

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Rapport d'activité pour l'année 2021-2022

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Rapport d'activité pour l'année 2021-2022

Dépôt légal - 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Format : Imprimé

ISBN : 978-2-550-93352-6 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-93353-3 (PDF)

ISSN : 2562-6469 (version imprimée)

ISSN : 2562-6477 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2022

Tous les droits réservés pour tous pays. La reproduction et la traduction, partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec

Le 30 novembre 2022

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Madame la Présidente,

Conformément à l'article 35.7 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, j'ai l'honneur de vous transmettre le quatrième rapport annuel d'activité du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

Ce rapport rend compte de l'activité du Comité pendant l'année 2021-2022.

Je vous prie d'agréer, madame la Présidente, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le président du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption,

Claude Corbo,
O.Q., C.O.M., Ph. D., MSRC

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION ET AUTRES ÉLÉMENTS JURIDIQUES PERTINENTS.....	5
I.1 STATUT DU COMITÉ.....	5
I.2 COMPOSITION DU COMITÉ	6
I.2.1 Nombre de membres et durée de leur mandat.....	6
I.2.2 Conditions d'admissibilité	6
I.2.3 Sélection de membres possibles	6
I.2.4 Conditions de travail des membres	7
I.2.5 Protection des membres.....	7
I.2.6 Assermentation	7
I.3 MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ.....	7
I.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ	9
I.5 PARACHÈVEMENT DE LA FONDATION JURIDIQUE DU CORPS DE POLICE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	12
I.6 UN RÈGLEMENT POUR L'EMBAUCHE DES MEMBRES DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	17
CHAPITRE II - MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ ET ACTIVITÉS PENDANT L'ANNÉE 2021-2022.....	23
II.1 MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI PAR LE COMITÉ.....	23
II.1.1 Décisions par consensus	23
II.1.2 Types de réunions du Comité	23
II.1.3 Déclaration d'intérêts des membres.....	24
II.1.4 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique	24
II.2 RETOUR SUR L'ANNÉE 2020-2021	24
II.3 ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2021-2022.....	27
II.3.1 Séances	27
II.3.2 Rencontres officielles du Comité	27
II.3.3 Rencontres de travail	29
II.3.4 Plan de travail 2020-2023.....	29
II.4 RESSOURCES DU COMITÉ.....	30
II.4.1 Personnel.....	30
II.4.2 Locaux.....	30
II.4.3 Budget.....	30

CHAPITRE III - LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ANNÉE 2020-2021	33
III.1 CONFORMITÉ DU <i>RAPPORT 2020-2021</i> AUX EXIGENCES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR.....	34
III.1.1 Conformité à la Loi concernant la lutte contre la corruption.....	34
III.1.2 Conformité à la Loi sur l'administration publique	35
III.2 ANALYSE DE CONTENU DU <i>RAPPORT 2020-2021</i>	38
III.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES SUR LE <i>RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2020-2021</i> DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	44
CHAPITRE IV - SUIVIS DONNÉS AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ DANS SES RAPPORTS D'ACTIVITÉ POUR LES ANNÉES 2018-2019, 2019-2020 ET 2020-2021.....	53
IV.1 VUE D'ENSEMBLE DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS AU 31 MARS 2022.....	53
IV.2 BILAN DE RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	58
IV.3 BILAN DE RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	60
IV.4 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ	64
IV.4.1 La recommandation 1	64
IV.4.2 Recommandations réalisées	65
IV.4.3 Recommandations en cours de réalisation.....	65
IV.4.4 Recommandations sans suites entreprises au 31 mars 2022.....	66
IV.4.5 Recommandations refusées	66
CHAPITRE V - OBSERVATIONS SUR LA GESTION GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	67
V.1 Mission propre et nature distinctive du corps de police spécialisé du Commissaire	67
V.2 Observations sur la Planification stratégique 2021-2024.....	69
V.3 Gestion des ressources humaines.....	77
V.3.1 Organigramme modifié.....	77
V.3.2 Effectifs en place.....	81
V.3.3 Gestion des compétences.....	81
V.3.4 Enjeux liés à l'éthique.....	83
V.3.5 Mobilisation et motivation du personnel.....	84
V.4 Gestion de la performance de l'organisation	84
V.5 Relations avec différents intervenants et partenaires.....	86
CHAPITRE VI - LA FONCTION DE VÉRIFICATION.....	88
VI.1 Précisions préliminaires	88
VI.2 Apport historique de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption en matière de vérification de l'intégrité des entreprises.....	89

VI.2.1 DISPOSITIONS JURIDIQUES ANTÉRIEURES AU PROJET DE LOI 12 CONCERNANT LA FONCTION DE VÉRIFICATION	90
VI.2.2 LE VOLUME DE TRAVAIL EN VÉRIFICATION 2012-2022.....	94
VI.2.3 ORGANISATION ET RESSOURCES DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION.....	97
VI.2.4 Méthodes de travail en matière de vérification de l'intégrité des entreprises	101
VI.3 LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE L'ADOPTION DU PROJET DE LOI 12.....	104
VI.3.1 Origines d'une modification de lois courantes.....	104
VI.3.2 Modifications à la Loi sur les contrats des organismes publics	105
CHAPITRE VII - LA FONCTION D'ENQUÊTE	109
VII.1 AVANCÉES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES IMPORTANTES DANS LA CONSTITUTION COMPLÈTE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	110
VII.1.1 Rappel de développements antérieurs à l'année 2021-2022 concernant la fonction d'enquête	110
VII.1.2 Développement de l'année 2021-2022.....	112
VII.2 CONSTITUTION D'UN CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ	113
VII.2.1 Développements généraux en matière de ressources humaines pour l'enquête.....	113
VII.2.2 Processus d'embauche.....	114
VII.2.3 Résultats du processus d'embauche de l'automne 2021.....	121
VII.2.4 Programme d'intégration des personnes engagées pour l'enquête.	122
VII.2.5 Enjeux de formation et de perfectionnement	124
VII.2.6 Aspects administratifs de la constitution du corps de police spécialisé	130
VII.3 ÉVÉNEMENTS MAJEURS DE L'EXERCICE 2021-2022 CONCERNANT LA FONCTION D'ENQUÊTE.....	131
VII.3.1 Fin de l'enquête « Mâchurer ».....	131
VII.3.2 Examen d'un jugement d'arrêt de procédures (R. c. Robitaille).....	137
CHAPITRE VIII - RECOMMANDATIONS.....	139
VIII.1 Cadres législatifs et administratifs généraux.....	139
VIII.2 Gestion générale.....	142
VIII.3 Fonction de vérification	146
VIII.4 Fonction d'enquête.....	149
LISTE DES ANNEXES AU RAPPORT D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2021-2022	158

INTRODUCTION

Par ce quatrième rapport annuel d'activité, pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) se conforme à l'exigence qui lui est imposée par l'article 35.17 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1) :

35.17. Le Comité doit, au plus tard le 14 juin 2019 et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités. Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

La Loi ne comporte pas de dispositions ou de normes quant à la forme ou au contenu de ce rapport annuel d'activité. Dès son premier rapport annuel, pour l'exercice 2018-2019, le Comité a adopté une forme d'organisation de ce document qui a été conservée généralement pour les deuxième et troisième rapports annuels et pour cette quatrième livraison.

Le rapport pour l'exercice 2021-2022 comporte huit chapitres commandés, soit par les exigences de la *Loi*, soit par la nécessité d'expliquer ce que le Comité a fait durant l'exercice, soit enfin par le Plan de travail du Comité. Le premier chapitre rappelle les dispositions législatives relatives au Comité, à son mandat, à sa composition et aux obligations régissant son action, ainsi que celles qui façonnent l'environnement institutionnel dans lequel il exécute son mandat, notamment les dispositions législatives et réglementaires encadrant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC), son corps de police spécialisé et l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Le deuxième chapitre explique les activités du Comité pendant l'année 2021-2022. Le troisième chapitre, qui donne suite à une autre obligation de la *Loi*, examine le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, lequel inclut le Rapport d'activité de l'UPAC pour l'année 2020-2021. Le quatrième chapitre analyse les suivis donnés par les intéressés aux 56 recommandations formulées par le Comité dans ses rapports d'activité pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Le cinquième chapitre s'intéresse à la gestion générale du Commissaire à la lutte contre la corruption. Outre ses trois grandes fonctions de prévention, de vérification et d'enquête, le Commissaire est une organisation qui doit gérer ses ressources au mieux pour assumer ses tâches. Le Comité juge nécessaire d'examiner annuellement le CLCC dans cette dimension de sa gestion. Deux chapitres répondent plus directement au Plan de travail du Comité pour l'exercice 2021-2022. Le sixième chapitre étudie l'exercice de la fonction de vérification que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* assigne au Commissaire, comme le Comité a prévu de le faire dans son Plan de travail. Dans le septième chapitre, le Comité poursuit un travail amorcé au cours de l'exercice 2019-2020, soit l'examen de l'exercice de la fonction d'enquête. Enfin, le huitième chapitre livre un ensemble de recommandations que le Comité juge nécessaire d'adresser au Commissaire et au ministère de la Sécurité publique.

Outre ces chapitres, le présent rapport contient un ensemble d'annexes qui fournissent des renseignements utiles à une meilleure connaissance du Comité et de ses membres et une meilleure compréhension de ses activités.

Afin d'éclairer la lecture et la compréhension de ce quatrième rapport annuel d'activité, le Comité juge utile d'apporter certaines précisions.

Le Comité pense que l'année 2021-2022 marque à plusieurs égards un tournant positif dans l'évolution de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption, de son corps de police spécialisé et de l'UPAC. Avec la liquidation d'un héritage fait de dossiers antérieurs à l'organisation actuelle, l'année a été positive pour trois raisons.

En premier lieu, au cours de l'exercice 2021-2022, deux dossiers anciens pesant sur l'image, la réputation et, surtout, la pratique future du Commissaire à la lutte contre la corruption, ont connu une résolution que l'on peut qualifier de bénéfique pour l'avenir de l'organisation et des services qu'elle rend à la population. Le 10 juin 2021, le commissaire à la lutte contre la corruption a présenté les excuses de l'organisation au député de Chomedey, monsieur Guy Ouellette, pour son arrestation le 25 octobre 2017, parce que, selon le communiqué alors publié par l'UPAC, « plusieurs manquements au processus menant à l'arrestation ont été constatés, notamment par le commissaire lors de sa révision de l'enquête. Ainsi, l'arrestation de M. Ouellette par l'UPAC était injustifiée. » Par ailleurs, le 28 février 2022, le commissaire a annoncé la fin de l'enquête « Mâchurer » entreprise en avril 2014. Compte tenu de la nature de cette enquête et du moment où sa fin a été rendue publique, le Comité a procédé à un examen de cette décision, examen dont la teneur et les résultats sont traités au chapitre VII du présent rapport. Aux yeux du Comité, ces deux décisions du commissaire permettent à son organisation de tourner définitivement des pages difficiles de son histoire et de poursuivre son mandat en consacrant toutes ses énergies aux dossiers qui la sollicitent maintenant et qui la solliciteront dans l'avenir.

