



M É M O I R E

Présenté par la Ville de Delson
dans le cadre de la Réflexion sur la réalité policière

Le 9 octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
DISCUSSION	6
RECOMMANDATIONS	14
CONCLUSION	16

INTRODUCTION

La Ville de Delson est une municipalité d'une superficie de 7,7 km² située sur la Rive-Sud de Montréal et comptant 8 141 habitants. Elle est l'une des 11 municipalités de la MRC de Roussillon et son corps de police, la Régie intermunicipale de police Roussillon, dessert 7 de ces 11 municipalités : La Prairie, Candiac, Delson, Saint-Constant, Sainte-Catherine, Saint-Philippe et Saint-Mathieu.

Cette Régie a été constituée par décret le 26 novembre 1998, puis maintenue pour une durée additionnelle de 10 ans suite au renouvellement de l'entente intermunicipale signée le 10 décembre 2008. Compte tenu du mode de répartition des coûts d'exploitation et d'administration du service de police jugé inéquitable par plusieurs parties, les conseils municipaux de quatre des sept municipalités (Delson, Saint-Constant, Saint-Mathieu et Saint-Philippe) ont adopté en 2018 des résolutions pour manifester leur désaccord avec la reconduction des termes de l'entente à son échéance.

Les maires ont donc entrepris des négociations, auxquelles les directeurs généraux se sont joints. L'aide d'un consultant-expert de l'Union des municipalités du Québec a été retenu pour accompagner les membres de la Régie dans les négociations. Malgré la proposition de plusieurs scénarios au niveau du partage des dépenses, aucune entente n'a été conclue.

Devant l'impasse, le conseil d'administration de la Régie a demandé au ministère de la Sécurité publique et au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de l'accompagner dans le processus. Un comité aviseur a été créé avec comme mandat *de recenser les besoins et demandes de chacune des municipalités parties à l'Entente, d'élaborer un projet d'entente et de faire ses recommandations au conseil d'administration de la Régie.*

Le 11 décembre 2019, au terme d'un travail extrêmement rigoureux, le comité aviseur a remis un rapport contenant une nouvelle formule de répartition des coûts selon les recommandations des villes participantes, *visant un juste équilibre entre les concepts d'utilisateur-payeur, de population et de richesse foncière.* La proposition du comité aviseur avait pour objectif de *faire évoluer la formule de financement pour en augmenter l'équité, mais également pour améliorer*

les critères utilisés dans la catégorie « utilisateur-payeur » afin de refléter aussi adéquatement que possible l'impact des coûts engendrés par les services policiers.

Après le dépôt du rapport du comité aviseur, les villes de Candiac et de Saint-Constant ont manifesté leur intention de créer leur propre service de police indépendant. Ce projet a toutefois été refusé par le gouvernement afin d'éviter la dissolution de la Régie intermunicipale de police Roussillon. Les sous-ministres aux Affaires municipales et à la Sécurité publique ont plutôt invité tous les conseils à adopter, avant le 12 mars 2020, une résolution pour endosser la proposition du comité aviseur. Ils spécifiaient qu'à défaut d'appui unanime, une prolongation de l'entente pour une durée additionnelle de cinq ans serait proposée.

Comme l'appui unanime requis n'a pas été obtenu, le gouvernement du Québec, par le biais d'une lettre transmise par le sous-ministre du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, datée du 15 mars 2020, a confirmé le renouvellement de l'Entente intermunicipale jusqu'au 22 mars 2022, maintenant ainsi la formule de partage inéquitable des coûts. Dans sa lettre, le sous-ministre précisait que cette décision de prolongation de deux ans *devrait permettre d'identifier des pistes de solutions en vue du maintien de la Régie à plus long terme, identifiant la mise en place d'un comité consultatif qui permettra d'apporter un éclairage contemporain sur l'état de la police au Québec et de dégager des orientations qui guideront le gouvernement dans la mise en œuvre des changements qui seront jugés nécessaires.*

Ce passage que l'on retrouve dans la lettre du 15 mars 2020 fait ainsi référence au livre vert déposé par le ministère de la Sécurité publique le 18 décembre 2019, qui lançait une réflexion sur la réalité policière au Québec. Cette réflexion vise l'ensemble de la pratique et de l'organisation policière et s'adresse à des intervenants de tous horizons.

