

Avis sur la demande de statut de constables spéciaux pour les inspecteurs de la STM

Présenté à

Marie-Claude Léonard,  
Directrice exécutive – Métro  
Société de transport de Montréal

Par Rémi Boivin,

Professeur agrégé, École de criminologie, Université de Montréal  
Directeur, Centre international de criminologie comparée

13 mars 2020

La présente est un avis professionnel en lien avec la demande prochaine qui sera faite par la Société de transport de Montréal (STM) au Ministère de la sécurité publique du Québec (MSP) pour que les inspecteurs de la STM soient considérés comme constables spéciaux au regard de la loi. La STM a déjà mené des consultations internes et a développé un argumentaire détaillé en vue de la demande. Mon mandat était d'apporter un éclairage externe sur la demande afin de soulever des interrogations qui auraient pu être ignorées involontairement lors de la démarche. Pour ce faire, j'ai bénéficié des consultations suivantes :

- Présentation de l'argumentaire et discussion avec des lieutenants à la formation de la STM (29 novembre 2019) ;
- Échanges par courriel et par téléphone avec les responsables des inspecteurs de la STM ;
- Deux journées d'observations (des « stages ») avec des inspecteurs de la STM (16 décembre 2019 et 9 janvier 2020) ;
- Une journée d'observation avec des policiers du Service de police de la ville de Montréal affectés au métro (10 février 2020) ;
- Deux rencontres du Comité sur les relations entre inspecteurs de la STM et la communauté (CRIC) (21 janvier et 17 février 2020) ;
- Discussions téléphoniques avec les membres du CRIC ;
- Discussions téléphoniques et en personne avec des chercheurs académiques et d'autres personnes ressources ;
- Consultation de la littérature scientifique.

Bien que toutes ces sources aient très clairement influencé ma position, cet avis et les opinions qui y sont avancées n'engagent que l'auteur.

Plusieurs points seront abordés dans cet avis. Toutefois, ceux qui sont déjà considérés par la STM et ne nécessitent donc pas d'intervention majeure à ce stade ne seront que

brièvement mentionnés dans la première partie de l’avis (« Considérations générales »). Trois autres sujets me semblent particulièrement importants et feront l’objet de sections distinctes.

## **Section 1 : Considérations générales**

Le rationnel derrière la demande de changement de statut au MSP est clair et bien expliqué. Il semble aussi bien partagé par la direction que les inspecteurs de la STM. Notons une évidence : la crainte principale semble liée à la possibilité que le changement de statut amène une modification de la mission ou des pratiques. Le simple fait que la STM songe à demander un changement de statut a déjà créé des réactions relayées par les médias<sup>1</sup> : ces réactions risquent fort d’orienter les croyances et opinions des usagers, des partenaires et des employés de la STM, qui sont appelés à côtoyer les inspecteurs.

Tel que mentionné sur le site web de la STM, « Le rôle des policiers et des inspecteurs dans le métro et les bus du réseau de la STM est d'assurer la sécurité des usagers. ». Tout ce que j’ai constaté me pousse à croire que, comme constables spéciaux, le statut légal des inspecteurs changera, mais pas leur mission. Il sera toutefois important de publiciser le changement auprès de la clientèle afin d’éviter une escalade des problèmes, dès le début. Il faut garder en tête que la très grande majorité des gens ne sont pas familiers avec la Loi sur la police ni avec le titre de constable spécial et les pouvoirs qui peuvent y être associés. Puisque la capacité d’effectuer un travail de sécurité est étroitement lié à la légitimité qui est conférée aux agents<sup>2</sup>, il est crucial de clarifier les pouvoirs et responsabilités des inspecteurs. La STM fait déjà ce travail par le biais de son site web et

---

<sup>1</sup> Par exemple, un article du journal Métro publié le 7 août 2019 s’intitulait « STM : craintes d’une nouvelle hausse des amendes aux itinérants ». <https://journalmetro.com/actualites/montreal/2358454/amendes-aux-itinerants-le-changement-de-statut-des-agents-de-la-stm-inquiete/>

<sup>2</sup> Tyler, T.R. & Fagan, J. (2008). Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? Ohio State Journal of Criminal Law, 6, 231-275.

de publicités sur l'ensemble de son réseau, mais je crois qu'il sera essentiel d'ajouter un volet sur le statut en temps voulu.