En second lieu, les responsabilités du Commissaire à la lutte contre la corruption ont été modifiées par la présentation à l'Assemblée nationale, le 3 février 2022, du projet de loi 12 intitulé *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*. Ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 25 mai 2022 et entré en vigueur le jour de sa sanction le 2 juin 2022 (L.Q. 2022, c. 18), réduit le recours par l'Autorité des marchés publics (AMP) au Commissaire pour vérifier l'intégrité des entreprises sollicitant des contrats ou des sous-traitances des organismes publics. Ce changement, qui est examiné au chapitre VI du présent rapport, invite le Commissaire à se concentrer sur ses tâches de prévention et d'enquête, ce qui sera porteur pour l'avenir.

En troisième lieu, le gouvernement ayant adopté le 11 août 2021 le Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption, le CLCC a réalisé, notamment avec la collaboration de l'École nationale de police du Québec (ENPQ), deux développements prometteurs, dont la mise au point d'un « Programme d'intégration à la fonction » pour les nouveaux policiers-enquêteurs embauchés pour le corps de police spécialisé et celle d'un « Programme de formation en enquête du CLCC » destiné aux policiers-enquêteurs issus de la formation universitaire. En outre, en novembre 2021, le Commissaire a embauché 17 policiers-enquêteurs d'expérience et 2 agents de renseignements, auxquels se sont joints 4 officiers, ce qui lui permettra à terme d'échapper à la pratique, aux vertus limitées, des prêts de service de policiers-enquêteurs appartenant à d'autres corps policiers et destinés à y retourner. Comme le Commissaire prévoit d'embaucher et de former en 2022-2023 une première cohorte de policiers-enquêteurs issus des études universitaires, le corps de police spécialisé dans la lutte à la corruption, dont la création a été décidée en février 2018 par l'Assemblée nationale du Québec, deviendra une réalité dans un très proche avenir. Le chapitre VII du présent rapport traite de ces développements très positifs pour la suite des choses.

Ces trois raisons justifient le jugement du Comité que l'année 2021-2022 a marqué un tournant, au total, positif dans le cheminement de l'institution du Commissaire et ouvre un avenir prometteur pour la réalisation de son mandat.

Le Comité rappelle ici que, tout au long de la préparation de son quatrième rapport annuel d'activité, ses membres ont trouvé leur motivation dans la vive réprobation qu'inspirent à la population les abus de confiance dont certains élus ou fonctionnaires peuvent se rendre coupables envers leurs mandants, particulièrement par la corruption dans la gestion des organismes publics et de leurs contrats dont ces personnes sont responsables.

Comme on le sait, la corruption dans les contrats publics, comme celle qui peut pénétrer les appareils gouvernementaux, est souvent le résultat de manœuvres fort complexes pour lesquelles la recherche de preuves, respectant les standards établis par le droit criminel et la jurisprudence des tribunaux, est redoutablement difficile. La longueur de certaines enquêtes menées par le corps de police du commissaire ou encore le rejet de preuves par des tribunaux illustrent ces difficultés. Cela ne doit ni décourager ni désarmer la lutte contre la collusion et la corruption. Dans ce contexte, le Comité conçoit aussi son travail de « surveillance » comme un devoir continu, au service de la société, pour contribuer à l'efficacité toujours plus grande du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC.

Comme les rapports des exercices précédents, celui-ci est une étape dans un travail qui s'inscrit dans la durée, mais, c'est du moins la conviction des membres du CSUPAC, qui profitera à la société québécoise.

Tel que le requiert l'article 35.5 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, le présent rapport (sauf le chapitre des recommandations) a été lu par le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) avant son adoption finale par le Comité.

Note concernant le mot « Commissaire »

Dans ce rapport, le mot « commissaire » est écrit tantôt avec un « c » minuscule, tantôt avec un « C » majuscule. Cela résulte de la pratique de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. En effet, lorsqu'elle traite de la « charge de Commissaire à la lutte contre la corruption », c'est-à-dire de l'organisme public qu'elle institue, dans ses articles 1 et 4, la *Loi* écrit le terme avec une majuscule. Par contre, lorsque la *Loi* traite des fonctionnaires qui sont le commissaire à la lutte contre la corruption (notamment aux articles 5 à 7), les commissaires associés aux vérifications (article 8) et le commissaire associé aux enquêtes (article 8.1), elle utilise le « c » minuscule. Le Comité suit cette pratique.

CHAPITRE I - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION ET AUTRES ÉLÉMENTS JURIDIQUES PERTINENTS

Comme dans les précédentes éditions de son rapport annuel d'activité, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption juge utile de rappeler ici les dispositions législatives qui le régissent, ainsi que d'autres éléments juridiques pertinents dans le cadre de son mandat.

Les dispositions législatives directement pertinentes pour le Comité se trouvent au chapitre III.1, plus particulièrement aux articles 35.2 à 35.25, de *la Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1, ci-après « la Loi »), tel qu'elle a été amendée en 2018. On peut en rappeler comme suit la genèse et l'évolution :

- adoption initiale en 2011 (chapitre 17 des lois de 2011);
- modification en 2012 (chapitre 25 des lois de 2012);
- modification en 2013 (chapitres 16 et 23 des lois de 2013);
- modification en 2015 (chapitre 8 des lois de 2015);
- modification en 2016 (chapitre 34 des lois de 2016);
- modification en 2017 (chapitre 27 des lois de 2017);
- modification en 2018 (chapitre 1 des lois de 2018).

Toutes les dispositions législatives concernant le Comité sont dans les amendements de 2018. Il est à noter que la *Loi* a de nouveau été modifiée en 2019 et en 2020. Ces modifications seront aussi commentées dans le présent chapitre. On trouvera à l'annexe 2 les articles de la *Loi* qui concernent le Comité.

I.1 STATUT DU COMITÉ

Le Comité, en vertu de l'article 35.2 de la *Loi*, a un caractère permanent. Cela dit, la *Loi* prévoit que « le Comité doit, au plus tard le 14 juin 2023, faire au ministre un rapport sur l'application du présent chapitre », c'est-à-dire sur lui-même et ses activités et réalisations depuis ses débuts, et que ce rapport doit être déposé à l'Assemblée nationale dans les délais usuels (article 35.21). Ainsi, sans fixer explicitement une limite dans le temps à l'existence du Comité, le législateur a néanmoins prévu un moment où il sera possible pour l'Assemblée nationale d'être informée sur l'ensemble du travail effectué par le Comité durant les cinq premières années de son existence.

I.2 COMPOSITION DU COMITÉ

Les dispositions concernant les membres du Comité se trouvent dans les sections II et IV du chapitre III.1 de la *Loi*. Ces dispositions déterminent ce qui suit.

I.2.1 Nombre de membres et durée de leur mandat

Selon la *Loi*, « le Comité est composé de trois membres, dont un président, nommés par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre avec l'approbation des deux tiers des membres » (art. 35.8). Le mandat du président est de sept ans, non renouvelable, et celui des membres, de cinq ans, également non renouvelable (art. 35.11). En outre, la *Loi* statue qu'« à l'expiration de son mandat, un membre du Comité demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé » (art. 35.11).

I.2.2 Conditions d'admissibilité

La *Loi* définit des conditions d'admissibilité minimales pour être nommé membre :

1° être de bonnes mœurs;

2° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction pour un acte ou une omission qui constitue une infraction au Code criminel (L.R.C. 1985, c. C -46) ou une infraction visée à l'article 183 de ce code créé par l'une des lois qui y sont énumérées, ayant un lien avec l'emploi, à moins d'en avoir obtenu le pardon (art. 35.9).

Les personnes éventuellement sélectionnées doivent également, avant d'être nommées, « satisfaire aux exigences d'une enquête de filtrage de sécurité », comme le précisait l'appel initial de candidatures publié en mars 2018.

I.2.3 Sélection de membres possibles

Un comité de sélection est institué par la *Loi* (art. 35.10). Ce comité est présidé par le sous-ministre de la Sécurité publique et est composé d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec et d'un professeur de droit. Le comité de sélection établit ses critères, évalue les candidatures admissibles selon les procédures qu'il détermine et dresse une liste de candidats qu'il juge « aptes à être membres du Comité ». Cette liste est remise au premier ministre qui a la responsabilité de faire des propositions de nomination à l'Assemblée nationale.

I.2.4 Conditions de travail des membres

Même si la nomination des membres relève de l'Assemblée nationale, la *Loi* assigne au gouvernement la détermination des conditions de travail des membres du Comité, dont la rémunération (art. 35.12).

I.2.5 Protection des membres

Diverses dispositions législatives concourent à la protection des membres du Comité dans l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi, seule l'Assemblée nationale peut destituer un membre du Comité si une résolution à cet effet est approuvée par les deux tiers des députés (art. 35.11).

En outre, la section IV du chapitre III.1 de la *Loi* établit des immunités pour les membres et le comité qu'ils constituent :

35.22. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un avis ou d'un rapport du Comité en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel avis ou rapport.

35.23. Le Comité, un de ses membres, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes ou d'omissions accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

35.24. Malgré toute disposition incompatible d'une loi, un membre du Comité, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être contraint devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles de faire une déposition portant sur un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document contenant un tel renseignement.

35.25. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le Comité, un de ses membres, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 agissant dans l'exercice de ses fonctions.

I.2.6 Assermentation

Le président et les membres du Comité sont assermentés par le président de l'Assemblée nationale (art. 35.16 et annexe à la *Loi*).

I.3 MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ

La *Loi* définit comme suit le mandat du Comité :

35.3. Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :

1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;

2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le Commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;

3° sur le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption;

4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.

Le Comité donne également son avis sur toute matière qui est de sa compétence chaque fois que le ministre lui en fait la demande.

Le Comité peut, dans ses avis, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.

La *Loi* permet aussi au Comité de communiquer ses avis « aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence » (art. 35.5).