La Ville de Delson, à titre de municipalité membre de la Communauté métropolitaine de Montréal, a la responsabilité de fournir à sa population les services d'un corps de police de niveau 2. En raison de ce rôle et des enjeux que soulève le renouvellement de l'entente relative au maintien de la Régie intermunicipale de police Roussillon, la Ville tient à soumettre ses commentaires dans le cadre de la vaste consultation sur la réalité policière initiée par le ministère de la Sécurité publique. Les préoccupations de la Ville concernent spécifiquement la desserte policière et le financement des services de police.

Les thèmes abordés dans le livre vert qui feront l'objet des commentaires de la Ville de Delson sont :

3.1. La question de la desserte policière et des services fournis;

3.2. Les coûts et le financement.

Dans le présent mémoire, la Ville de Delson partagera ses points de vue sur la question suivante :

Comment assurer un financement équitable des services policiers, entre les municipalités responsables de la fourniture de ces services, puis parmi l'ensemble des municipalités du Québec?

I – La vulnérabilité des municipalités en regard de leurs obligations en matière de desserte policière

Les corps de police municipaux sont tenus, en vertu de la *Loi sur la police*, d'offrir des services conformes au niveau déterminé en fonction de la taille de la population desservie et de la position géographique¹. Il existe 6 niveaux de services policiers et les municipalités sont appelées à fournir des services allant du niveau 1 au niveau 5. La Sûreté du Québec dispense les services de niveau supérieur à ceux offerts par les divers corps de police municipaux². La taille de la population d'une municipalité est en l'occurrence utilisée comme indicateur de sa capacité financière à fournir un service plus ou moins complet. Plus son autonomie financière sera grande, plus une organisation municipale sera considérée apte à assurer seule la fourniture d'un service de police de niveau élevé. Par exemple, le Service de police de la Ville de Montréal est le seul corps de police municipal de niveau 5 au Québec et doit à ce titre détenir une expertise très avancée qui lui permettra d'intervenir notamment en matière de gestion d'événements terroristes, prise d'otage, trafic d'armes et d'explosifs, etc³.

Les municipalités faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la Communauté métropolitaine de Québec ou d'une région métropolitaine de recensement doivent être desservies par leur propre corps de police ou par un corps de police partagé (en vertu d'une régie ou d'une entente de desserte). Ce corps de police doit offrir des services de niveau 2 ou supérieurs si la taille de la population desservie l'exige⁴. Les autres municipalités du Québec sont desservies soit par un corps de police municipal si elles comptent 50 000 habitants ou plus, soit par la Sûreté du Québec si leur population est de moins de 50 000 habitants⁵.

¹ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 70 et 71.

² *I.d.*, art. 70.

³ *I.d.*, Annexe G.

⁴ *I.d.*, art. 71.

⁵ *I.d.*, art. 72. Sous réserve que certaines municipalités de moins de 50 000 habitants peuvent être desservies par un corps de police municipal (voir à cet effet les dispositions du chapitre II, art. 353.1 ss. de la *Loi sur la police*).

À titre d'exemple, la Ville de Delson, bien qu'elle ne compte que 8 141 habitants, ne peut être desservie par la Sûreté du Québec et doit offrir par ses propres moyens, seule ou dans un regroupement, un service policier de niveau 2 minimalement.

