



Mémoire

présenté par

**l'Association des policières et policiers
provinciaux du Québec**

à

la Commission des Institutions

PROJET DE LOI 88

sur la sécurité privée

FÉVRIER 2005

TABLE DES MATIÈRES

<i>INTRODUCTION</i>	2
I- <i>La confusion des rôles respectifs des activités de sécurité privée et des activités policières</i>	3
<i>a. La clarification des limites des fonctions et pouvoirs de la sécurité privée</i>	5
<i>b. Dispositions prohibant l'usurpation des fonctions policières</i>	8
<i>c. La problématique liée à l'identification, aux uniformes et aux équipements de la sécurité privée</i>	10
<i>i) Le titulaire de permis exerçant ses fonctions en uniforme</i>	10
<i>ii) Le titulaire de permis exerçant ses fonctions en habit de ville</i> .	13
<i>d. L'obligation pour un titulaire de permis d'agent d'informer le corps policier compétent lors de la commission de certaines infractions</i>	15
<i>Recommandations</i>	16
II - <i>La mise en place d'un mécanisme de contrôle et de surveillance transparent et indépendant</i>	18
<i>a. Le manque de transparence et d'indépendance du Bureau</i>	19
<i>b. L'absence de recours adéquat du citoyen à l'encontre des gestes abusifs pouvant être commis par les titulaires de permis d'agent</i>	24
<i>Recommandations</i>	27
CONCLUSION	28

INTRODUCTION

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (ci-après : « l'Association »), à titre d'organisation représentant les 5000 policiers de la Sûreté du Québec, a déjà présenté en février 2004 un mémoire à la Commission des institutions concernant le livre blanc intitulé « La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure » (ci-après : le « Livre blanc ») compte tenu des impacts que peut avoir l'encadrement de la sécurité privée sur l'organisation des services policiers.

À l'examen de l'ensemble du projet de loi n° 88, on constate la mise en place d'une structure qui aura main mise sur l'industrie, tant sur le plan réglementaire que sur le plan de la protection du public, le tout dans un cadre d'autofinancement et d'autorégulation. Cette façon de faire apparaît quelque peu inquiétante et c'est en gardant à l'esprit cette toile de fond qu'il faut comprendre l'ensemble des représentations qui suivent.

Dans ce contexte, les deux préoccupations majeures soulevées par l'Association dans le cadre des représentations faites relativement au Livre blanc rejoignent essentiellement les deux problématiques dont nous entendons traiter dans le présent mémoire concernant le projet de loi. La première préoccupation concerne la nécessité d'éliminer la confusion des rôles entre la sécurité privée et les services de police, notamment en ce qui concerne la limitation des pouvoirs des agents de sécurité en corrélation avec ceux des policiers et la nécessité d'une meilleure identification de l'uniforme et de l'équipement utilisés par les agents et agences de sécurité. La deuxième préoccupation qui interpelle grandement l'Association concerne la nécessité que soient mis en place des mécanismes de contrôle

et de surveillance de l'industrie qui soient transparents et indépendants et ce, afin d'assurer la protection du public à l'encontre de gestes abusifs pouvant être commis par les agents ou les agences de sécurité.

Malheureusement, l'Association considère que le projet de loi ne répond pas de façon satisfaisante à ces préoccupations; or, il s'agit de deux éléments qui peuvent s'avérer cruciaux pour éviter les risques d'abus dans le domaine de la sécurité privée et ainsi assurer la protection et la sécurité du public à cet égard, surtout considérant l'expansion toujours croissante de cette industrie¹.

I- LA CONFUSION DES RÔLES RESPECTIFS DES ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ PRIVÉE ET DES ACTIVITÉS POLICIÈRES

Le Livre blanc présenté par le Ministère de la sécurité publique en décembre 2003 expose très clairement la problématique de la confusion des rôles et la nécessité de tenter de l'éliminer en raison des risques d'abus volontaires ou non et ce, afin d'assurer à cet égard la protection du public².

Les personnes agissant dans le domaine de la sécurité privée ne sont pas investies des pouvoirs conférés aux agents de la paix, par exemple en vertu du *Code criminel*³ en matière d'arrestation, et ne détiennent donc pas plus de pouvoirs qu'un simple citoyen, ceux-ci étant limités à l'application de l'article 494 du *Code criminel*; cet article prévoit ce qui suit :

¹ Livre blanc, p. 7 et Annexe 1;

² Livre blanc, p. 25;

« 494. (1) [Arrestation sans mandat par quiconque] Toute personne peut arrêter sans mandat :

a) un individu qu'elle trouve **en train de commettre un acte criminel**;

b) un individu qui, d'après ce qu'elle croit pour des motifs raisonnables :

(i) d'une part, a commis une infraction criminelle,

(ii) d'autre part, **est en train de fuir des personnes légalement autorisées à l'arrêter et est immédiatement poursuivi par ces personnes.**

(2) [Arrestation par le propriétaire, etc. d'un bien] Quiconque est, selon le cas :

a) le propriétaire ou une personne en possession légitime d'un bien;

b) une personne autorisée par le propriétaire ou par une personne en possession légitime d'un bien.