Ces textes inspirent plusieurs remarques. Le mandat du Comité est évidemment consacré à la seule UPAC; celle-ci, il convient de le rappeler, est formée d'équipes d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) et de Revenu Québec désignées par le gouvernement comme composantes de l'UPAC, ainsi que du Commissaire à la lutte contre la corruption et ses services. L'UPAC est aussi formée d'équipes désignées en matière de vérification provenant de la Commission de construction du Québec (CCQ), de la Régie du bâtiment du Québec, de Revenu Québec et de la Sûreté du Québec (SQ). Le mandat porte aussi sur les différents services constituant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption. En outre, le Comité a compétence sur « toute autre question » relative aux activités de l'UPAC. Les vérifications et les examens auxquels se livre le Comité ont lieu « au moment, à la fréquence et de la manière » qu'il détermine lui-même. Il lui est également loisible de joindre des recommandations à ses avis. Le Comité a aussi la liberté de s'adresser à tout interlocuteur gouvernemental qu'implique un avis qu'il formule. Ces dispositions assurent au Comité une marge de manœuvre dans son travail et aussi une grande autonomie dans la mesure où il relève de la seule Assemblée nationale.

Cette autonomie et cette marge de manœuvre du Comité trouvent aussi leur assise dans l'article 35.13 en vertu duquel le Comité détermine quand, où et à quelle fréquence il se réunit. Cependant, il ne peut siéger en l'absence du président (art. 35.13).

Le mandat est accompagné de pouvoirs également précisés par la *Loi* permettant au Comité d'avoir accès à l'information dont il a besoin pour faire son travail :

35.6. Pour la réalisation de son mandat, le Comité ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le Commissaire à la lutte contre la corruption :

1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci;

2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte qui, à son avis, est susceptible de comporter des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces documents, livres, registres ou comptes doit, sur demande, en donner communication au Comité ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen.

Un autre article détermine les infractions dont se rendent coupables les personnes qui entravent le travail du Comité, soit par leurs propres actions ou leur inaction ou par des encouragements incitant d'autres personnes à agir de la même manière. Des amendes pénalisent ces infractions et la *Loi* stipule que la récidive conduit à doubler les amendes (art. 35.7).

Pour conclure ces renseignements sur le mandat et les pouvoirs du Comité et pour que les instances et les personnes apprécient correctement les résultats du travail qu'il effectue, il est essentiel de rappeler ici que le Comité de surveillance se distingue très significativement du mécanisme de la commission d'enquête telle qu'elle est définie par la loi. En peu de mots, le Comité agit avec une autorité juridique différente et plus circonscrite qu'une commission d'enquête. Plus précisément :

- (1) Le Comité ne peut assigner des témoins à comparaître, à déposer des documents et à témoigner, ni lancer des mandats d'amener;
- (2) Le Comité ne peut assermenter des témoins, avec les conséquences qui se rattachent aux déclarations assermentées;
- (3) Les membres du Comité n'ont pas les immunités et les privilèges des juges de la Cour supérieure.

On ne peut donc attendre du Comité le même genre de résultats que d'une commission d'enquête. On trouvera en appendice au présent chapitre un tableau comparant la commission d'enquête et le Comité de surveillance de l'UPAC.

I.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ

En contrepartie des pouvoirs et des compétences attribués au Comité, ainsi que du statut, des privilèges, des protections et des immunités accordées au président et aux membres, le CSUPAC est assujéti à des règles et à des obligations très clairement énoncées par la *Loi*.

Avant toute autre chose, le Comité, s'il surveille les activités de l'UPAC et a droit à toute l'information nécessaire à cette fin, doit s'en tenir strictement à son mandat et à son rôle. En conséquence, il doit s'abstenir de toute forme d'ingérence, directe ou indirecte, volontaire ou involontaire, dans le travail de l'UPAC. Autrement dit, le Comité n'est en aucune manière un lieu d'appel de la façon dont l'UPAC a fait ou non son travail ni pour remettre en question les

décisions de l'UPAC. Le Comité n'est aucunement impliqué dans le travail d'enquête policière que mène le Commissaire à la lutte contre la corruption et tout autant des procédures judiciaires pouvant découler des enquêtes. L'article 35.4 de la *Loi* est particulièrement clair à ce sujet :

35.4. Dans l'exercice de son mandat, le Comité ne peut agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit, notamment ceux relatifs à la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police.

Également, le Comité ne peut demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi.

En d'autres termes, le Comité n'enquête que sur le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC et aucunement sur la corruption comme telle.

On doit donc bien comprendre le travail du Comité. C'est seulement à la suite de la mise en œuvre des composantes de son mandat, et particulièrement de l'examen de l'administration des enquêtes telle qu'elle est réalisée par le Commissaire à la lutte contre la corruption et des suites que ce dernier aura données aux dénonciations reçues, que le Comité pourra répertorier les difficultés, les faiblesses ou les carences dans le fonctionnement de l'UPAC et recommander des modifications aux manières de faire. Cependant, de telles recommandations viennent après coup et sur la base d'études et d'examens du fonctionnement du corps policier en cause et, en aucune manière, de telles recommandations ne pourraient-elles prétendre refaire des enquêtes ou des processus judiciaires. Le Comité surveille : il observe, il écoute, il analyse, il compare, il constate, il critique et, par ses rapports, il s'efforce d'éclairer l'Assemblée nationale, le gouvernement, la population et les médias. Tout cela fait, il peut, comme la *Loi* l'y autorise, « communiquer ses avis aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence » (art. 35.5).

Dans le cadre de cette règle fondamentale régissant le travail du CSUPAC, la *Loi* lui assigne des obligations de reddition de comptes. Le Comité s'acquitte de ses obligations par des moyens définis dans la section III du chapitre III.1. Il s'agit des rapports que doit (ou peut) produire le Comité et d'une comparution annuelle devant la commission parlementaire compétente.

Il y a trois types de rapports attendus du Comité qui sont transmis au président de l'Assemblée nationale et déposés par lui à l'instance, selon les délais usuels :

35.17. Le Comité doit [...] chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités. [...]

35.18. Au moins une fois par année, la commission compétente de l'Assemblée nationale entend le président du Comité sur les activités de ce dernier.

35.19. Le Comité peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial au président de l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport d'activités.

35.21. Le comité doit, au plus tard le 14 juin 2023, faire au ministre un rapport sur l'application du présent chapitre.

Il est à noter qu'en vertu de l'article 35.5 « le Comité rend ses avis publics ». Cette disposition de la *Loi* est ainsi libellée qu'elle ne souffre pas d'exceptions.

Hormis ces dispositions très générales de la *Loi*, le Comité, à la différence des organismes soumis à la *Loi sur l'administration publique*, est maître de la forme et du contenu de ses rapports. Cependant, deux articles de la *Loi* imposent au Comité une obligation de vérification préalable de ses avis et rapports :

35.5. Le Comité rend ses avis publics. Toutefois, il doit préalablement consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.

35.20. Avant de transmettre un rapport en vertu de la présente section, le Comité doit consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.

Comme cela a été le cas pour les rapports d'activité des années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, le présent rapport, à l'exclusion du chapitre des recommandations, a donc été vérifié par le Directeur des poursuites criminelles et pénales avant sa transmission au président de l'Assemblée nationale.

Telles sont les dispositions législatives établissant le CSUPAC et déterminant comment il doit accomplir son mandat. Depuis ses débuts, le Comité s'est accommodé de ces dispositions. Si jamais le besoin s'en faisait sentir, au moment du dépôt du rapport quinquennal requis par l'article 35.21, ou même avant, le Comité n'hésiterait pas à recommander à l'Assemblée nationale des amendements à la *Loi* qu'il pourrait juger nécessaires à un accomplissement plus complet de son mandat et de ses responsabilités.

Par ailleurs, même si la *Loi* n'est pas explicite à cet égard, le Comité a adopté, le 16 janvier 2020, un code d'éthique pour ses membres, qui est présenté à l'annexe3.

I.5 PARACHÈVEMENT DE LA FONDATION JURIDIQUE DU CORPS DE POLICE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Au terme de ce chapitre traitant du cadre législatif dans lequel agit le Comité, celui-ci juge opportun de rappeler que, pendant l'exercice 2020-2021, le législateur québécois a effectué une série de gestes législatifs qui ont ensemble conduit au parachèvement de la fondation juridique d'un corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption. Cette fondation s'est réalisée en trois étapes par autant de lois adoptées respectivement en 2018, 2019 et 2020. Aussi, le corps de police du CLCC que surveillera désormais le Comité ne sera plus celui qui existait en juin 2018 lorsque ont été nommés les membres du Comité. Ce développement requiert une explication.

SITUATION ANTÉRIEURE À 2018 :

La *Loi concernant la lutte contre la corruption*, dans sa version originale de 2011, institue la charge de Commissaire dont le titulaire doit « assurer, pour l'État, la **coordination** des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public » (art. 4).

Le commissaire est nommé par le gouvernement; il est agent de la paix sur tout le territoire du Québec et il est assisté par un commissaire associé aux vérifications, également nommé par le gouvernement. À l'époque, il n'y avait pas de commissaire associé aux enquêtes. Le commissaire dirige les membres de son personnel qu'il désigne comme enquêteurs agents de la paix. À l'égard des membres de toute équipe d'enquête désignée par le gouvernement, il a pour fonction de les « coordonner ». Parmi ces équipes d'enquête « désignées » par le gouvernement, on trouve, selon les décrets successivement adoptés par le gouvernement du Québec, des entités telles les équipes d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec et de Revenu Québec ainsi que l'Escouade Marteau et, selon le décret 19-2013, le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec qui a succédé à l'Équipe Marteau. Cela explique que, dans les organigrammes figurant dans les rapports annuels de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption jusqu'à celui de l'exercice 2017-2018, les équipes d'enquête désignées (CCQ, RBQ, Revenu Québec, Service des enquêtes de la Sûreté du Québec) figurent dans des cases en pointillé, dénotant qu'elles sont « coordonnées » par le commissaire qui ne supervise pas leur travail. Seules les unités administratives relevant de l'autorité et de la direction du commissaire sont présentées dans des cases formées de lignes continues. Cet état de choses change à compter de l'exercice 2018-2019, soit *après* l'adoption du projet de loi 107, première étape de la fondation du corps de police autonome du CLCC.

Ainsi, pour bien apprécier les choses, il faut rappeler que, avant 2018, le commissaire à la lutte contre la corruption ***ne dirige pas un corps de police***, mais ***il coordonne des équipes d'enquête désignées par le gouvernement, dont une est celle de la Sûreté du Québec*** (la plus importante en nombre et dont plusieurs membres venaient d'être récemment nommés

enquêteurs). L'UPAC et son commissaire ont ainsi été jugés, parfois sévèrement, pour des résultats ou des manques de résultats d'enquêtes sur lesquelles leur contrôle était pour le moins limité. L'imputabilité que l'on peut exiger doit être proportionnée au contrôle qu'exerce effectivement l'organisme auquel on demande des comptes.