Ce mode de fonctionnement est potentiellement préjudiciable pour les plus petites municipalités faisant partie des communautés ou régions métropolitaines. En effet, celles-ci n'ont pas les moyens d'établir leur propre corps de police et ne peuvent demander à la Sûreté du Québec de les desservir. En conséquence, elles sont tenues de s'entendre avec leurs voisines sur les modalités d'une desserte regroupée. Une telle entente peut être difficile à conclure, souvent en raison d'autres enjeux politiques. À défaut d'option, les plus petites municipalités peuvent ultimement être forcées d'accepter des conditions imposées par des voisines disposant d'une meilleure autonomie financière. Dans un tel rapport de force, plusieurs municipalités deviennent dépendantes de la bonne volonté de leurs collaboratrices, car elles sont incapables d'assumer seules leurs obligations. Pour illustrer cet état de fait, la Ville de Mercier a créé, en 2017, son propre service de police municipal, le plus petit au Québec, afin de s'exclure de la desserte offerte par la Ville de Châteauguay à un prix insoutenable⁶. Si Mercier a réussi, avec ses 13 150 habitants, à s'offrir un service individuel, cette option n'est pas envisageable pour une municipalité de moins de 10 000 habitants. Entre 2001 et 2017, le nombre de corps de police municipaux est passé de 109 à seulement 30. Parmi ceux-ci, 14 desservent une municipalité seule et 16 desservent plus d'une municipalité⁷. Dans cette vague de changements, plusieurs corps de police municipaux ont cédé leur place à la Sûreté du Québec suite aux modifications de 2001 à la *Loi sur la police* et plusieurs autres se sont unis en raison des fusions municipales. Cette tendance à l'abolition des corps de police municipaux individuels s'est poursuivie jusqu'à ce jour, démontrant l'intérêt économique des regroupements.

Les municipalités jouissent d'une grande autonomie dans l'exercice de leurs activités. Cette autonomie est réclamée par les villes et a été accrue récemment avec l'entrée en vigueur de modifications législatives majeures comme le projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*.

⁶ <https://www.journaldemontreal.com/2017/06/27/le-plus-petit-service-de-police-verra-le-jour-a-mercier>

⁷ <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/desserte-policier/historique-organisation-police.html>

En matière de conclusion d'ententes intermunicipales et de constitution de régies intermunicipales, les municipalités sont relativement indépendantes et bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour négocier des conditions adaptées à leur volonté⁸. Cependant, les considérations financières étant au cœur des enjeux, la Ville de Delson se préoccupe de la place laissée à la créativité des municipalités à l'égard des conditions de partage des coûts d'un corps de police intermunicipal. En raison de leur faible pouvoir dans la négociation d'une entente d'établissement d'un corps de police regroupé, les plus petites municipalités sont vulnérables et sujettes à subir de l'exploitation financière. La Loi ne prévoit aucune intervention gouvernementale pour imposer les modalités d'une entente et obliger des municipalités à y adhérer, si ce n'est le prolongement d'une entente existante pour des raisons exceptionnelles d'intérêt public⁹. Le renouvellement forcé s'opère alors sans considération de la date d'entrée en vigueur de l'entente, si bien que des modalités parfois négociées quelques décennies auparavant sont reconduites telles quelles.

Par ailleurs, nonobstant la vulnérabilité de certaines parties à une entente de desserte policière, l'échec, et même la possibilité de l'échec des négociations menées en vue du maintien d'un corps de police est de nature à le déstabiliser et à le fragiliser. Les employés qui sentent leur emploi menacé¹⁰ peuvent rapidement se démobiliser et les investissements nécessaires aux opérations policières sont négligés en raison de l'incertitude quant à l'avenir de l'organisation. Il va sans dire que cette précarité a des répercussions négatives sur les services rendus à la population.

II – L'atteinte de l'équité grâce à une normalisation des formules de financement

Les services policiers sont essentiels. Le ministère de la Sécurité publique ne peut donc pas tolérer qu'ils soient compromis par des conflits politiques locaux ou par l'exploitation de certaines municipalités dans un rapport de force déséquilibré. En raison de leur caractère essentiel, ces services doivent, autant que faire se peut, être uniformisés et stabilisés. À cet effet, il y aurait lieu d'encadrer la formule de financement des services policiers partagés entre

⁸ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 468 et suivants. Certaines balises sont prévues néanmoins à l'article 74 de la *Loi sur la police*.