Peut arrêter sans mandat une personne qu'il trouve **en train de commettre une infraction criminelle sur ou concernant ce bien.**

(3) [Personne livrée à un agent de la paix] Quiconque, n'étant pas un agent de la paix, arrête une personne sans mandat doit **aussitôt** la livrer à un agent de la paix. »

Tel qu'il appert de cette disposition, les pouvoirs d'arrestation d'un agent de sécurité se limitent aux cas de flagrant délit dans le cas d'un acte criminel ou aux cas de poursuite immédiate dans les cas d'infraction criminelle.

En raison de cette restriction fondamentale, il est important d'une part, que le rôle de la sécurité privée soit clairement défini dans la loi afin que les personnes agissant dans ce domaine soient pleinement conscientes des limites de leurs pouvoirs et d'autre part, que

³ L.R.C. (1985), ch. C-46;

des dispositions soient adoptées pour s’assurer que le public puisse facilement identifier une personne agissant dans le domaine de la sécurité privée par rapport à une personne exerçant des fonctions policières.

a. La clarification des limites des fonctions et pouvoirs de la sécurité privée

Mis à part la possibilité de conclure un protocole de service, le Livre blanc restreignait clairement les fonctions de la sécurité privée notamment en ce qui concerne la surveillance, le gardiennage et le maintien de l’ordre à **des lieux privés et à des fins privées**⁴.

Or, le champ d’application tel que défini à l’article 1 du projet de loi, et plus particulièrement aux sous-paragraphes 1 et 2, semble beaucoup plus large puisqu’il ne comporte aucune limite claire restreignant les fonctions des agents et des agences à des lieux ou des fins privées. Par ailleurs, bien que le projet de loi établisse certains secteurs d’activités de sécurité privée, l’article 1 ne contient aucune délimitation précise des fonctions qui peuvent être exercées dans chacun de ces secteurs et ne prévoit aucune limite aux pouvoirs des titulaires de permis.

À cet égard, il apparaît important de souligner la terminologie utilisée aux sous-paragraphes 1 et 2 de l’article 1 du projet de loi afin d’en faire ressortir la similitude avec la terminologie employée dans la *Loi sur la police*⁵ pour définir les pouvoirs policiers.

⁴ Livre blanc, pp. 34 et 43;

⁵ L.R.Q., c. P-13.1;

Les sous-paragraphes 1 et 2 de l'article 1 du projet de loi se lisent comme suit :

« *Champ d'application et interprétation*

1. *La présente loi s'applique aux activités de sécurité privée suivantes :*

1. *Les activités de sécurité, soit le gardiennage, la surveillance ou la protection de personnes, de biens ou de lieux principalement à des fins de prévention de la criminalité et de maintien de l'ordre;*

2. *l'investigation, soit la recherche de personnes, de renseignements ou de biens, notamment la recherche de renseignements relatifs à une infraction ou la cueillette de renseignements sur le caractère et la conduite d'autrui; »*
(nos soulignés)

Or, l'article 48 de la *Loi sur la police*, définissant la mission des corps de police et de chacun de leurs membres, se lit comme suit :

« 48. *Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective énoncée aux articles 50 et 69, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs. »* (nos soulignés)

On peut constater à la lecture des sous-paragraphes 1 et 2 de l'article 1 du projet de loi que ceux-ci ne délimitent pas réellement les fonctions qui relèvent de la sécurité privée puisqu'à la face même de son libellé il existe un risque de confusion avec l'article 48 de la *Loi sur la police*.

En effet, l'article 1 du projet de loi ne limite pas à des fins strictement privées les activités que peuvent exercer les agents et les agences, par exemple en ne restreignant pas aux lieux privés les activités de gardiennage ou de surveillance auxquelles peuvent se livrer les titulaires de permis. À cet égard, le préambule de l'article 1 ne fait que mentionner que « *la présente loi s'applique aux activités de sécurité privée* ». Or, le projet de loi ne définit aucunement ce que constitue ou englobe la notion de « sécurité privée ». L'Association considère que le projet de loi devrait à tout le moins préciser clairement, tout comme le faisait le Livre blanc, que les activités de sécurité privée ne doivent être exercées que dans des lieux privés ou à des fins privées.

Par ailleurs, l'emploi du mot « principalement » au sous-paragraphe 1 de l'article 1 du projet de loi laisse entendre que les activités de sécurité pourraient être exercées à d'autres fins que la prévention de la criminalité ou le maintien de l'ordre. Une telle formulation apparaît problématique compte tenu du risque de chevauchement avec les activités policières.

L'Association ne peut être d'accord avec la présence de l'industrie de la sécurité privée dans le maintien de l'ordre public. À cet égard, sa position de principe est simple : afin d'assurer l'impartialité de l'administration de la justice, seules les forces de sécurité publique doivent être impliquées dans le maintien de l'ordre public. Cette position s'aligne sur celle du Conseil international de la Police adoptée lors de sa réunion de novembre 2004, laquelle est ainsi formulée :

« The ILEC argues that public safety, the core obligation of government, is being compromised when governments choose to utilise the services of inadequately trained and qualified persons as an inappropriate substitute for properly trained law enforcement professionals in public policing responsibilities. »

Bien qu'il établisse les activités de sécurité privée auxquelles il s'applique, le projet de loi ne clarifie pas suffisamment les limites précises des différents domaines de la sécurité privée. En conséquence, **l'article 1 du projet de loi devrait délimiter plus clairement l'étendue des fonctions liées aux activités de sécurité privée, entre autres en les restreignant aux lieux privés et à des fins de nature privée.**

En ce qui concerne le sous-paragraphe 2 de l'article 1 du projet de loi, il apparaît étonnant pour l'Association que la fonction d'investigation puisse s'étendre notamment à la recherche de renseignements relatifs à une infraction sans limiter, comme le suggérait le Livre blanc, la fonction d'enquêteur privé à l'investigation privée ou civile. Il apparaît inapproprié que des titulaires de permis puissent procéder à des investigations relativement à des infractions de nature criminelle, alors que le rôle de réprimer le crime est spécifiquement dévolu à la fonction policière en vertu de la *Loi sur la police*.