Dans ses rapports annuels d'activité de 2018-2019 et de 2019-2020, le CSUPAC a formulé des recommandations mettant en lumière des aspects problématiques du cadre de fonctionnement établi par la *Loi* avant l'adoption des amendements de 2018 et a proposé des actions à entreprendre : la nécessité pour le CLCC de se doter d'instruments de gestion de son personnel tels un plan de formation professionnelle (R. 3), l'adoption d'un règlement disciplinaire (R. 5) et de politiques de gestion (R. 6 à 9); l'importance de renégocier le protocole avec la Sûreté du Québec pour le prêt de ses enquêteurs (R. 13); la nécessité pour le commissaire d'évaluer tous les membres du personnel affecté aux enquêtes (R. 2/28). Le Comité a mis en évidence que la logique de prêts de service dans le contexte d'une équipe désignée que le commissaire coordonnait sans la diriger n'était pas une situation optimale.

Il ressort de ce qui précède que la situation organisationnelle du commissaire à la lutte contre la corruption, en matière de fonctions, de pouvoirs réels, de personnels et de moyens mis à sa disposition, limitait de manière importante son contrôle effectif sur les opérations, sans que soit adaptée en conséquence son imputabilité pour les résultats, à la fois son imputabilité devant les instances gouvernementales et celle devant l'opinion publique. Tout cet ordre de choses était éminemment perfectible.

Il faut maintenant examiner les trois étapes de la fondation juridique du corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption.

ÉTAPE 1 (2018) : *Création d'un véritable corps de police spécialisé*

La première étape de la création juridique du corps de police du CLCC résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, le 14 février 2018, du projet de loi 107 intitulé *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du Commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du Directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs* (chapitre 1 des lois du Québec de 2018).

Cette loi est d'une importance considérable pour la capacité d'agir efficacement du Commissaire à la lutte contre la corruption et aussi de l'UPAC.

Deux apports du projet de loi 107 doivent être mis en évidence relativement au CLCC :

D'une part, cette loi modifie la *Loi sur la police* pour y introduire la notion de « corps de police spécialisé » :

SECTION III. 1

CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉS

89.1. Aux fins de la réalisation de sa mission, un corps de police spécialisé a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec.

89.2. Le Bureau des enquêtes indépendantes institué en vertu de l'article 289.5 et le corps de police formé à l'article 8.4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1) sont des corps de police spécialisés.

La reconnaissance législative de corps de police spécialisés n'est pas banale, puisqu'elle ajoute une quatrième catégorie de corps de police aux trois institués par la *Loi sur la police* de 2000 (qui reprenait elle-même les dispositions de la *Loi de police* de 1968). Jusqu'à l'adoption du projet de loi 107, il y a eu trois types de corps de police au Québec relevant de la compétence de l'État québécois : i) le corps de police national que constitue la Sûreté du Québec; ii) les corps de police municipaux; et iii) les corps de police autochtones. De plus, les corps de police spécialisés institués par le projet de loi 107 ont cette particularité de n'avoir qu'une fonction d'enquête, sans la fonction de patrouille-gendarmerie qui incombe aux trois autres catégories de corps policiers. La création de deux corps de police spécialisés modifie l'économie générale du monde policier au Québec.

D'autre part, l'adoption en 2018 du projet de loi 107 pose les jalons indispensables de la pleine autonomie du corps de police du CLCC :

(1) Cette loi crée, au sein de l'UPAC, un corps de police autonome et spécialisé et en précise la nature et la composition :

8.4. Forment un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption les personnes suivantes :

1° à titre de membres :

a) le commissaire;

b) le commissaire associé aux enquêtes;

c) les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à l'article 14;

2° les commissaires associés aux vérifications;

3° les membres du personnel du commissaire nommés conformément à l'article 12.

(2) En outre, le projet de loi 107 insère dans les fonctions du commissaire celle d'« agir à titre de directeur du corps de police formé à l'article 8.4 » (art. 8.2). Ce texte est très important. Le commissaire n'est plus confiné à la simple *coordination* d'une équipe désignée d'enquêteurs de la Sûreté du Québec : il *dirige son propre corps de police*, même si ce dernier est toujours majoritairement composé de policiers qui lui sont prêtés. Les policiers prêtés sont toutefois dorénavant membres du corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption. En matière de gestion de personnel et de gestion des enquêtes, ce changement est fondamental.

(3) Enfin, le projet de loi 107 institue la fonction de commissaire associé aux enquêtes, lequel a pour fonctions « 1° de diriger les activités de l'équipe spécialisée d'enquête formée à l'article 14 et de coordonner celles de toute équipe d'enquête désignée par le gouvernement; 2° de s'assurer que les équipes d'enquête accomplissent leur mandat dans leur domaine de compétence respectif ». Dans les faits, le premier commissaire associé aux enquêtes est entré en fonction en juin 2018.

Ainsi, la *Loi* adoptée en 2018 instaure une séparation fonctionnelle avec la Sûreté du Québec. Ce faisant, elle modifie fondamentalement la position du commissaire et le dote d'un instrument d'enquête indispensable à l'exercice de ses responsabilités. En outre, l'article 8.7 de la *Loi* prévoit que la Sûreté doit fournir des services de soutien au Commissaire, mais que les services fournis au CLCC doivent dorénavant faire l'objet d'une entente entre le Commissaire et la Sûreté du Québec. Une telle entente a été conclue en octobre 2019.

Étape 2 (2019) : *Nomination par l'Assemblée nationale du commissaire à la lutte contre la corruption*

La deuxième étape de la fondation du corps de police du CLCC concerne la nomination du commissaire à la lutte contre la corruption.

En effet, le 29 novembre 2018, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi portant le numéro 1 intitulé *Loi modifiant les règles encadrant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur général de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales*. Ce projet de loi, qui modifie notamment la *Loi* concernant la lutte contre la corruption, a été adopté et sanctionné le 15 mai 2019 (chapitre 6 des lois de 2019).

La nomination du ou de la titulaire de la fonction de commissaire à la lutte contre la corruption avait été, depuis 2011, la prérogative du gouvernement agissant sur recommandation du ministre de la Sécurité publique. La modification législative de 2019 confirme le principe d'un comité de sélection. Surtout, la *Loi* prescrit que, « sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, l'Assemblée nationale nomme le commissaire », pour un mandat non renouvelable de sept ans et selon une procédure minutieusement définie par la *Loi*. Celle-ci requiert aussi que le premier ministre consulte les partis d'opposition avant de formuler sa motion de nomination à l'Assemblée nationale. (On trouvera, en appendice au présent chapitre, les articles pertinents de la *Loi*.)

Le nouveau mode de nomination du commissaire à la lutte contre la corruption a été mis en œuvre à l'automne 2019. Ainsi, un commissaire en titre a été nommé par l'Assemblée nationale, à l'unanimité des députés participant à la séance, le 8 octobre 2019. Cela constitue une transformation très importante du corps de police du CLCC. Comme pour la Sûreté du Québec, ce corps de police sera dirigé par un commissaire détenant son mandat de la plus haute autorité politique du Québec.

Étape 3 (2020) : Pouvoir du commissaire d'embaucher le personnel nécessaire à son corps de police spécialisé

La troisième étape de la fondation juridique du corps de police spécialisé du CLCC est le pouvoir nouveau donné à ce dernier par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* (2020, c. 31, projet de loi 72, adopté et sanctionné le 11 décembre 2020). Ici encore, l'autonomie de ce corps de police se trouve renforcée.

En fait, deux grands changements sont apportés :

- (1) Le commissaire a le pouvoir d'embaucher lui-même les personnes nécessaires pour le corps policier qu'il dirige, ces personnes ayant statut d'agent de la paix à titre d'agents du corps de police, de sous-officiers et d'officiers. Il définit lui-même sa politique de gestion du personnel d'enquête, sous réserve d'éventuels contrats collectifs de travail. À terme, une plus grande proportion du personnel d'enquête du commissaire aura un lien d'emploi direct avec ce dernier, ce qui n'était pas le cas des policiers prêtés par la SQ ou par d'autres corps policiers. L'embauche directe de ses propres enquêteurs, ajoutée au fait que depuis 2018 (article 8.4 1° c) les enquêteurs prêtés sont directement membres de son corps de police, confère au commissaire l'autorité de se doter de ses propres politiques de gestion de son personnel d'enquête. Il a donc autant d'autorité sur les membres de son propre corps de police que tout autre directeur de corps de police sur le sien.
- (2) Le gouvernement a le pouvoir de fixer par règlement les critères de sélection et les exigences de formation requises des membres du corps de police du CLCC.

On trouvera à l'appendice 3 du présent chapitre le texte législatif en cause.

Ce qu'il faut bien remarquer ici, c'est que les dispositions législatives de 2020 introduisent deux principes d'une importance capitale qui parachèvent la création juridique du corps de police spécialisé du CLCC.

Premier principe : Le commissaire à la lutte contre la corruption a désormais la capacité juridique d'embaucher des personnes pouvant agir de plein droit comme policiers-enquêteurs dans son corps de police à titre d'agents, de sous-officiers et d'officiers, avec statut d'agent de la paix, sans que ces personnes aient eu à acquérir une expérience préalable de patrouille-gendarmerie. Le commissaire peut donc avoir son propre personnel d'enquête qui y fait carrière et il n'est plus contraint de confier ses enquêtes à des policiers empruntés, pour trois ans, à d'autres corps de police et destinés à y retourner. Le corps de police spécialisé du CLCC peut ainsi se composer d'un personnel également spécialisé et désireux d'y faire carrière. Pour le Comité, ce changement est fondamental et structurant pour l'avenir du corps de police spécialisé du CLCC.

En termes clairs, le Comité peut dire : « Enfin, le commissaire à la lutte contre la corruption pourra faire du neuf avec du neuf! »

Deuxième principe : Les critères de sélection et les composantes nécessaires de formation pour les membres du corps de police *spécialisé* du CLCC seront propres à la nature, au mandat et aux exigences de ce corps de police, et il incombera au gouvernement de les fixer. On comprend que la formation requise pour faire une carrière de patrouille-gendarmerie et même d'enquête dans un corps de police à mandat *généraliste* et celle requise pour faire carrière uniquement en enquête et dans un corps de police à mandat *spécialisé* ne sont pas les mêmes.