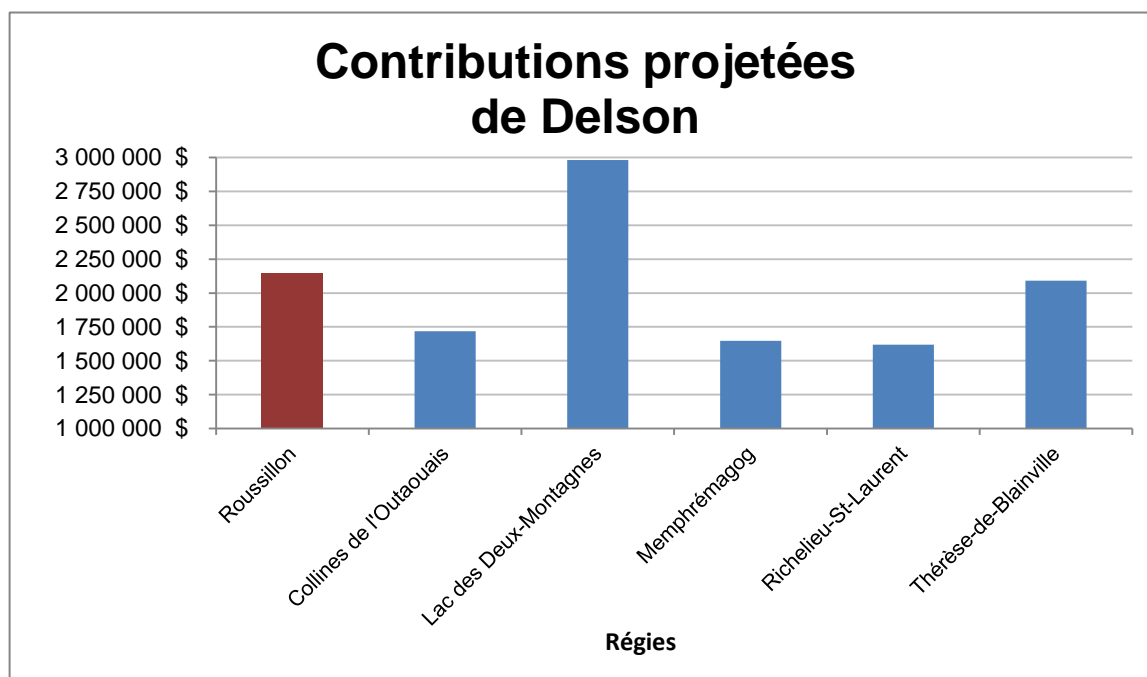
⁹ *I.d.*, art. 468.49. Voir également les pouvoirs prévus à l'article 72.1 de la *Loi sur la police* en cas de défaut par une municipalité d'être desservie par un corps de police municipal. De plus, une autorisation ministérielle est requise en vertu de l'article 73 de cette loi pour l'abolition d'un corps de police.

¹⁰ Malgré que l'article 74 de la *Loi sur la police* offre une certaine garantie d'emploi aux policiers, la dissolution d'un corps de police peut forcer certains employés à être relocalisés et le personnel non policier est susceptible de subir des mises à pied.

municipalités, comme c'est le cas pour la Sûreté du Québec. Un encadrement existe pour les services essentiels que sont l'alimentation en eau potable et la gestion des eaux usées. La Loi établit en effet des critères de répartition des coûts dans le cadre d'ententes intermunicipales à ce sujet¹¹.

En étudiant la participation des parties au sein des six corps policiers constitués en régie sur le territoire de la province, on arrive à mettre en lumière les iniquités et les abus qui peuvent exister dans tous les regroupements ayant pour objet le partage de services de police. Les six régies utilisent entre un et cinq critères, avec des pondérations très variables, pour déterminer les quotes-parts des membres. Les écarts démesurés entre les divers modes de répartition des dépenses démontrent certainement que l'équité n'est pas placée au cœur des considérations lorsque les municipalités négocient la constitution ou le maintien d'un corps de police.