L'Association recommande en conséquence que **le projet de loi soit modifié afin de limiter le secteur de l'investigation aux enquêtes de nature privée ou civile.**

b. Dispositions prohibant l'usurpation des fonctions policières

Outre l'article 1 du projet de loi, la principale disposition qui vise à assurer une distinction entre les pouvoirs dévolus à la sécurité privée et ceux dévolus aux policiers est l'article 3 du projet de loi qui prévoit qu'un titulaire de permis d'agent n'acquiert pas le statut d'agent de la paix.

Or, l'Association estime qu'en plus de reconnaître qu'un titulaire de permis d'agent n'acquiert pas un statut d'agent de la paix, le projet de loi devrait inclure une disposition particulière prohibant à un titulaire de permis d'agent de laisser croire qu'il exerce des fonctions ayant un rapport avec la police, à défaut de quoi il serait susceptible de se voir révoquer son permis et ce, comme c'est le cas dans certaines autres provinces canadiennes.

À titre d'exemple, en Ontario, l'article 30 de la *Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens*⁶ contient la disposition suivante sur l'usurpation du titre d'agent de police :

« *Usurpation du titre d'agent de police*

30. Nul titulaire d'une licence ne doit faire croire, de quelque manière que ce soit, qu'il exerce des fonctions ou fournit des services ayant un rapport avec la police. L.R.O. 1990, chap. p.25. art. 29. » (nos soulignés)

Les lois des autres provinces canadiennes en matière de sécurité privée contiennent également des dispositions analogues visant à s'assurer que le titulaire d'un permis n'agit pas ou ne laisse pas croire qu'il agit comme policier⁷.

⁶ L.R.O. 1990, c. P-25;

⁷ Voir à titre d'exemple en **Nouvelle-Écosse** l'article 20(1) du *Private investigators and private guards Act*, R.S.N.S. 1989, c. 356 : « 20 (1) No licensee shall hold himself out in any manner as being a member of a police force. » ; en **Saskatchewan** l'article 23 (a) du *Private investigators and security guards Act*, S.S.

Compte tenu de l'importance devant être accordée à la nécessité d'éviter toute confusion des rôles entre les fonctions liées à la sécurité privée et les fonctions policières, l'Association soumet que **le projet de loi devrait inclure une disposition particulière et non équivoque prohibant à un titulaire de permis d'exercer ou de laisser croire qu'il exerce des fonctions ayant un rapport avec les fonctions policières, sous peine de révocation du permis.**

c. La problématique liée à l'identification, aux uniformes et aux équipements de la sécurité privée

i) le titulaire de permis exerçant ses fonctions en uniforme

Un autre aspect de la confusion des rôles concerne l'identification des uniformes et de l'équipement utilisés dans le domaine de la sécurité privée. Plusieurs entreprises de ce secteur utilisent, par exemple, des véhicules automobiles qui ressemblent étrangement à des véhicules de patrouille utilisés par la police; il en est de même de certains uniformes des agents de sécurité qui ressemblent à s'y méprendre à l'uniforme policier. Il semble d'ailleurs y avoir eu un consensus au niveau des intervenants ayant présenté leurs observations concernant le Livre blanc sur la nécessité d'établir des règles précises et strictes sur les moyens d'identification et l'équipement utilisés par les entreprises de

1997, c. P-26.01 : « 23 No licensee shall : (a) hold himself or herself out in any manner as performing or providing services or duties connected with the police; » ; au **Nouveau-Brunswick** l'article 16 de la *Loi sur les détectives privés et les services de sécurité*, L.N.-B. c. P-16 : « 16 Le titulaire d'une licence ne peut en aucune façon se présenter comme étant un agent de police ou comme exerçant des fonctions ou fournissant des services se rattachant à un corps de police. ».

sécurité privée. Il ne faudrait d'ailleurs pas oublier que cette confusion ne sert que l'industrie de la sécurité privée et ce, au détriment de la protection du public.

L'article 114 du projet de loi prévoit que c'est le gouvernement qui peut déterminer, par règlement, les normes applicables en matière d'insignes, de pièces d'identité, d'uniforme, de véhicule ou autre équipement.

En raison de l'importance qui doit être accordée à la nécessité d'éliminer totalement la confusion des rôles, l'Association aurait préféré que le projet de loi précise d'ores et déjà les normes applicables à l'identification et à l'équipement des titulaires de permis, comme c'est le cas par exemple en Saskatchewan⁸ où les dispositions concernant les uniformes sont incluses dans la loi.

Quant au contenu de ces normes, il y aurait lieu de référer aux dispositions contenues dans certains règlements des autres provinces qui ont clairement imposé des règles interdisant toute ressemblance avec l'équipement policier et la nécessité d'une mention sur l'uniforme indiquant clairement qu'on est en présence d'un agent de sécurité.