D'ailleurs, la différence de mission entre les inspecteurs de la STM et les policiers du SPVM est, à l'oral, évidente. « En surface », c'est-à-dire hors métro, elle est présentement étroitement liée à la propriété de la STM puisque les inspecteurs interviennent uniquement dans ces limites (abribus, autobus, etc.). Dans le métro, les limites géographiques d'intervention sont *grosso modo* les mêmes mais, pour reprendre les dires d'un policier du SPVM, les inspecteurs doivent d'abord assurer la fluidité du service et l'expérience-client, ce qui inclut leur sécurité, tandis que les policiers s'occupent uniquement de la sécurité des personnes dans le réseau. Ainsi, deux remarques s'imposent. Premièrement, si le changement de statut est accordé tel quel, il sera associé avec un changement de mission « en surface ». Par exemple, les inspecteurs seront appelés à intervenir dans les voies réservées aux autobus qui, par définition, appartiennent à la Ville de Montréal et non à la STM.

Deuxièmement, si la différence de mission entre le SPVM-métro et les inspecteurs semble évidente à l'oral, elle l'est moins en pratique. D'abord, les policiers et les inspecteurs sont présentés côte-à-côte sur le site web de la STM ; ensuite, la perception que les inspecteurs de la STM sont possiblement des policiers du métro semble forte parmi les usagers. La confusion vient en partie du fait que l'aspect des policiers et des inspecteurs est très similaire. Je ne peux qu'appuyer la volonté énoncée par la STM d'ajouter des signes distinctifs à l'uniforme des inspecteurs.

Il sera aussi important de bien informer les partenaires de la STM du changement de statut. Les deux premières réunions du CRIC en 2020 illustrent bien ce besoin. Même si la présentation était claire, les membres du comité, qui sont tous des représentants d'organismes qui s'occupent de clientèles qui fréquentent le transport en commun, avaient plusieurs questions à poser. Tellement qu'une seconde rencontre a dû être prévue

rapidement à la suite de la première pour continuer la discussion. À noter que ces discussions ont principalement consisté en des clarifications et non des objections au projet de changement de statut des inspecteurs de la STM. Enfin, il sera aussi important d'informer le reste du personnel de la STM afin qu'ils aient des attentes réalistes par rapport aux inspecteurs : ils ne seront pas policiers, mais auront des pouvoirs spécifiques afin de leur permettre de bien faire leur travail. Ces pouvoirs supplémentaires leur permettront de faire certaines choses et de ne pas en faire d'autres.

Le changement de statut pourrait aussi être l'occasion pour la STM d'envoyer un message de transparence sur le rôle des inspecteurs, ce qui lui a déjà été reproché<sup>3</sup>. Je recommande donc que des séances d'information soient organisées à la suite du changement de statut, et que ces séances soient ouvertes non seulement aux organismes mais aussi aux citoyens de la région.

Dernière considération générale : il faudra probablement réviser les méthodes d'intervention dans certaines situations, ce qui semble être déjà bien entamé. Par exemple, est-il encore nécessaire d'appeler le SPVM dans telle situation? Les lieutenants à la formation sont déjà impliqués dans le processus, ce qui est très bien car ils auront un rôle important dans la modification des procédures d'intervention à la suite du changement de statut.

---

<sup>3</sup> Par exemple, Radio-Canada a publié le 4 avril 2019 sur son site web un article dans lequel un représentant du Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) craint l'augmentation des pouvoirs des inspecteurs dans un contexte où le rôle et la formation des inspecteurs est à la base méconnu. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1162537/stm-demarche-constables-speciaux-metro-legault>

## **Section 2 : La restriction d'armes**

Selon l'article 105 de la Loi sur la police, « Les constables spéciaux ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, *selon la compétence qui leur est attribuée dans leur acte de nomination*, les infractions aux lois ou aux règlements municipaux et d'en rechercher les auteurs. (Loi sur la police, 2000, c. 12, a. 105). J'insiste sur le passage en oblique. Autrement dit, les pouvoirs et équipements permis aux constables spéciaux dépendent de ce qui leur est accordé par le MSP et donc, dépendent en bonne partie de ce qui est demandé par la STM. Le présent commentaire prend pour acquis que le MSP accordera ce qui est demandé par la STM, ou quelque chose d'approchant, mais évitera de faire des changements drastiques à la demande. En ce sens, je fais le pari que le MSP abondera dans le même sens que la STM dans sa volonté de ne pas équiper les inspecteurs d'armes à feu.