Concrètement, la Ville de Delson a projeté sa propre quote-part pour l'année 2018 en fonction des critères de répartition applicables pour les cinq autres régies. Sa contribution la plus élevée aurait été 84% plus grande que sa contribution la plus basse. Le tableau ci-dessous illustre comment se serait établie la quote-part de Delson si la régie intermunicipale de police Roussillon avait utilisé les clés de répartition de chacune des cinq autres régies :



¹¹ Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19, art. 468.5 et 468.6.

En matière de services policiers, plusieurs facteurs peuvent avoir une incidence sur les coûts. La superficie du territoire, sa configuration, le taux de criminalité, le nombre de bâtiments et la nature de leur exploitation, la population, l'environnement socio-économique, etc. Par exemple, la présence d'écoles ou de commerces de détail sur un territoire peut occasionner davantage d'interventions policières. Toutefois, il est difficile d'une part, d'identifier tous les paramètres et d'autre part, de les pondérer pour répartir les dépenses équitablement (voir seulement les différences entre les critères qui existent pour les 6 régions et leur pondération). Il faut aussi considérer qu'il y a des coûts inhérents à tout corps de police qui ne varient que très peu en fonction de ces facteurs. De plus, l'établissement d'une tarification parmi les membres du regroupement afin d'attribuer parfaitement les dépenses à l'utilisateur peut être difficile à appliquer en raison du caractère inconstant et imprévisible du coût des interventions. En conséquence, la Ville de Delson estime que, dans une région donnée, les coûts des services policiers doivent généralement être supportés uniformément par l'ensemble, selon l'importance de chaque municipalité desservie, et ce, de manière à assurer l'équité entre les contribuables d'un même territoire bénéficiant d'un service commun. Or, l'importance d'une municipalité s'apprécie principalement en fonction de sa richesse foncière uniformisée et de sa population.

III – La richesse foncière uniformisée et la population, clés de répartition incontournables

Comme le financement des municipalités repose principalement sur les revenus fonciers, le principal critère permettant d'atteindre un équilibre entre les municipalités parties à une entente est la richesse foncière uniformisée. Le but de partager au sein d'un regroupement les services d'un seul corps de police est de mutualiser les services et les dépenses qui en découlent. Il est donc impératif que les charges soient réparties en fonction de la capacité de payer de chaque partie, c'est-à-dire en proportion de l'assiette fiscale. Les citoyens qui bénéficient d'un service commun devraient payer une part relative de leurs taxes municipales comparable pour ce service d'une municipalité à l'autre. À cet effet, il serait injuste de prétendre qu'une municipalité ayant une plus grande richesse foncière uniformisée paierait une trop grande part de la dépense, puisque les taxes foncières calculées sur cette richesse ne sont pas prélevées en fonction d'une politique de taxation utilisateur-payeur. D'ailleurs, la richesse foncière uniformisée, en plus de révéler la capacité de payer d'une municipalité, est indicatrice de la superficie de son territoire et du nombre de bâtiments qui s'y trouvent, qui sont tous deux des facteurs influençant le coût des services policiers.

Le second critère essentiel qui doit être pris en compte pour atteindre l'équilibre entre les municipalités parties à une entente de partage des services d'un corps de police est celui de la population. Non seulement la taille de la population aura-t-elle un impact direct sur les coûts des services policiers, mais sa considération permettra de répartir équitablement les dépenses entre les contribuables. Dans son rapport déposé en décembre 2019, le comité aviseur de la Régie intermunicipale de police Roussillon mentionnait d'ailleurs que l'ensemble des parties à l'Entente était d'accord relativement à la pertinence de la population comme facteur de répartition prédominant et ajoutait que toute bonne entente intermunicipale devait tenir compte de la population des parties à l'entente¹². Il est à noter que la population d'une municipalité est généralement directement proportionnelle à sa richesse foncière uniformisée, tel que démontré dans la *Présentation de la richesse foncière uniformisée 2020*¹³.