Les dispositions réglementaires du Nouveau-Brunswick constituent un bon exemple. En effet, l'article 8 du *Règlement 84-103 du Nouveau-Brunswick, établi en vertu de la Loi sur les détectives privés et les services de sécurité*⁹, prévoit ce qui suit :

⁸ Article 26 (1) du *Private investigators and security guards Act*, S.S., 1997, c. P-26.01;

⁹ Voir également : au **Manitoba** l'article 13 du *Règlement 324/87 R sur les détectives privés et les gardiens de sécurité* : « 13 – Uniformes – 13(1) Les uniformes, les plaques et les insignes que sont tenus de porter

« (1) Un gardien doit porter un uniforme dans l'exercice de ses fonctions.

(2) La couleur, la forme ou le modèle de l'uniforme que porte un gardien et de l'équipement qu'il utilise, y compris les plaques et les insignes de son grade, doivent être approuvés par écrit par la Commission.

(3) Nul gardien ne doit porter un uniforme, des plaques ou un insigne, ni utiliser de l'équipement dont la couleur, la forme ou le modèle sont similaires à ceux que portent ou utilisent les membres de la police municipale de la région où il est employé ou de la Gendarmerie royale du Canada.

(4) Le mot « gardien » doit figurer bien en vue sur les deux épaules de la pièce de vêtement extérieure de l'uniforme que porte le gardien.

(5) L'équipement utilisé par un gardien doit être approuvé par écrit par la Commission.

(6) Nul gardien ne doit utiliser un équipement dont la couleur, la forme ou le modèle est similaire à celui qu'utilise la police municipale de la région où il est employé ou de la Gendarmerie royale du Canada.

(7) Nul gardien ne doit porter sur son uniforme ni sur l'équipement qu'il utilise des plaques ou insignes affichant le mot police.

Chaque titulaire d'une licence d'agence de détectives privés ou d'une licence de services de sécurité doit

les gardiens de sécurité doivent être d'une couleur, d'une forme et d'un modèle les distinguant clairement des uniformes, des plaques et des insignes portés par les corps policiers ou les forces militaires.

13 (2) Sans préjudice de la portée générale du paragraphe (1) : a) une pièce de tissu ou une plaque portant les mots « GARDIEN DE SÉCURITÉ », en caractères d'imprimerie très lisibles d'au moins un demi-pouce, doit être posée, à la hauteur de la poitrine, sur le vêtement de dessus de l'uniforme que porte chaque gardien; b) la couleur communément appelée « bleu policier » ne peut être utilisée pour les uniformes de gardien de sécurité; c) le port de la combinaison ceinture et bandoulière communément appelée « Équipement Sam Browne » est interdit aux gardiens de sécurité »; en **Alberta** l'article 5 du Alberta Regulation 71/91 Private Investigators and security guards regulation: "(5) The uniform worn by a security guard shall (a) plainly display the word "Security" or the words "Security Guard" on the chest of the outermost garment being worn, (b) have on the chest pocket of any blazer being worn a crest displaying the agency name and the word "Security", and (c) have on each upper sleeve of the outermost garment being worn shoulder flashes displaying the agency name except when a blazer is being worn as part of the uniform."

a) Tenir un registre des noms et adresses de chaque personne qu'il emploie ou qui agit son compte et y consigner les dates exactes du début et de cessation d'emploi;

b) Tenir un registre du travail effectué au cours de l'année civile précédente; et

c) Fournir à la Commission, sur demande de celle-ci, les registres prescrits aux alinéas a) et b). » (nos soulignés)

Que le projet de loi contienne ou non les dispositions sur le sujet, il est primordial de s'assurer que les uniformes, badges, véhicules ou tout autre équipement utilisés par les titulaires de permis n'aient quelque ressemblance avec les uniformes, badges, véhicules ou équipement utilisés par les policiers et que de façon générale une mention pouvant relier le titulaire à la sécurité privée y apparaisse clairement.

ii) le titulaire de permis exerçant ses fonctions en habit de ville

L'Association estime qu'il peut également y avoir confusion des rôles lorsqu'un titulaire de permis exerce ses fonctions en habit de ville, ce qui est fréquent, par exemple, dans le secteur de l'investigation.

Puisque l'enquêteur privé ne possède pas les pouvoirs d'un agent de la paix, l'Association considère qu'il est essentiel que des mesures soient mises en place pour s'assurer qu'un citoyen puisse être en mesure de savoir s'il est en présence d'un agent de la paix ou d'un titulaire de permis d'agent exerçant des fonctions d'investigation.

Une telle obligation apparaît d'autant plus importante aux yeux de l'Association que dans l'état actuel du droit, la Cour suprême du Canada dans *R c. Buhay*, [2003] 1 RCS 632, a récemment considéré, qu'en principe, les gardes de sécurité ne sont pas des agents de l'État et ne peuvent donc être tenus de respecter la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁰, ce qui signifie qu'une personne ayant à traiter avec un titulaire de permis d'agent pourrait ne pas pouvoir bénéficier d'une protection, par exemple, contre les fouilles abusives ou contre l'auto-incrimination.