Le Comité de surveillance de l'UPAC précise que ces deux principes correspondent aux deux premières recommandations formulées par le Comité dans son premier rapport annuel d'activité, au terme de l'exercice 2018-2019. La recommandation 1 demandait que soient prises les dispositions pour assurer la « constitution complète du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption » et la recommandation 2 demandait, par le moyen d'un groupe de travail (qui a été constitué et qui a remis son rapport) sur les formations et les compétences qualifiantes pour l'embauche, que ce corps de police puisse recruter, à l'extérieur des corps policiers, les ressources humaines spécialisées nécessaires à son mandat. Les dispositions législatives adoptées en 2020 permettront de renouveler en profondeur le corps de police spécialisé du CLCC afin qu'il puisse jouer pleinement et efficacement son rôle.

I.6 UN RÈGLEMENT POUR L'EMBAUCHE DES MEMBRES DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Un important développement de nature réglementaire est survenu au cours de l'exercice 2021-2022 qui fait franchir un pas important au corps de police du CLCC. En vertu du décret 1117-2021, adopté par le gouvernement du Québec le 11 août 2021, sous le titre de « Critères de sélection et formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption », le commissaire peut embaucher, pour son corps de police spécialisé, des personnes provenant d'une diversité de formations supérieures, notamment universitaires, des personnes qui n'auront pas nécessairement acquis la formation policière collégiale ni une expérience de patrouille-gendarmerie ou même d'enquête policière. La section I du *Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption* se lit comme suit :

SECTION I

CRITÈRES DE SÉLECTION DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE SPÉCIALISÉE D'ENQUÊTE

1. Les critères suivants sont considérés pour la sélection d'un candidat à titre de membre de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption :

1° ses aptitudes personnelles et relationnelles, notamment sa probité, son adhésion aux valeurs organisationnelles ainsi que son sens de l'éthique et du service public;

- 2° ses qualités intellectuelles;
- 3° ses compétences opérationnelles;
- 4° sa motivation et son intérêt;
- 5° ses connaissances;
- 6° son expérience.

Ces critères sont évalués en fonction du poste à pourvoir au sein de l'équipe spécialisée d'enquête et du profil de candidat recherché pour occuper ce poste.

Dans son premier rapport d'activité, pour l'exercice 2018-2019, le Comité a recommandé que le Commissaire puisse embaucher « des enquêteurs disposant de compétences professionnelles dans l'une ou l'autre des disciplines nécessaires pour une lutte efficace contre la corruption dans les contrats publics. Ces enquêteurs formés dans diverses disciplines universitaires doivent être reconnus comme des enquêteurs de plein droit [...] ». Le *Règlement* adopté le 11 août 2021 rend possible l'embauche d'enquêteurs répondant à cette description.

Par ailleurs, le *Règlement* prévoit aussi, comme le préconisait le Comité dans son rapport de 2018-2019, que les futurs enquêteurs de l'équipe spécialisée du Commissaire aient terminé avec succès une formation les préparant directement au travail d'enquête policière dans le domaine de la corruption et du crime économique :

SECTION II

FORMATION DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE SPÉCIALISÉE D'ENQUÊTE

2. Un membre de l'équipe spécialisée d'enquête dont la tâche principale est d'exercer des fonctions d'enquête doit avoir réussi le Programme de formation en enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption de l'École nationale de police du Québec, comprenant :

- 1° un volet préparatoire;
- 2° un volet constitué des cours du Programme de formation initiale en enquête policière de l'École;
- 3° un volet de spécialisation en enquête de lutte contre la corruption.

Ces dispositions correspondent aux orientations proposées par le Comité dans son premier rapport d'activité et le Comité s'en réjouit. Maintenant, le commissaire peut vraiment construire un corps de police spécialisé contre la corruption.

APPENDICES AU CHAPITRE I

APPENDICE 1

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UPAC

	Commission d'enquête	CSUPAC
Base juridique	<i>Loi sur les commissions d'enquête</i>	<i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i>
Nomination	Gouvernement	Assemblée nationale
Durée du mandat	Date fixée pour la remise du rapport	Mandats de 7 ans (président) ou 5 ans (membres)
Statut des membres	Immunités et privilèges des juges de la Cour supérieure	- Immunité contre les actions civiles intentées en raison de rapports ou de publications de bonne foi. - Immunité contre les poursuites en justice pour action ou omission de bonne foi dans l'exercice des fonctions. - Non-contrainabilité pour production devant une instance judiciaire de renseignements ou de documents obtenus dans l'exercice des fonctions. - Immunité contre le pourvoi en contrôle judiciaire ou injonction pour action dans l'exercice des fonctions.
Rôle	- Enquêter sur un objet d'intérêt public. - Établir des constatations. - Formuler des recommandations.	- « Surveiller » l'UPAC. - « Vérifier » et « examiner » les objets désignés par la Loi. - Formuler des avis et des recommandations.
Pouvoirs	- Assigner des témoins à comparaître, à témoigner, à déposer des documents. - Assermenter des témoins. - Lancer des mandats d'amener. - Citer pour outrage au tribunal les témoins récalcitrants ou désobéissants. - Les déclarations des témoins en réponse à la Commission ne peuvent être utilisées contre eux dans un procès (sauf pour parjure).	- Aucun pouvoir contraignant d'assigner des témoins à comparaître, à témoigner, à déposer des documents, à être assermentés ni pouvoir de citer pour outrage au tribunal. - Selon les « modalités convenues avec le CLCC » : ○ interroger toute personne agissant au sein de l'UPAC; ○ examiner des documents, des livres, des registres, des comptes et les copier; ○ obligation pour la personne qui en a la garde d'y donner accès, sous peine d'amende. - Sanctions pour entraves au travail du Comité. MAIS : aucun pouvoir juridique de contrainte en cas de refus de collaborer.

APPENDICE 2

Dispositions législatives (2019) concernant la nomination du commissaire à la lutte contre la corruption

5. Sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, l'Assemblée nationale nomme le commissaire.

La personne proposée par le premier ministre est choisie parmi les candidats qui ont été déclarés aptes à exercer la charge par le comité de sélection formé pour la circonstance.

Avant que le premier ministre ne propose une personne, celle-ci est rencontrée par des députés lors d'un même entretien tenu à huis clos. À cette fin, le premier ministre désigne un député de son parti et demande au chef de chaque autre parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale de faire de même.

Dans les 15 jours suivant cette demande, les députés transmettent au premier ministre un rapport conjoint contenant la recommandation de chacun sur la candidature de la personne rencontrée. Ce rapport est confidentiel.

5.1. Dans l'année qui précède l'expiration du mandat du commissaire ou dès que la charge devient vacante, le ministre publie un appel de candidatures par lequel il invite les personnes intéressées à soumettre leur candidature ou à proposer celle d'une autre personne qu'elles estiment apte à exercer la charge de commissaire, en suivant les modalités qu'il indique.

Le ministre forme également le comité de sélection. Celui-ci est composé du sous-ministre de la Sécurité publique, du secrétaire du Conseil du trésor, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec, d'un directeur de corps de police recommandé par le conseil d'administration de l'Association des directeurs de police du Québec et d'une personne recommandée par des organismes représentant le milieu municipal.

Le comité de sélection procède avec diligence à l'évaluation de l'aptitude des candidats sur la base de leurs connaissances, notamment en droit criminel et pénal, de leurs expériences et de leurs aptitudes, en considérant les critères déterminés par règlement du gouvernement. Sans tarder, le comité remet au ministre son rapport dans lequel il établit la liste des candidats qu'il a rencontrés et qu'il estime aptes à exercer la charge de commissaire. Tous les renseignements et documents concernant les candidats et les travaux du comité sont confidentiels.

Si, au terme de l'évaluation des candidats, moins de deux candidats ont été considérés aptes à exercer la charge de commissaire, le ministre doit publier un nouvel appel de candidatures. [...]

5.2. Le mandat du commissaire est d'une durée de sept ans et ne peut être renouvelé.

À l'expiration de son mandat, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé. Il peut en tout temps démissionner de ses fonctions en donnant un avis écrit au ministre. Ce dernier en informe sans tarder, par écrit, le président de l'Assemblée nationale.

5.2.1. Sous réserve d'une destitution en application d'une disposition de la *Loi sur la police* (chapitre P-13.1), le commissaire ne peut être destitué que par l'Assemblée nationale, pour cause, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, après que le ministre a reçu un rapport écrit de la Commission de la fonction publique.

Avant que le premier ministre ne présente une motion pour destituer le commissaire, il désigne un député de son parti et demande au chef de chaque autre parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale de faire de même. Une synthèse du rapport de la Commission de la

fonction publique est mise à la disposition des députés désignés pour qu'ils en prennent connaissance lors d'une même rencontre tenue à huis clos.

5.2.2. Le commissaire ne peut être suspendu sans rémunération par le gouvernement que pour cause, sur recommandation du ministre, après que celui-ci a reçu un rapport écrit de la Commission de la fonction publique. La suspension ne peut excéder trois mois.

APPENDICE 3

Dispositions législatives (2020) concernant le pouvoir d'embauche du commissaire à la lutte contre la corruption et le pouvoir réglementaire du gouvernement en cette matière

8.4. Forment un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption les personnes suivantes :

1° à titre de membres :

- a) le commissaire;
- b) le commissaire associé aux enquêtes;
- c) les autres agents de la paix, répartis dans les catégories suivantes :
 - i. inspecteurs-chefs, inspecteurs, capitaines et lieutenants, qui ont rang d'officiers;
 - ii. sergents et caporaux, qui ont rang de sous-officiers;
 - iii. agents;

2° les commissaires associés aux vérifications;

3° les membres du personnel du commissaire nommés conformément à l'article 12.

14. Le commissaire nomme, à titre de membres du corps de police visés au sous-paragraphe c du paragraphe 1° de l'article 8.4, les personnes nécessaires à l'accomplissement de sa mission, dont celles agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête sous l'autorité du commissaire associé aux enquêtes, selon le plan d'effectifs et les normes qu'il établit. Sous réserve des dispositions d'une convention collective, il détermine les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de celles-ci conformément aux conditions définies par le gouvernement.

Peut également agir à titre de membre de ce corps de police tout membre d'un autre corps de police dont les services sont prêtés au commissaire, sur entente conclue entre celui-ci et l'autorité de qui relève ce corps de police.

Les membres du corps de police sont des agents de la paix sur tout le territoire du Québec.

Ils doivent prêter, devant le commissaire, les serments prévus aux annexes A et B de la *Loi sur la police* (chapitre P-13.1).

Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire est autorisé, sur tout le territoire du Québec, à faire prêter les mêmes serments qu'un commissaire à la prestation de serment nommé en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (chapitre T-16).