En raison de ce qui précède, la Ville de Delson est convaincue que la population et la richesse foncière uniformisée d'une municipalité, puisqu'elles déterminent son importance et sa capacité financière, doivent servir de fondements pour établir sa quote-part au sein d'un corps de police partagé. D'ailleurs, le ministère de la Sécurité publique détermine les contributions des municipalités pour les services policiers de la Sûreté du Québec en fonction de la richesse foncière uniformisée et de la population¹⁴.

De plus, dans son *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*¹⁵, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation suggère les principaux critères de répartition des coûts suivants :

- La richesse foncière uniformisée;
- Le bénéfice reçu;
- La population.

Or, en analysant les données de la Régie intermunicipale de police Roussillon, de grandes inégalités se révèlent quant aux quotes-parts des membres en relation avec la richesse foncière

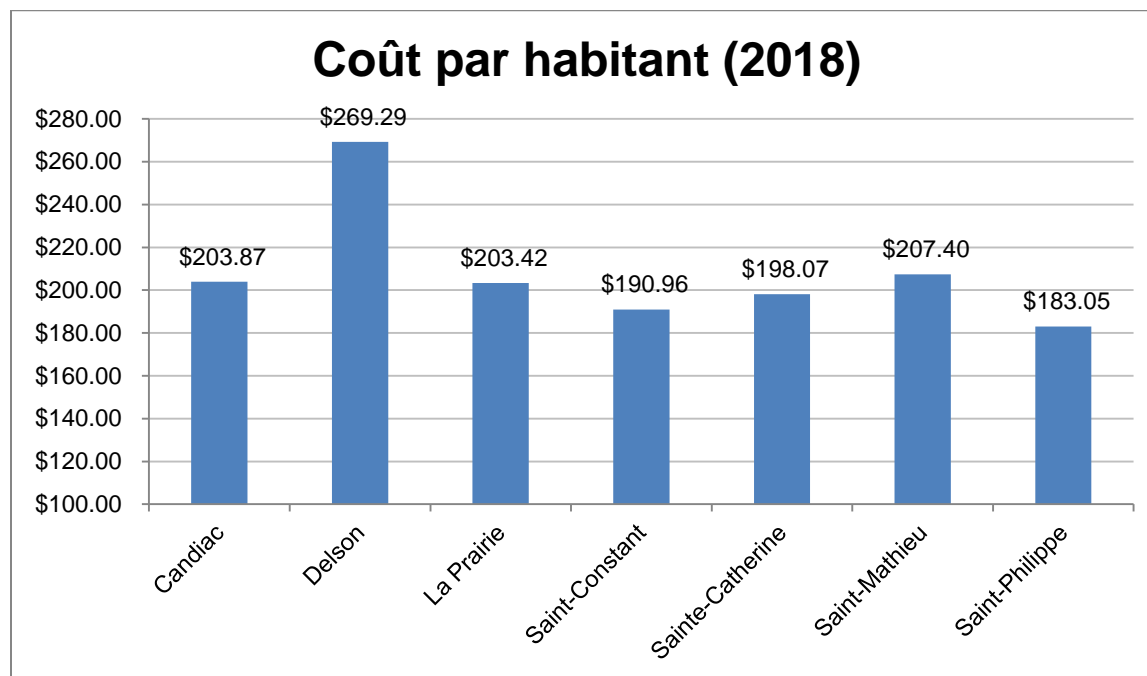
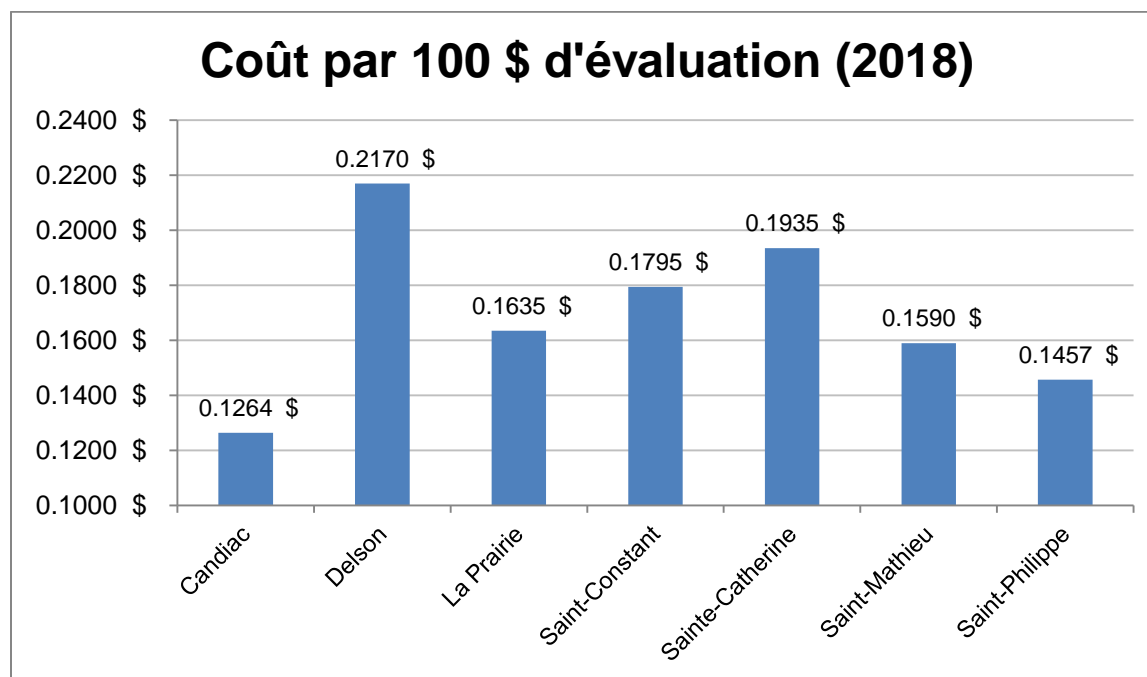
¹² Rapport du comité aviseur de la Régie intermunicipale de police Roussillon déposé le 11 décembre 2019, p. 9. Le comité était composé de MM. Jean-Sébastien Dion, Richard Dufresne, Yannick Gignac, Daniel Goupil et Marc Rodier.