L'Association suggère en conséquence que **le projet de loi soit modifié de façon à imposer une obligation pour un titulaire de permis d'agent exerçant ses fonctions en habit de ville d'informer toute personne à qui il s'adresse dans le cadre de ses fonctions du fait qu'il n'est pas un agent de la paix et qu'il n'en a ni l'autorité ni les pouvoirs; il devrait également décliner son nom et préciser qu'il est un titulaire de permis d'agent en vertu de la *Loi sur la sécurité privée* et que ses services ont été retenus par un organisme privé qu'il devra identifier.**

L'Association estime que ces modifications au projet de loi pourraient permettre d'assurer une meilleure délimitation des pouvoirs et fonctions des intervenants de la sécurité privée par rapport aux fonctions et pouvoirs des policiers, le tout afin que toute confusion dans les rôles tende à s'éliminer et ainsi assurer à cet égard une meilleure protection du public. De telles dispositions serviraient aussi à assurer que les agents de sécurité soient encore plus conscients des limites de leurs pouvoirs.

¹⁰ Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) Ann. B dans L.R.C. (1985), App. II, no 44, Ann. B;

d. L'obligation pour un titulaire de permis d'agent d'informer le corps policier compétent lors de la commission de certaines infractions

L'article 90 du projet de loi prévoit que le titulaire d'un permis d'agent doit informer sans délai le corps policier compétent lorsque **certaines** infractions sont commises.

Cependant, cet article ne vise que certaines infractions contenues au *Code criminel*, soit les infractions contre l'ordre public, les infractions relatives au terrorisme et celles mettant en danger l'intégrité physique d'une personne.

Mentionnons d'abord que les infractions contre l'ordre public prévues à la partie II du *Code criminel* sont les suivantes :

- Trahison et autres infractions contre l'autorité et la personne de la reine;
- Infractions relatives aux passeports;
- Sédition;
- Attroupements illégaux et émeutes;
- Infractions relatives à des exercices illégaux proclamés par décret;
- Duels;
- Prise de possession et détention par la force;
- Piraterie;
- Infractions portant atteinte à la sécurité aérienne ou maritime;
- Infractions relatives aux substances dangereuses;
- Combats concertés;

Certaines des infractions contre l'ordre public constituent des infractions qui ne risquent pas d'être commises fréquemment, comme par exemple les gestes de trahison, les duels et les gestes de piraterie! L'Association est d'avis qu'un titulaire de permis d'agent de sécurité risque beaucoup plus d'être témoin d'infractions contre la propriété ou les biens, comme par exemple le vol et le méfait. Or les infractions de vol et de méfait se retrouvent aux parties IX et XI du *Code criminel* et sont donc exclues de l'article 90 du projet de loi, ce qui apparaît totalement incongru.

L'Association est d'opinion qu'il est nécessaire que **le projet de loi impose une obligation au titulaire de permis d'agent d'informer sans délai le corps policier compétent lorsqu'il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions de la commission de toute infraction prévue au *Code criminel*.**

En l'absence d'une telle obligation, le législateur donne un message équivoque à l'agent de sécurité qui constate la commission d'une infraction tel que le vol ou le méfait. En effet, s'il n'est pas obligé d'informer le service de police, on laisse à sa discrétion les suites qu'il doit donner à son dossier. Et c'est justement dans ce genre de situation que l'agent de sécurité peut outrepasser son rôle, ce qui va à l'encontre de la protection du public.

RECOMMANDATIONS :

En conséquence de tout ce qui précède, l'Association soumet les propositions suivantes en ce qui concerne la nécessité d'éliminer la confusion des rôles respectifs entre les fonctions policières et celles reliées à la sécurité privée :

- 1) l'article 1 du projet de loi devrait délimiter plus clairement l'étendue des fonctions liées aux activités de sécurité privée, entre autres en les restreignant aux lieux privés et à des fins de nature privée;
- 2) le projet de loi devrait être modifié afin de limiter le secteur de l'investigation aux enquêtes de nature privée ou civile;
- 3) le projet de loi devrait inclure une disposition particulière et non équivoque prohibant à un titulaire de permis d'exercer ou de laisser croire qu'il exerce des fonctions ayant un rapport avec les fonctions policières, sous peine de révocation du permis;
- 4) que le projet de loi contienne ou non les dispositions sur le sujet, il est primordial de s'assurer que les uniformes, badges, véhicules ou tout autre équipement utilisés par les titulaires de permis n'aient quelque ressemblance avec les uniformes, badges, véhicules ou équipement utilisés par les policiers et que de façon générale une mention pouvant relier le titulaire à la sécurité privée y apparaisse clairement;

5) le projet de loi devrait être modifié de façon à imposer une obligation pour un titulaire de permis d'agent exerçant ses fonctions en habit de ville d'informer toute personne à qui il s'adresse dans le cadre de ses fonctions :

- i) de son nom et du fait qu'il est un titulaire de permis d'agent en vertu de la *Loi sur la sécurité privée*;
- ii) du fait qu'il n'est pas un agent de la paix et qu'il n'en a ni l'autorité ni les pouvoirs; et
- iii) que ses services ont été retenus par un organisme privé qu'il doit identifier;

6) le projet de loi devrait imposer une obligation au titulaire de permis d'agent d'informer sans délai le corps policier compétent lorsqu'il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions de la commission de **toute** infraction prévue au *Code criminel*.

II- LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE TRANSPARENT ET INDÉPENDANT

Le projet de loi institue le Bureau de la sécurité privé (ci-après le « Bureau ») qui est entre autres chargé de la délivrance de permis d'agence ou d'agent de sécurité et de procéder à certaines inspections et enquêtes de sa propre initiative ou suite à une plainte. La mise en place d'un mécanisme de contrôle et de surveillance efficace est un élément qui peut s'avérer déterminant puisque la crédibilité de l'industrie risque d'être tributaire

de la confiance qu'aura le public à l'endroit des mécanismes mis en place pour contrôler les abus potentiels.

