques sans frais. Deux centres de relève ont également été aménagés à Québec et à Montréal pour assurer une continuité des opérations.

L'équipe du Centre de veille, formée de 19 personnes provenant de diverses disciplines, utilise des outils technologiques de pointe. Deux personnes au minimum, soit un professionnel et un technicien, assurent les services de veille en permanence, ce nombre pouvant augmenter selon les activités et les événements. Le Centre

développe un certain nombre de produits et services : il diffuse électroniquement un rapport quotidien sur les événements de sécurité civile des 24 dernières heures, émet des bulletins d'alerte météorologique et de surveillance des inondations printanières et des risques d'avalanche, il publie sur le site internet du ministère des renseignements relatifs au débit et au niveau des rivières et à la mise en place d'une structure d'alerte lors des grandes marées dans le fleuve Saint-Laurent et, enfin, il réalise des rapports et des cartes thématiques pour les autorités gouvernementales et les directions régionales.

Hormis aux États-Unis et en France, il existe de par le monde peu de cellules stratégiques telles que le Centre de veille. Malgré sa courte existence, on constate déjà plusieurs impacts positifs sur le système de sécurité civile. En 2002, il a été au premier plan des décisions prises lors de l'incendie d'une usine de transformation de produits alimentaires à Notre-Dame-du-Lac, des inondations de juillet et des nombreux incendies de forêt. De plus, les autorités gouvernementales ont décidé de faire appel au Centre

lorsque des événements impliquent plusieurs ministères et organismes publics. Il en fut ainsi pour les actions décidées par le gouvernement en matière de sécurité des citoyens et des entreprises à l'occasion de la guerre en Irak.

Par ailleurs, le Centre de veille est maintenant la porte d'entrée pour le signalement de toute situation problématique par le personnel des représentations du Québec à l'étranger. Enfin, tout récemment, il a été au cœur des activités entourant la pénurie de logements, les conséquences des pluies abondantes d'août 2003 ainsi que le soutien à l'Ontario lors de la panne d'électricité majeure au Canada et aux États-Unis.

Pour améliorer la coordination lors de sinistres, le Centre de veille doit conclure des ententes de partenariat au niveau national, fédéral et international. Il en a déjà signé plusieurs avec des ministères et organismes québécois et fédéraux et souhaite poursuivre dans cette voie avec les municipalités et le secteur privé. À l'échelle internationale, le gouvernement du Québec a adhéré au Protocole d'entente d'aide à la gestion

des urgences avec les provinces et les États américains limitrophes. Le Centre national de veille de la sécurité publique a été désigné comme la porte d'entrée des demandes d'assistance formulées au Québec. Des discussions sont aussi en cours afin d'établir des contacts formels avec le Centre opérationnel de gestion interministériel des crises en France et la Centrale nationale d'alarme en Suisse.

Après plus d'un an d'existence, le Centre national de veille de la sécurité publique est devenu un instrument incontournable pour le ministère de la Sécurité publique et pour le gouvernement du Québec. Il assume déjà un rôle de leader au niveau de la sécurité civile et déploie toutes ses compétences et ses capacités pour permettre aux instances responsables d'engager avec efficacité et efficience les moyens nécessaires à une gestion adéquate des risques et des conséquences des sinistres. Pour le ministère, le Centre représente une plate-forme de première importance dans son souci d'implanter une culture de sécurité civile au Québec. ■

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques. ■ La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE
DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-3294