Si cette volonté de ne pas équiper les inspecteurs d'armes à feu est claire et apparaît dans tous les comptes-rendus et communiqués en lien avec les démarches de la STM pour le changement de statut<sup>4</sup>, la volonté quant aux autres armes, dites « intermédiaires » ou « à létalité réduite », est moins explicite. Questionné par un journaliste, un représentant de la STM a répondu à Radio-Canada « non, nous ne changerons pas le type d'arme à la disposition de nos inspecteurs »<sup>5</sup>. À court terme, cette position semble tout à fait raisonnable ; à long terme, lorsque le personnel en place aujourd'hui aura changé, il me semble que la position par rapport aux armes intermédiaires devrait être explicite, surtout que la Fraternité des constables et agents de la paix de la STM est en accord. Je crois qu'il est nécessaire de préciser dans la demande au MSP que les « nouveaux » constables

---

<sup>4</sup> Par exemple, le reportage de Radio-Canada du 4 avril 2019 cité plus haut, mais aussi ceux diffusés au TVA-nouvelles le 3 avril 2019 (<https://www.tvanouvelles.ca/2019/04/03/la-stm-veut-plus-de-pouvoir-et-dimputabilite-pour-ses-inspecteurs-1>), l'article paru dans Le Devoir le 5 avril 2019 (<https://www.ledevoir.com/politique/montreal/551548/vers-un-statut-de-constables-speciaux-pour-les-agents-du-metro>) et le communiqué de presse de la STM daté du 3 avril 2019 (<http://www.stm.info/fr/presse/communiques/2019/la-stm-accelere-sa-demarche-afin-de-modifier-le-statut-de-ses-inspecteurs>).

<sup>5</sup> Reportage du 4 avril 2019

spéciaux ne pourront pas être équipés d'arme à feu, d'arme à impulsions électriques (AIE ou « TASER ») ni d'aérosol capsique (OC ou « poivre de Cayenne »). Ma préoccupation vient du fait d'éviter de laisser une « porte ouverte » à ce que ce type d'équipement soit ajouté plus tard, sans discussion ultérieure avec le MSP.

### **Section 3 : Le développement et la collecte d'indicateurs de suivi**

Puisque d'autres travailleurs du Québec ont déjà le statut de constables spéciaux, il n'est pas pertinent, à mon avis, de faire un projet-pilote ou une implantation graduelle, c'est-à-dire de n'accorder le statut qu'à certains inspecteurs dans un premier temps, puis à tous dans un deuxième temps. Toutefois, si le changement de statut est accordé, il y aura un « avant » et un « après », ce qui devrait être l'occasion de développer et/ou de collecter une série d'indicateurs de suivi. Deux en particulier me semblent essentiels : l'emploi de la force et les constats d'infraction. Dans les deux cas, on voudra savoir si 1) le nombre a augmenté et 2) si la nature a changé. Il faudra donc faire une collecte précise qui permette de faire ce suivi. L'emploi de la force fait déjà l'objet d'une compilation particulière, ce qui facilitera la suite. Il s'agit d'événements rares qui nécessiteront toutefois de maintenir des procédures systématiques de debriefing et d'analyse par les spécialistes de la STM. La collecte aussi doit être similaire ; si, par exemple, une emphase particulière est mise après le changement, il sera possible d'observer une hausse due aux pratiques d'enregistrement et non à l'emploi de la force qui sera difficile à départager. Autrement dit, si des changements de pratique d'enregistrement doivent avoir lieu, il faut le faire avant le changement et maintenir autant que possible les pratiques au-delà du changement.

L'émission de constats d'infraction suscite aussi beaucoup de préoccupation. De façon générale, il est envisagé que du profilage soit fait de manière non-intentionnelle, c'est-à-dire que certaines personnes soient plus susceptibles de recevoir des constats d'infraction. Les discussions auxquelles j'ai pris part me suggèrent que deux populations seraient

particulièrement vulnérables : les personnes itinérantes et les personnes immigrantes. Comme j'ai pu le constater, la STM ajuste déjà ses interventions de sécurité auprès de la population itinérante mais cette condition n'est pas notée sur les constats d'infraction. L'identification de la population itinérante dans les données sur les infractions est un défi qui a été amplement discuté dans la littérature scientifique : il s'agit d'une condition temporaire liée à des circonstances de vie complexes<sup>6</sup>. Il serait pourtant important de savoir si le changement de statut entraînera des effets sur l'émission de constats à des personnes itinérantes. Je recommande donc 1) que la STM développe une stratégie d'identification des constats remis à des personnes itinérantes (par exemple, par le biais de l'identification d'adresses typiques ou l'ajout d'une case suggérant qu'une personne semble être en situation d'itinérance au moment de l'intervention) et 2) que cette stratégie soit mise en place avant le changement de statut.