L'Association estime d'une part, que le Bureau tel que créé par les dispositions du projet de loi ne constituera pas un organisme suffisamment transparent et indépendant pour assurer efficacement la protection du public. D'autre part, l'Association estime que le mécanisme mis en place pour qu'un citoyen puisse déposer une plainte contre un titulaire de permis d'agent est nettement insuffisant pour que ses droits soient adéquatement respectés.

a. Le manque de transparence et d'indépendance du Bureau

L'article 43 du projet de loi prévoit que le Bureau est administré par un conseil d'administration composé de onze (11) membres dont sept (7) sont nommés par les associations représentatives de la sécurité privée reconnues par le Ministre. L'article 55 du projet de loi prévoit que le quorum aux séances du conseil d'administration est constitué de la majorité des membres, dont le président ou le vice-président.

Le projet de loi prévoit également que c'est le Bureau qui délivre les permis aux titulaires lorsque les conditions prévues sont rencontrées; c'est également le Bureau qui doit établir les normes de comportement auxquelles seront assujettis les titulaires de permis d'agent et c'est aussi le Bureau qui devra en assurer l'application.

Par ailleurs, le financement du Bureau doit s'effectuer à même les droits que doivent lui verser les titulaires de permis et les autres revenus découlant de l'administration de la loi.

L'Association est d'opinion que le mécanisme mis en place par le biais de la création du Bureau, majoritairement composé de membres de l'industrie de la sécurité privée, ne constitue pas une garantie suffisante pour assurer la protection du public; en effet, selon le projet de loi, c'est l'industrie elle-même qui va établir les règles éthiques et déontologiques et qui va voir à leur application! Le rôle du Ministre sera à toutes fins pratiques limité à approuver les règlements pris par le Bureau.

Il est d'ailleurs intéressant de souligner que ce système d'autorégulation par l'industrie elle-même semble constituer, dans l'état actuel du droit, une première au Canada dans le domaine de la sécurité privée puisque toutes les lois des autres provinces en matière de sécurité privée prévoient la mise en place d'un organisme indépendant dont les membres sont nommés par le Ministre ou le Solliciteur général afin d'assurer le contrôle et la surveillance de l'industrie.¹¹

¹¹ **Colombie-Britannique** : *Private Investigators and Security Agencies Act*, R.S.B.C. 1996, c. 374, article 1 (définition de « Registrar », nommé en vertu du *Public Service Act*) et article 30 (membres du « Board » nommés par le « Lieutenant Governor in Council »); **Yukon** : *Loi sur les détectives privés et les gardiens de sécurité*, L.R.Y. 2002, c. 175, article 1 (définition de « Registraire ») et article 22 (2) (Commissaires nommés par le ministre); **Terre-Neuve et Labrador** : *Private Investigaton and Security Services Act*, R.S.N.L. 1990, c. P-24, article 2 (a) (définition d' « Administrator », article 3 (1) (« Administrator » nommé par le ministre) et article 3(2) (« Deputy Administrator » nommé par le ministre); **Ile du Prince Édouard** : *Private Investigators and Security Guards Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-20, article 1(d) (« Minister » dans le loi correspond à l'«Attorney General » chargé d'appliquer la loi); **Nouvelle-Écosse** : *Private Investigators and Private Guards Act*, R.S.N.S. 1989, c. 356, article 5 (« Solicitor General » chargé d'appliquer la loi) et article 12 (réception d'une plainte par le « Solicitor General »); **Alberta** : *Private Investigators and Security Guards Act*, R.S.A. 2000, c. P-23, article 1 (a) (« Administrator » nommé par le ministre de la justice et « Attorney General »), article 1 (b) (« Board » (le « Law Enforcement Review Board » institué en vertu du *Police Act*), article 10 (2) (révision d'une décision par l'«Administrator » et droit d'appel devant le « Law Enforcement Review Board »); **Saskatchewan** : *Private Investigators and Security Guards Act*, S.S. 1997, c. P-26.01, article 4 (« Registrar of Private

L'Association recommande donc que **le projet de loi soit modifié afin de prévoir que le Bureau soit composé uniquement de membres nommés par le Ministre, dont certains pourraient provenir de l'industrie.**

En ce qui concerne la délivrance des permis, l'Association estime qu'il serait nécessaire d'inclure dans le projet de loi une disposition obligeant un titulaire de permis, soit une agence ou un agent, d'aviser le Bureau de toute modification de sa situation, notamment par exemple un changement d'adresse ou une condamnation criminelle dont le titulaire aurait été l'objet depuis l'émission de son permis. Une telle obligation existe par exemple en Colombie-Britannique en vertu du *Private investigators and security Act*¹² dont l'article 8 se lit en partie comme suit :

« 8 (2) *A person who holds a security business licence must, within 14 days of the occurrence, report to the registrar the following :*

- (a) changes of his or her residential or business address;*
- (b) changes in ownership or management of the security business;*
- (c) changes of persons employed in the security business;*
- (d) every charge laid against him or her for a crime;*

Investigators and Security Guards » et « Deputy Registrar » nommés par le ministre), article 36 (droit d'appel à la Cour du Banc de la Reine d'une décision de la Commission); **Manitoba** : *Loi sur les détectives privés et les gardiens de sécurité*, C.P.L.M. c. P 132, article 3 (Registraire nommé par le ministre), et article 22 (Registraire enquête sur les plaintes déposées); **Nouveau-Brunswick** : *Loi sur les détectives privés et les services de sécurité*, L.N.B. c. P-16, article 2.1 (1) (Commission composée d'un président et de deux membres nommés par le ministre), article 2.2 (1) (Inspecteur en chef et autres inspecteurs nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil) et article 2.2 (2) (Inspecteur en chef sous la direction du ministre); **Ontario** : *Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens*, L.R.O. 1990, c. P.25, article 1 (définition de « Régistrateur »), article 3 (1) (Régistrateur nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, sous la direction du sous-ministre) et article 3 (2) (Régistrateurs adjoints nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil).