14.01. Le paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 115 de la *Loi sur la police* (chapitre P-13.1) ne s'applique pas aux membres du corps de police agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête.

Le gouvernement établit, par règlement, les critères de sélection de ces membres ainsi que la formation qu'ils doivent suivre. Ce règlement peut prévoir des exceptions à l'obligation de formation à l'égard de ceux-ci.

CHAPITRE II - MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ ET ACTIVITÉS PENDANT L'ANNÉE 2021-2022

Le présent chapitre, à la lumière du rappel du mode général de fonctionnement du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption, relate les principales activités réalisées pendant l'année 2021-2022.

II.1 MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI PAR LE COMITÉ

Au cours de l'exercice 2021-2022, le Comité a mené ses activités selon le mode général de fonctionnement établi en 2018-2019 et suivi en 2019-2020 et 2020-2021, tout en s'adaptant aux conditions créées par la pandémie de COVID-19. On rappellera ci-après les éléments essentiels de ce mode général de fonctionnement qui assurent à la fois le respect du mandat, l'efficacité des travaux et la bonne coordination et collaboration entre les membres.

II.1.1 Décisions par consensus

Les membres ont convenu que le Comité, en raison de la nature de ses responsabilités, devait fonctionner, tant pour les dispositions pratiques du travail à réaliser que pour les avis, les recommandations et les autres prises de position, sur la base de consensus.

II.1.2 Types de réunions du Comité

Les membres ont convenu que le Comité tient trois types de réunions, comme cela est établi par une résolution adoptée le 3 octobre 2018 (annexe 4) :

« SÉANCES »

Les séances sont des réunions officielles du Comité selon les termes de l'article 35.13 de la *Loi*. Elles sont convoquées à l'avance, sont dotées d'un ordre du jour, sont accompagnées d'un dossier, sont soumises à la règle du quorum et elles donnent lieu à un procès-verbal. Les décisions engageant la responsabilité du Comité, de même que l'approbation des documents officiels du Comité (rapport d'activité, analyses, avis, recommandations et tout autre document comparable), sont prises ou approuvées en séance. Les séances peuvent se tenir en présence physique des membres, par conférence téléphonique ou par visioconférence.

Chaque séance du Comité donne lieu à un procès-verbal rédigé sous l'autorité du président et soumis à l'approbation des membres.

« RENCONTRES OFFICIELLES »

Les rencontres officielles sont des périodes de travail au cours desquelles le Comité rencontre des personnes ou des organismes susceptibles de l'éclairer dans l'exercice de son mandat. Il peut aussi s'agir de la rencontre annuelle avec la commission parlementaire de l'Assemblée nationale.

Les dates des rencontres officielles sont consignées dans un registre.

« RENCONTRES DE TRAVAIL »

Il est aussi loisible aux membres du Comité de tenir des rencontres de travail en commun, en présence ou non de personnes jugées utiles à son travail. Ces rencontres de travail peuvent se tenir en présence physique des membres, par conférence téléphonique ou par visioconférence.

II.1.3 Déclaration d'intérêts des membres

Compte tenu de la nature des responsabilités du Comité, les membres ont convenu de la nécessité de faire preuve de transparence en matière de déclaration d'intérêts et d'implication dans des organismes externes. À cette fin, les membres rédigent, tiennent à jour et transmettent au président une déclaration personnelle d'intérêts et d'implication dans des organismes externes. Ces déclarations sont jointes en annexe.

II.1.4 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique

Même si le CSUPAC relève de l'Assemblée nationale, le ministère de la Sécurité publique (MSP) joue un rôle de soutien administratif pour le Comité (p. ex., gestion financière, y compris le paiement des honoraires et le remboursement des dépenses engagées par les membres).

II.2 RETOUR SUR L'ANNÉE 2020-2021

Avant de relater les activités du CSUPAC pendant l'exercice 2021-2022, il est apparu important aux membres du Comité de faire un retour sur l'année 2020-2021. En effet, ce retour permet de mieux situer les réalisations de l'année et de mieux se gouverner pour la suite des choses.

Certains acquis des premières années de fonctionnement du Comité se sont maintenus au cours de l'exercice 2020-2021 :

(1) Cohésion interne du Comité

Le fonctionnement du Comité a témoigné, en 2020-2021, du même haut degré de cohésion interne que celui vécu depuis le début des travaux à l'été de 2018, ce dont les membres se réjouissent. Pour illustrer cette cohésion, il suffit de rappeler que le présent rapport d'activité pour 2020-2021 a été adopté à l'unanimité.

(2) Compréhension du mandat

Généralement, les membres du Comité estiment que la compréhension commune de leur mandat, telle qu'elle a été développée en 2018-2019, s'est confirmée et s'est révélée tout à fait fonctionnelle en 2020-2021. Cette compréhension peut se résumer comme suit.

Le Comité doit :

- regarder le CLCC et l'UPAC avec la distance nécessaire à une observation lucide;
- arriver à obtenir la bonne et complète information nécessaire à l'exécution de son mandat;
- conserver en permanence un regard critique;
- éviter d'empiéter sur le mandat ou la compétence d'autres agences qui traitent d'affaires du CLCC et de l'UPAC;
- examiner le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC systématiquement, plutôt que par des cas particuliers, pour juger de son efficacité et trouver des moyens de l'accroître;
- toujours avancer sur la base de consensus solides entre les membres, en prenant tout le temps requis pour y arriver.

(3) Relations avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et les unités de l'UPAC

Le CSUPAC estime avoir conservé en 2020-2021, avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et les unités formant l'UPAC, une relation cordiale, empreinte de respect mutuel et de compréhension réciproque, et généralement très fonctionnelle. Les rencontres demandées ont été accordées en respectant le calendrier de travail du CSUPAC. Beaucoup de documents et d'information ont été fournis au Comité. Le Comité a eu accès aux divers gestionnaires du Commissaire à la lutte contre la corruption. Le temps accordé par ces personnes aux rencontres avec le Comité a correspondu aux attentes de ce dernier. Le Comité a pris bonne note du commentaire formulé par le commissaire à la lutte contre la corruption dans son rapport annuel de gestion de 2020-2021 relativement au CSUPAC :

Le commissaire accorde une grande importance à la transparence de son administration et offre au Comité son entière collaboration [...] Il accueille favorablement toute mesure permettant à l'UPAC d'améliorer sa performance (*Rapport annuel de gestion 2020-2021*, page 10).

L'enjeu crucial en matière de relations du Comité avec le Commissaire à la lutte contre la corruption a été en 2020-2021 et demeure la nécessité de réconcilier deux impératifs potentiellement contradictoires.

- D'une part, le Comité établit des relations empreintes de courtoisie, d'efficacité et de confiance réciproque, permettant au Comité d'obtenir en temps utile toute l'information dont il a besoin, en s'assurant de poser toutes les bonnes questions de manière à réduire sa propre zone d'ignorance et en persuadant le commissaire qu'il est dans son propre intérêt de bien informer le Comité.
- D'autre part, le Comité conserve toute la distance et le regard critiques nécessaires à la lucidité et à la perspicacité de ses analyses et à la valeur de ses recommandations. Des relations heureuses entre le CLCC et le Comité ne doivent pas affadir le rôle de surveillance de ce dernier ni le rendre complaisant.

Le Comité est d'avis qu'il a su concilier ces deux impératifs.

D'autres éléments du bilan de l'exercice 2020-2021 peuvent également être utilement mentionnés :

(1) Rapport d'activité de 2020-2021

La préparation du rapport d'activité pour l'exercice 2020-2021 s'est déroulée conformément aux dispositions du Plan de travail 2019-2023 en trois grandes composantes :

- D'une part, le Comité a examiné le rapport annuel de gestion du CLCC;
- D'autre part, il a dressé un premier bilan de la mise en application des 34 recommandations formulées dans ses deux premiers rapports d'activité en constatant avec satisfaction que 28 recommandations étaient appliquées ou en voie de l'être;
- Le Comité, tel que cela est requis par son Plan de travail, a poursuivi l'examen de la pratique des enquêtes par le corps de police du CLCC. De plus, il a procédé à l'examen de la pratique de la prévention par le Commissaire.

Le Rapport d'activité 2020-2021 a été transmis au président de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2021 et présenté le même jour aux membres de l'Assemblée.

Cela dit, le Comité n'a pas été invité à comparaître devant la commission compétente de l'Assemblée nationale, ainsi que le prescrit l'article 35.18 de la *Loi*, durant l'exercice 2020-2021, comme il ne l'a pas été à la suite du dépôt de ses rapports antérieurs.

(2) Collaboration aux travaux

Pendant l'exercice 2020-2021, le Comité a été assisté dans ses travaux, spécialement pour l'examen de la fonction d'enquête, par un enquêteur retraité de la Sûreté du Québec, monsieur Bruno Beaulieu.

(3) Gestion courante du Commissaire

Le Comité s'intéresse aussi, depuis 2018-2019, outre aux chantiers particuliers mentionnés dans son Plan de travail, à la gestion courante du Commissaire. Le Comité a défini des « zones de gestion » : par exemple, la gestion stratégique, la gestion de risques, les relations avec différents partenaires, etc. Deux fois par année, le Commissaire est invité à communiquer un ensemble de renseignements au Comité, lesquels sont discutés dans le cadre d'une rencontre officielle. Cette manière de faire permet d'établir des comparaisons d'un semestre à l'autre et d'en comprendre l'évolution. Il en a été ainsi pendant l'année 2020-2021.

Tels sont les principaux éléments qui ressortent du retour que les membres du CSUPAC ont effectué sur leur travail de la troisième année de fonctionnement.

II.3 ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2021-2022

L'année 2021-2022, pour le Comité comme pour le reste du monde, s'est déroulée entièrement sous l'empire de la pandémie de COVID-19, bien que ses effets fussent moins lourds que durant l'exercice précédent. Comme nombre d'autres organismes, le Comité a recouru au télétravail et aux visioconférences pour une part importante de ses activités. Cet état de choses n'a toutefois pas empêché le bon fonctionnement du Comité. Le présent rapport d'activité pour l'année 2021-2022 en témoigne.

À la lumière de cette mise en situation, on peut résumer comme suit les principales activités du Comité pendant l'exercice 2021-2022.

II.3.1 Séances

Au cours de la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022, le Comité a tenu une séance officielle, le 7 octobre 2021.