¹³ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, juillet 2020.

¹⁴ *Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r. 7; Tarification des services de la Sûreté du Québec, <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/desserte-policiere/tarification-sq.html>

¹⁵ Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2016, p. 9-10.

uniformisée et la population. Le tableau suivant indique les contributions des membres en relation avec ces deux critères :



La contribution de Delson est 71,6% plus élevée que celle de Candiac sur la base de la richesse foncière et 47,1% plus élevée que celle de Saint-Philippe sur la base de la population.

Ces écarts démontrent une injustice à laquelle il est actuellement impossible de remédier sans l'accord unanime des parties.

Malgré le caractère prépondérant des deux principales clés de répartition, les spécificités propres à chaque regroupement peuvent justifier que d'autres critères de partage soient retenus, de façon accessoire. Car l'utilisation, dans une mesure significative, de critères autres que la richesse foncière uniformisée ou la population pour répartir les dépenses d'un service de police intermunicipal est susceptible de causer des conflits. En effet, ces autres critères, qui identifient imparfaitement les facteurs de dépenses, vont à l'encontre de l'esprit de mise en commun du service et sont inconciliables avec une prestation non tarifée. Or, dans le contexte actuel où les parties sont libres de négocier les modalités de partage des dépenses, la sélection de clés de répartition et la détermination de leur pondération est souvent faite en fonction des résultats financiers obtenus et non en fonction de l'atteinte d'une division objectivement juste des dépenses. La majorité des parties s'entendront donc sur l'établissement de quotes-parts jugées satisfaisantes comparativement à celles payées antérieurement. Un tel accord est alors susceptible d'être conclu au mépris des intérêts de certaines municipalités et de leurs citoyens.