¹² R.S.B.C. 1996, c. 374;

- (e) each of his or her convictions for a crime;*
 - (f) every charge or conviction known to him or her or, in the case of a corporation, known to its directors, of a person employed in or connected with his or her security business, for a crime.*
- (3) If a corporation holds a security business licence, it must, within 14 days after the occurrence and in addition to the reports required by subsection (2), report to the registrar all changes in the particulars referred to in section 6.*
- (4) A person who holds a security employee licence must, within 14 days after the occurrence, report to the registrar*
- (a) changes of his or her residential or business address,*
 - (b) every charge laid against him or her for a crime and*
 - (c) each of his or her convictions for a crime." (nos soulignés)*

Une telle obligation de divulgation de changement dans la situation s'avère nécessaire surtout considérant que l'émission ou le renouvellement d'un permis en vertu du projet de loi aura lieu pour une période de trois (3) ans, alors que sous la loi actuelle, le permis est délivré pour un (1) an. Il est donc primordial de s'assurer qu'un titulaire de permis ne puisse continuer à exercer ses fonctions si un changement survient dans sa situation qui ne le rend plus admissible à l'octroi d'un permis.

L'Association requiert en conséquence **que le projet de loi soit modifié pour y inclure une obligation pour le titulaire de permis d'aviser dans un court délai le Bureau de tout changement dans sa situation par exemple au niveau de son adresse ou d'une condamnation criminelle.**

En ce qui a trait à l'élaboration des normes d'éthique et de déontologie, **l'Association recommande que le projet de loi soit modifié afin que le pouvoir de déterminer par**

règlement les normes de comportement applicables aux titulaires de permis d'agent dans l'exercice de leurs fonctions soit dévolu au gouvernement et non au Bureau.

D'autre part, bien qu'il existe un mécanisme d'inspection, d'enquête et d'administration provisoire par le Ministre dans certaines circonstances, l'Association estime que ce mécanisme n'est pas suffisant pour assurer un contrôle efficace des activités du Bureau ni un contrôle adéquat du traitement réservé aux plaintes individuelles formulées par les citoyens à l'encontre du travail d'un titulaire de permis d'agent.

L'Association voit mal comment le Bureau pourra remplir sa mission de veiller à la protection du public contre les abus possibles de certains titulaires de permis de l'industrie de la sécurité privée alors que la sanction du non respect des normes de comportement applicables en matière de sécurité privée se ferait par un organisme contrôlé par l'industrie elle-même. L'Association estime qu'il est primordial que le contrôle de l'application des normes de comportements se fasse par un organisme indépendant comme c'est le cas en ce qui concerne le Comité de déontologie policière en vertu de la *Loi sur la police*.

Ces modifications au projet de loi s'avèrent nécessaires afin d'assurer une surveillance et un contrôle plus indépendant de l'industrie, ce qui ne peut être le cas par le Bureau tel que constitué en vertu de l'actuel projet de loi. D'autant plus que le projet de loi prévoit que le Bureau devra s'autofinancer avec les sommes provenant des permis et de l'application de la loi. En effet, le fait que le Bureau doive s'autofinancer pourrait avoir

pour conséquence que peu de sommes soient finalement investies pour élaborer et mettre en place un système efficace visant à assurer l'application et le respect des normes de comportement et ce, sans que le gouvernement ne puisse véritablement intervenir.

b. L'absence de recours adéquat du citoyen à l'encontre des gestes abusifs pouvant être commis par les titulaires de permis d'agent

L'article 72 du projet de loi prévoit que le Bureau peut de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte faire enquête sur un titulaire de permis s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un manquement à la présente loi ou à un règlement pris pour son application.

Dans un premier temps, l'Association estime que le traitement des plaintes des citoyens devrait se faire devant un organisme indépendant dont les membres seraient tous nommés par le Ministre afin que le public accorde une certaine crédibilité à cet organisme chargé de sanctionner le non respect des normes de comportement applicables aux titulaires de permis dans le domaine de la sécurité privée.

Par ailleurs, bien que l'article 51 du projet de loi prévoit la possibilité pour le Bureau de prendre un règlement intérieur, aucun mécanisme formel n'est prévu dans le projet de loi concernant le dépôt et le traitement d'une plainte par un citoyen. En comparaison, la *Loi sur la police* prévoit clairement aux articles 143 et suivants les modalités de dépôt d'une plainte ainsi que le traitement qui doit en être fait par le Commissaire à la déontologie

policrière et éventuellement par le Comité de déontologie policière. Il en est de même du dépôt et du traitement d'une plainte contre un professionnel, lesquelles sont clairement définies dans le *Code des professions*¹³ et ce, même si les normes déontologiques sont établies par règlement.