II.3.2 Rencontres officielles du Comité

La liste des rencontres officielles du Comité en 2021-2022 consignées dans le registre s'établit comme suit :

REGISTRE DES RENCONTRES OFFICIELLES

Année 2021-2022

N°	Date	Personne, organisme, instance, groupe rencontrés
1(32)	15 06 2021	CLCC : MM. F. Gaudreau, S. Baillargeon, É. René, B. Pinet, M. Blais; M ^{mes} N. Lefebvre, C. Barnabé
2(33)	18 11 2021	Régie du bâtiment du Québec : MM. M. Beaudoin, I. Taillefer, J.-F. Pâquet
3(34)	01 12 2021	Commission de la construction du Québec : M ^{me} Diane Lemieux
4(35)	06 12 2021	CLCC : MM. F. Gaudreau, S. Baillargeon, É. René, M. Blais, J.-F. Pelletier; M ^{mes} N. Lefebvre et C. Barnabé
5(36)	08 12 2021	DPCP : M ^{es} P. Michel, M. Archer, C. Dumais
6(37)	13 01 2022	AMP : M. Y. Trudel, M ^{me} N. Marcoux
7(38)	21 01 2022	Revenu Québec : M ^{mes} S. Richard et N. Cloutier

À propos des rencontres officielles inscrites dans le tableau qui précède, des précisions seront utiles. À l'automne 2018, le Comité de surveillance a rencontré les principaux partenaires de l'UPAC. Ces rencontres ont permis au Comité de mieux connaître l'environnement du CLCC et ses partenaires ainsi que les perceptions de ces derniers de l'UPAC. Elles ont aussi nourri la réflexion prospective du Comité : plusieurs recommandations du premier rapport d'activité du Comité ont été inspirées par les échanges intervenus avec les partenaires de l'UPAC.

Trois ans après cette série initiale de rencontres, le CSUPAC a jugé utile de rencontrer de nouveau les principaux partenaires de l'UPAC et du Commissaire à la lutte contre la corruption. Ces rencontres visaient à mesurer des réalités telles l'évolution des relations entre chaque partenaire et le CLCC, les transformations observées par les partenaires chez ce dernier, les réussites et les difficultés du partenariat, les priorités nouvelles à prendre en compte. Dans certains cas, les membres du Comité ont rencontré à titre de dirigeants d'organismes partenaires les mêmes personnes qu'en 2018; dans les autres cas, la mémoire institutionnelle des partenaires a été pleinement ravivée. Dans l'ensemble, ces rencontres ont été très éclairantes pour le Comité et il tient à en remercier les dirigeants de la Régie du bâtiment du Québec, de la Commission de la construction du Québec, du Directeur des poursuites criminelles et pénales, de l'Autorité des marchés publics et de Revenu Québec.

Un certain nombre de constatations ressortent des échanges avec les partenaires de l'UPAC. Dans leurs perceptions, les relations avec le CLCC et son personnel et ses services sont nettement meilleures qu'elles ne l'étaient il y a trois ans. Les communications sont aisées et fluides. La collaboration aux dossiers communs est plus soutenue et plus facile. Les problèmes rencontrés sont traités rapidement. Les mécanismes d'échange et de concertation fonctionnent à la satisfaction des parties. Bref, du point de vue largement partagé des

partenaires, les choses ont beaucoup changé depuis trois ans au sein de l'UPAC et chez le CLCC, et ce, pour le mieux.

Par ailleurs, tel que cela est requis par son programme d'examen continu du CLCC, le comité a rencontré statutairement à deux reprises le commissaire à la lutte contre la corruption et son équipe. À ces rencontres statutaires officielles se sont ajoutés des échanges ponctuels avec le commissaire et des membres de son équipe sur des questions précises.

Bien que les conditions sanitaires aient imposé dans la presque totalité des cas des rencontres par visioconférence, ce recours à la technologie, de l'avis du Comité, n'a pas nui à la qualité des échanges et de l'information reçue. Le Comité remercie le commissaire et ses collaboratrices et ses collaborateurs de leur disponibilité et de la qualité de l'information qu'ils ont transmise.

II.3.3 Rencontres de travail

Le CSUPAC a tenu 16 rencontres de travail au cours de l'année 2021-2022. Ces rencontres ont eu lieu aux dates suivantes (le signe + indique l'ajournement d'une rencontre de travail).

(2021) : 29 avril, 13 et 27 mai, 10 et 25 juin, 8+15 juillet, 12+19 août, 16 septembre, 7 et 10 octobre, 11 et 24 novembre, 15 décembre.

(2022) : 13 janvier, 17 et 31 mars.

II.3.4 Plan de travail 2020-2023

Au cours de l'année 2021-2022, le Comité a entrepris de suivre son Plan de travail tel qu'il avait été modifié le 14 janvier 2021. À cette date, il l'a modifié pour fixer à l'exercice 2021-2022, plutôt qu'en 2022-2023, l'examen de la fonction de vérification du CLCC et de l'UPAC et à reporter d'un an le chantier sur l'éthique et la déontologie. Cette modification (voir annexe 5) s'est imposée au début de l'année 2021 pour deux raisons. D'une part, le mandat des deux membres du Comité nommés pour cinq ans expirant le 14 juin 2023 et, d'autre part, la *Loi* exigeant, par son article 35.21, qu'à la fin de l'exercice 2022-2023, le Comité soumette à l'Assemblée nationale un rapport de ses activités de 2018 à 2023, il est alors apparu que la fonction de vérification, l'une des trois du CLCC et de l'UPAC, devait avoir été examinée par les trois membres *originaux* du Comité et prise en compte dans le rapport quinquennal. Cependant, comme cela sera expliqué au chapitre VI, l'examen de la fonction de vérification du CLCC n'a pas la même teneur que ce qui était envisagé lors de l'élaboration du Plan de travail du Comité, tant dans sa version originale que dans sa version modifiée.

II.4 RESSOURCES DU COMITÉ

Au cours de l'exercice 2021-2022, la situation des ressources du Comité s'est établie comme suit :

II.4.1 Personnel

Jusqu'au 6 août 2021, une personne a assisté le Comité à titre d'analyste. Cette personne a pris sa retraite à cette date. Le Comité a jugé qu'il n'était pas nécessaire de doter le poste pendant la suite de l'exercice 2021-2022.

Par ailleurs, pour la mise en forme matérielle et typographique finale de son rapport d'activité de l'exercice 2020-2021, de même que pour les tâches techniques liées au dépôt du rapport à l'Assemblée nationale et à sa diffusion, le Comité a bénéficié du soutien de membres de la Direction des communications du ministère de la Sécurité publique, grâce à la sous-ministre qu'il tient à remercier.

II.4.2 Locaux

Grâce à la collaboration de la Société québécoise des infrastructures et des services techniques du ministère de la Sécurité publique, le CSUPAC dispose, depuis le mois d'août 2020, de locaux situés au 425, boulevard de Maisonneuve Ouest, au centre-ville de Montréal et équipés selon les demandes du Comité. Cependant, en raison de la pandémie et selon les directives du gouvernement privilégiant le télétravail, les locaux n'ont à peu près pas été utilisés.

II.4.3 Budget

Pour l'exercice 2021-2022, le Comité a disposé de crédits de 650 000 \$ versés par le ministère de la Sécurité publique. Les fluctuations dans le personnel du Comité, le retard quant à l'occupation de ses propres locaux, les problèmes vécus du fait de la crise sanitaire font que les dépenses réelles de l'exercice se sont élevées à 196 733 \$. On trouvera à l'annexe 6 les documents sur le budget du Comité.

Les travaux menés par le Comité au cours de l'année 2021-2022, comme ceux des trois années antérieures, ont été l'occasion pour les membres de réflexions continues sur le rôle du CSUPAC. La *Loi concernant la lutte contre la corruption* comporte des articles sur ce que le CSUPAC doit faire, peut faire et ne doit pas faire. À la *Loi* s'ajoutent les décrets gouvernementaux qui, depuis 2011, ont progressivement constitué l'UPAC. C'est en

progressant dans l'exercice de leur mandat que les membres estiment pouvoir en approfondir les implications et les limites.

Cela dit, le CSUPAC tient à reprendre ici un témoignage étranger qui l'éclaire et l'inspire pour la poursuite de ses travaux. Ce témoignage, en date du 12 mai 2016, émane de l'Inspector of the Independent Commission Against Corruption (ICAC) de l'État de New South Wales en Australie, dans un document intitulé *Report to the Premier: The Inspector's Review of the ICAC*. L'auteur du rapport et son personnel constituent l'homologue du CSUPAC et l'organisme surveillé, celui de l'UPAC. Dans les deux cas, il s'agit d'un organisme indépendant affecté à la lutte contre la corruption dans le domaine public et, dans les deux cas, il s'agit d'un organisme préposé à une fonction de surveillance. Par ailleurs, bien que situé aux antipodes géographiques du Québec, l'État de New South Wales est, comme le Québec, membre d'un État fédéral dont les institutions politiques, judiciaires et policières sont d'origine et d'inspiration britannique, et ce, tant pour l'État fédéral que pour les États fédérés. Certains propos de l'Inspector sont particulièrement éclairants à la fois sur le rôle de l'organisme de lutte contre la corruption et sur celui de l'organisme de surveillance.

Pour l'Inspector, il est capital de toujours conserver à l'esprit que la promotion de l'intégrité est une activité concomitante nécessaire à la lutte contre la corruption. Dans ce contexte, l'Inspector cite des propos du premier ministre de l'État de New South Wales, le 26 mai 1988, au cours du débat à l'Assemblée législative de l'État sur la création de l'ICAC. Ces propos s'appliquent parfaitement bien à la situation québécoise :

[...] the independent commission is not a purely investigatory body. The commission also has a clear charter to play a constructive role in developing sound management practices and making public officials more aware of what it means to hold an office of public trust and more aware of the detrimental effects of corrupt practices. Indeed, in the long term I would expect its primary role to become more and more one of advising departments and authorities on strategies, practices and procedures to enhance administrative integrity. In preventing corruption in the long term, the educative and consultancy functions of the commission will be far more important than its investigatory functions. [...] it would also be crass and naive to measure the success of the independent commission by how many convictions it gets or how much corruption it uncovers. The simple fact is that the measure of its success will be the enhancement of integrity and, most importantly, of community confidence in the public administration in this State. (p. 8)

En substituant « Commissaire à la lutte contre la corruption » et « UPAC » à l'expression originale « *independent commission* », on décrit aussi bien le rôle fondamental de l'UPAC que les attentes que la société québécoise, ses institutions et ses médias devraient entretenir à l'endroit du Commissaire et de l'UPAC. L'Inspector australien met aussi en lumière le rôle le plus essentiel d'un organisme de surveillance :

The ultimate and in my opinion attainable position is that ICAC can be and be seen to be a dedicated and strong body in both dealing with exposed corruption and in its prophylactic role. That status will be enhanced by the public being aware that everything that the ICAC does is subject to the oversight of the Office of Inspector who should have such powers to induce in the members of the public confidence in its capacity to ensure the propriety of the conduct of the ICAC itself.