L'équité en matière de financement à l'échelle provinciale

Enfin, concernant l'équité en matière de financement à l'échelle provinciale, la Ville de Delson partage l'avis de plusieurs intervenants du monde municipal, notamment la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec, dont les représentations ont été évoquées dans le livre vert. Le gouvernement assume près de 50 % des dépenses des municipalités desservies par la Sûreté du Québec, alors que les corps de police municipaux sont financés à 100 % par les municipalités¹⁶. La Ville estime que le financement devrait être partagé entre les municipalités et la province dans les mêmes proportions, et ce, partout au Québec. En effet, les contribuables des régions desservies par une police municipale sont lésés en ce sens qu'ils paient à même leurs taxes foncières la totalité du service dont ils bénéficient en plus de contribuer via leurs impôts à la Sûreté du Québec.

¹⁶ Somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec - Facture 2020, https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/police_au_quebec/SQ/somme_payable_2020_sq.pdf

RECOMMANDATIONS

En raison des commentaires exposés précédemment, la Ville de Delson recommande l'introduction des mesures suivantes :

1° La Ville de Delson recommande l'insertion dans la loi de balises en ce qui concerne les formules de financement des corps de police municipaux partagés.

Des balises légales devraient être prévues pour la détermination des critères de répartition des coûts dans une entente visant le partage d'un corps de police municipal. La Ville de Delson propose que les critères de la richesse foncière uniformisée et de la population soient obligatoirement utilisés avec une pondération minimale de 30 % chacun, mais qu'ils représentent cumulativement au moins 80 % de la répartition, et que des critères additionnels puissent être utilisés selon la volonté des municipalités dans une proportion d'au plus 20 % des dépenses. L'introduction de cette mesure aurait pour effet de prévenir les conflits entre municipalités, de protéger les municipalités à plus faibles revenus et d'éviter la dissolution d'organisations policières.

2° La Ville de Delson recommande l'insertion dans la loi de pouvoirs additionnels au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ou au ministère de la Sécurité publique pour imposer aux municipalités les modalités d'une entente et forcer l'adhésion de toute municipalité à une entente sur le partage d'un corps de police municipal.

Bien que la *Loi sur la police* prévoit l'intervention du gouvernement à plusieurs niveaux, que ce soit pour la création ou l'abolition d'un corps de police¹⁷, pour permettre la desserte d'une municipalité par la Sûreté du Québec¹⁸ ou pour déterminer les conditions auxquelles une municipalité sera desservie par un corps de police municipal, le processus juridictionnel prévu aux articles 468.53 et 469 de la *Loi sur les cités et villes* pour le règlement des différends pourrait être étendu aux processus de négociation des ententes. Ce pouvoir, qui s'exercerait sans égard au mode de regroupement (desserte ou régie), permettrait de remédier à toute

¹⁷ *Loi sur la police*, c. P-13.1, art. 71 et 73.

¹⁸ *I.d.*, art. 71.

iniquité entre les municipalités. Il permettrait également d'assurer la pérennité des organisations policières municipales et l'intervention proactive du gouvernement assurerait un meilleur équilibre entre les parties au niveau du partage des dépenses et des pouvoirs décisionnels. Le nouveau pouvoir juridictionnel pourrait s'exercer au moyen d'un arbitrage obligatoire, par exemple.

CONCLUSION

La Ville de Delson estime que les problématiques et les pistes de solutions mises de l'avant dans le présent mémoire alimentent la réflexion sur la réalité policière au Québec. Les discussions et les recommandations formulées sont d'intérêt pour le gouvernement, les municipalités, les corps de police municipaux et surtout, les contribuables. La Ville souhaite prendre part aux audiences publiques afin de contribuer le plus concrètement possible aux changements à venir, en travaillant à la mise en œuvre d'améliorations qui permettront une prestation de service sûre et financée équitablement.

De nombreux conflits locaux ont éclaté au Québec concernant la question du financement des services policiers et il est grand temps de tourner la page en donnant des balises uniformes et équitables pour tous. Cela sera possible grâce à l'intervention du gouvernement, selon les recommandations proposées dans ce mémoire.