Il nous apparaît important que le projet de loi contienne des dispositions établissant les modalités de dépôt et de traitement d'une plainte, surtout si l'on considère que certaines dispositions de la *Loi sur la justice administrative*¹⁴ s'appliquant aux organismes gouvernementaux pourraient ne pas trouver application en ce qui concerne le Bureau puisque l'article 2 de la *Loi sur la justice administrative* définit un organisme gouvernemental comme étant celui « *dont le gouvernement ou le ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique.* »

L'Association estime donc que **le projet de loi devrait être modifié afin que la loi établisse clairement les modalités de dépôt et de traitement d'une plainte que peut déposer un citoyen à l'encontre des agissements inappropriés d'un titulaire de permis.**

Il est d'autant plus important que la loi prévoit un mécanisme formel et adéquat de traitement des plaintes des citoyens afin de s'assurer que ceux-ci puissent être entendus et faire valoir leur point de vue devant l'organisme ayant à juger les plaintes. Dans le projet

¹³ L.R.Q., c. C-26;

¹⁴ L.R.Q., c. J-3;

de loi tel que rédigé actuellement, rien dans le processus mis en place ne laisse entrevoir la possibilité que la personne déposant une plainte puisse faire valoir ses prétentions.

En effet, l'article 31 du projet de loi prévoit la possibilité pour le titulaire de permis de présenter ses observations avant que ne lui soit révoqué son permis. Or, aucun droit de cette nature n'est prévu pour la personne qui a déposé une plainte contre un titulaire de permis.

Dans le même sens, l'article 32 du projet de loi prévoit que la décision de révoquer un permis doit être motivée alors que rien n'est prévu dans l'éventualité où une plainte d'un citoyen est rejetée.

L'Association recommande donc que le projet de loi soit modifié afin que le processus de traitement d'une plainte prévoit des dispositions assurant à la personne ayant déposé la plainte le droit d'être entendu et de faire valoir efficacement ses moyens; une décision rejetant une plainte doit aussi être motivée, le tout dans le but d'assurer la crédibilité du processus.

Enfin, toujours dans le souci d'assurer une meilleure protection du public en établissant un cadre formel pour le traitement des plaintes, il est important de souligner que le projet de loi actuel contient un droit d'appel devant le Tribunal administratif du Québec pour le titulaire d'un permis qui verrait, par exemple, son permis révoqué. Or, aucune disposition similaire n'est prévue dans l'éventualité où un citoyen voit sa plainte rejetée.

L'Association estime que le projet de loi devrait être modifié afin de prévoir un droit d'appel au plaignant qui voit sa plainte rejetée.

RECOMMANDATIONS

En conséquence de tout ce qui précède, l'Association soumet les propositions suivantes en ce qui concerne la nécessité de mettre en place un mécanisme de contrôle et de surveillance transparent et indépendant :

- 1) le projet de loi devrait être modifié afin de prévoir que le Bureau soit composé uniquement de membres nommés par le Ministre, dont certains pourraient provenir de l'industrie;
- 2) le projet de loi devrait être modifié pour y inclure une obligation pour le titulaire de permis d'aviser dans un court délai le Bureau de tout changement dans sa situation, par exemple, au niveau de son adresse ou d'une condamnation criminelle;
- 3) le projet de loi devrait être modifié afin que le pouvoir de déterminer par règlement les normes de comportement applicables aux titulaires de permis d'agent dans l'exercice de leurs fonctions soit dévolu au gouvernement et non au Bureau;

- 4) le projet de loi devrait prévoir la création d'un organisme indépendant, dont les membres seraient tous nommés par le Ministre, lequel serait chargé de traiter les plaintes déposées par un citoyen contre un titulaire de permis d'agent;
- 5) le projet de loi devrait être modifié afin que la loi établisse clairement les modalités de dépôt et de traitement d'une plainte que peut déposer un citoyen à l'encontre des agissements inappropriés d'un titulaire de permis,
- 6) le projet de loi devrait être modifié afin que le processus de traitement d'une plainte prévoit des dispositions assurant à la personne ayant déposé la plainte le droit d'être entendu et de faire valoir efficacement ses moyens; une décision rejetant une plainte doit aussi être motivée, le tout dans le but d'assurer la crédibilité du processus;
- 7) le projet de loi devrait être modifié afin de prévoir un droit d'appel au plaignant qui voit sa plainte rejetée.

CONCLUSION

La croissance importante de l'industrie de la sécurité privée rend nécessaire l'adoption de mesures législatives et réglementaires visant à mieux préciser les règles régissant l'émission des permis.

L'Association estime cependant qu'il est tout aussi essentiel que l'exercice des fonctions des agents de sécurité soit mieux encadré par l'adoption d'un ensemble de règles de conduite visant à mieux protéger le public contre les abus.

À cet égard, l'Association ne peut être d'accord avec le projet de loi tel qu'il est actuellement rédigé; les recommandations contenues au présent mémoire visent à mettre en place un encadrement qui ne peut être laissé à la discrétion de l'industrie privée.

Dans un domaine où le droit à la vie privée du citoyen peut être régulièrement mis en péril, le gouvernement se doit de mettre en place des mécanismes transparents et surtout, indépendants de l'industrie elle-même. L'Association estime que dans un domaine aussi crucial, l'autorégulation, accompagnée de l'autofinancement, n'est pas une solution acceptable.