La préoccupation par rapport aux personnes immigrantes est plutôt liée au pouvoir d'identification augmenté qui pourrait être accordé aux inspecteurs. Lors d'une rencontre, un membre du CRIC a émis l'hypothèse qu'une personne prise en défaut lors d'une vérification de titre fasse par la suite l'objet d'un signalement en raison d'un statut d'immigration irrégulière. Les conséquences de ce signalement (par exemple, la déportation) me semblent disproportionnées par rapport à l'infraction commise (par exemple, ne pas avoir un titre de transport valide en sa possession). Une vérification rapide auprès du SPVM suggère toutefois que le statut de constable spécial vient avec le besoin d'identifier la personne pour compléter le constat d'infraction mais ne vient pas avec l'obligation de vérifier son statut d'immigration. À mon avis, il faudrait, s'il y a lieu, 1) vérifier les obligations qui viennent avec le pouvoir d'identification accru et 2) revoir les procédures liées à l'émission de constats d'infraction à la lumière du nouveau statut légal des inspecteurs.

---

<sup>6</sup> Par exemple, voir Bellot, C. & Sylvestre, M.-È. (2017). La judiciarisation de l'itinérance à Montréal : les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté. *Revue générale de droit*, 47, 11–44.  
Boivin, R. & Billette, I. (2012). Police et itinérance à Montréal : analyse des constats d'infraction aux règlements municipaux, 2005-2009. *Criminologie*, 45(2), 249-276.

#### **Section 4 : La déontologie policière**

Une conséquence importante du fait de devenir constables spéciaux est que les inspecteurs seront soumis au Code de déontologie policière et donc, pourront faire l'objet de procédures sous l'autorité du Commissaire à la déontologie policière et du Comité de déontologie policière (ce qui n'est pas le cas présentement). Cette conséquence est présentée comme positive par la STM puisqu'il s'agit d'une protection supplémentaire pour le public. En effet, le Commissaire « a pour fonction de recevoir et d'examiner une plainte formulée par toute personne contre un policier » (Loi sur la police, art. 128) ce qui ajoute un mécanisme de contrôle du travail des inspecteurs et pourrait envoyer un message de transparence au public.

Je crois évidemment que cette conséquence aura des implications positives de manière générale. Lorsque les plaintes sont retenues après examen préliminaire, elles peuvent faire l'objet d'une conciliation, d'une enquête plus approfondie et/ou d'un signalement au Comité de déontologie policière<sup>7</sup>. Même si le nombre de plaintes par rapport aux inspecteurs de la STM sera vraisemblablement petit<sup>8</sup>, il faut prendre conscience que le traitement d'une plainte engendre des coûts monétaires et humains dont une bonne partie sera assumée par la STM et ses employés. Par exemple, « Les coûts liés à la conciliation sont remboursés par l'employeur du policier visé par la plainte selon les taux établis par le ministre. » (Loi sur la police, article 155). Ainsi, les inspecteurs qui font l'objet d'allégations devront être libérés de leurs activités normales afin d'assister aux séances de conciliation tout en étant payés par la STM, ce qui représente des coûts additionnels.

---

<sup>7</sup> Rapport annuel 2018-2019, Commissaire à la déontologie policière, disponible au [https://deontologie-policiere.gouv.qc.ca/fileadmin/commissaire/publicationsAdministratives/RAG\\_2018-2019\\_CommDP\\_VF\\_20190930.pdf](https://deontologie-policiere.gouv.qc.ca/fileadmin/commissaire/publicationsAdministratives/RAG_2018-2019_CommDP_VF_20190930.pdf).

<sup>8</sup> À titre indicatif, le Commissaire reçoit annuellement (mais ne peut pas traiter) moins de cinq plaintes qui concernent les inspecteurs de la STM. Si les inspecteurs deviennent constables spéciaux, ce nombre va augmenter, mais il est probable qu'il reste faible.

Je recommande donc que des liens formels soient établis entre la STM et l'organisation du Commissaire à la déontologie policière afin d'anticiper les conséquences du changement de statut. Le Commissaire recommande aussi que des séances d'information soient prévues afin d'informer les inspecteurs déjà en poste des « mythes et réalités » de la déontologie policière au Québec. Le but est de faciliter dès le début la collaboration entre les deux organisations.

### **Conclusion**

Le changement de statut des inspecteurs aura plusieurs conséquences, mais celles-ci seront « invisibles », dans le sens où elles ne seront pas évidentes pour la majorité. Les conséquences seront toutefois bien réelles. La STM a déjà bien entamé le processus de transition, ce qui fait que la majorité des préoccupations ont été anticipées et que je ne crois pas que des ajustements urgents sont nécessaires. Mais la nécessité de suivi me semble évidente et requiert des mesures immédiates.