The ICAC will be taken the more seriously if it is known that the oversight of it is a serious business; the reputation of the State can only be improved by this outcome. (p. 1-2)

Le Comité s'est inspiré et continue de s'inspirer de ces propos pour son travail.

CHAPITRE III - LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ANNÉE 2020-2021

L'une des tâches assignées au Comité de surveillance par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* concerne le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption. Tel que le précise l'article 35.3 (3°), le Comité doit :

[...] donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :

[...]

3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption.

Conformément à l'exigence de la *Loi*, le Comité a examiné le document intitulé *Rapport annuel de gestion 2020-2021 du Commissaire à la lutte contre la corruption incluant le rapport d'activité de l'UPAC* (ci-après appelé « *Rapport 2020-2021* »). Cet examen a repris, généralement et en la simplifiant, la méthode utilisée par le Comité dans ses propres rapports d'activité pour 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Cette méthode comporte deux étapes.

- Dans un premier temps, le *Rapport 2020-2021* du CLCC a été examiné pour s'assurer : 1) qu'il respecte les exigences législatives s'appliquant au rapport annuel de gestion du Commissaire; et 2) qu'il respecte les standards exigés dans les *Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2020-2021* du Secrétariat du Conseil du trésor, lequel veille à ce que les ministères et les organismes se conforment aux lois applicables.
- Dans un deuxième temps, le Comité a cherché à déterminer si le contenu permet de communiquer aux parlementaires et aux citoyens, dans un langage compréhensible, une information substantielle et pertinente, complète, comparable et fiable sur les résultats atteints par rapport aux engagements et pour vérifier si ses propres recommandations de 2018-2019 et de 2019-2020 ont été appliquées dans le *Rapport 2020-2021* du Commissaire. Étant donné que le Rapport d'activité 2020-2021 du Comité a été rendu public *après* la publication du *Rapport 2020-2021* du Commissaire, les recommandations de ce dernier document ne pouvaient être prises en compte par le Commissaire.

III.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT 2020-2021 AUX EXIGENCES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR

Deux lois doivent être respectées par le Commissaire à la lutte contre la corruption et par l'UPAC dans la conception et la rédaction de leur rapport annuel de gestion.

III.1.1 Conformité à la Loi concernant la lutte contre la corruption

En premier lieu, le rapport doit respecter des dispositions propres à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Le tableau 3.1 qui suit indique les exigences de la *Loi* concernant le rapport annuel de gestion du CLCC et comment la version 2020-2021 de ce rapport répond aux exigences.

TABLEAU 3.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT DE GESTION 2020-2021 (RAG) AUX EXIGENCES DE LA LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (LCLCC)

Renseignements requis par la LCLCC	Renseignements fournis par le RAG 2020-2021
25. Le commissaire produit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, son rapport annuel de gestion au ministre qui le dépose devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Ce rapport doit notamment contenir les renseignements suivants :	
1° le nombre de dénonciations d'actes répréhensibles reçues et le nombre de celles retenues;	1° Dénonciations reçues (332 selon le tableau 1) et analysées (473 selon le tableau 2)
2° le nombre de dossiers transmis à des fins de vérification;	2° Dossiers transmis en vérification : 6 (tableau 3)
3° le nombre d'enquêtes demandées par le commissaire;	3° Enquêtes demandées : 144 (tableau 2)
4° le nombre d'arrestations effectuées;	4° Information sur arrestations non fournie. Cependant : - selon le tableau 8, 12 individus ont été accusés en matière criminelle; - selon le tableau 10, 5 personnes morales ont été accusées en matière pénale
5° le nombre de condamnations obtenues;	5° Condamnations obtenues : - en matière criminelle : 2 individus (tableau 9)

6° tout autre élément d'information que le ministre requiert.	- en matière pénale : 3 individus et 10 personnes morales, ce qui correspond aussi à 4 579 658 \$ en amendes imposées (tableau 11).

À la lumière de ce tableau, le Comité juge que le rapport de gestion du Commissaire pour l'exercice 2020-2021 respecte les exigences de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

III.1.2 Conformité à la Loi sur l'administration publique

Il faut également que le Commissaire et l'UPAC se conforment aux exigences de la *Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01). Cette loi prescrit notamment que :

24. Un ministère ou un organisme doit préparer un rapport annuel de gestion.

Ce rapport doit notamment comprendre :

1° une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique visé à l'article 8 et, le cas échéant, par le plan annuel de gestion des dépenses prévu à l'article 46;

2° une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données contenues au rapport et des contrôles afférents;

3° tout autre élément ou renseignement déterminé par le Conseil du trésor.

Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) guide les ministères et les organismes publics dans la préparation de leur rapport annuel de gestion. Il publie un document intitulé *Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2020-2021*, qui vient standardiser le contenu et le format des données du rapport annuel de gestion des ministères et des organismes visés par l'article 5 de la *Loi sur l'administration publique*. Ce gabarit doit être utilisé par le Commissaire et certaines données doivent paraître dans son rapport annuel de gestion. La table des matières du gabarit indique les sections que doit contenir le rapport annuel de gestion. Chaque section comporte des instructions sur les données qualitatives et quantitatives obligatoires. Le Secrétariat du Conseil du trésor formule également, à titre de suggestions, plusieurs propositions et recommandations. Les ministères et les organismes peuvent ajouter d'autres données à celles qui sont obligatoires, s'ils le désirent.

Les instructions du SCT pour la préparation du rapport annuel de gestion des ministères et des organismes publics pour 2020-2021 requièrent le contenu suivant :

TABLEAU 3.2 CONTENU REQUIS PAR LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR POUR LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2020-2021 DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES PUBLICS DU QUÉBEC

MESSAGE DU MINISTRE

MESSAGE DU SOUS-MINISTRE OU DU DIRIGEANT D'ORGANISME

DÉCLARATION ATTESTANT LA FIABILITÉ DES DONNÉES

RAPPORT DE L'AUDIT INTERNE

1. L'ORGANISATION
 - 1.1 L'organisation en bref
 - 1.2 Faits saillants
2. LES RÉSULTATS
 - 2.1 Plan stratégique
 - 2.2 Déclaration de services aux citoyens
3. LES RESSOURCES UTILISÉES
 - 3.1 Utilisation des ressources humaines
 - 3.2 Utilisation des ressources financières
 - 3.3 Utilisation des ressources informationnelles
4. ANNEXES — AUTRES EXIGENCES
 - 4.1 Gestion et contrôle des effectifs
 - 4.2 Développement durable
 - 4.3 Occupation et vitalité des territoires
 - 4.4 Divulgence d'actes répréhensibles à l'égard d'organismes publics
 - 4.5 Accès à l'égalité en emploi
 - 4.6 Code d'éthique et de déontologie des administratrices et administrateurs publics
 - 4.7 Gouvernance des sociétés d'État
 - 4.8 Allègement réglementaire et administratif
 - 4.9 Accès aux documents et protection des renseignements personnels
 - 4.10 Emploi et qualité de la langue française dans l'Administration
 - 4.11 Égalité entre les femmes et les hommes
 - 4.12 Politique de financement des services publics

(Source : SCT, Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2020-2021, p. v)

Une section du document du SCT concerne les changements des instructions et du gabarit de 2020-2021 par rapport aux exigences de l'année précédente. On y lit notamment ce qui suit :

CHANGEMENTS POUR LA REDDITION DE COMPTES 2020-2021

L'organisation en bref

- L'organisation est invitée à présenter les impacts de la pandémie de COVID-19 sur ses activités de mission.

Résultats de la planification stratégique

- L'organisation doit préciser les actions envisagées pour corriger la situation dans le cas de la non-atteinte d'une cible.

- Lors d'une mise à jour, l'organisation doit exposer brièvement les motifs des changements pour les ajouts, les retraits ou les ajustements d'objectifs, d'indicateurs ou de cibles.
- Il n'est plus demandé d'indiquer la dépense de programmes associée à la réalisation de chaque objectif stratégique.

Utilisation des ressources humaines

- Les informations concernant le taux d'employés ayant reçu des attentes et le taux d'employés ayant été évalués ne sont plus demandées. [...]

Utilisation des ressources financières

- L'organisation doit indiquer les dépenses occasionnées par la gestion de la pandémie et les mesures de relance de l'économie.

Utilisation des ressources informationnelles

- Le bilan des réalisations en matière de ressources informationnelles et des bénéfices réalisés [...] n'a plus à être inclus dans le RAG [...] Les organismes publics sont toutefois invités à inclure cette reddition de comptes dans leur rapport annuel de gestion afin de répondre à cette obligation tout en évitant de procéder à une publication distincte.

(Source : SCT, Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2020-2021, p. ix)

Il y a donc une certaine mesure d'allègement dans les exigences du SCT par rapport à l'exercice 2019-2020.

Il incombe au Secrétariat du Conseil du trésor de porter un jugement final sur la conformité de tout rapport annuel de gestion d'un organisme public avec les instructions qu'il énonce pour la confection de tels rapports. Pour sa part, le CSUPAC, dans le respect de l'article 35.3 4° de la *Loi*, juge utile de formuler sa propre appréciation sur la conformité du rapport du Commissaire avec les instructions. À cette fin, le Comité de surveillance a cherché à établir comment ce rapport se conforme aux instructions et aux gabarits du SCT, ce qui est illustré de manière détaillée dans le tableau joint en appendice au présent chapitre. Ce tableau établit la liste des matières que le SCT demande de traiter et les composantes du *Rapport 2020-2021* qui sont destinées à y répondre.

Un certain nombre de constatations se dégagent du tableau figurant en appendice que l'on peut résumer ici.

Généralement, le Comité constate que, si des renseignements exigés par le SCT manquent (selon les indications apparaissant en gras dans le tableau en appendice), cette absence n'empêche pas le *Rapport 2020-2021* de remplir de manière généralement appropriée son rôle de communiquer les résultats de l'organisation. Selon l'analyse effectuée par le CSUPAC, le *Rapport annuel de gestion du Commissaire pour 2020-2021* fournit l'essentiel des renseignements que demande le Secrétariat du Conseil du trésor. Les carences peuvent se résumer comme suit :

- absence du rapport de l'audit interne. À ce sujet, le Commissaire a déclaré au Comité qu'il « ne dispose pas d'une fonction d'audit interne, ce qui explique l'absence d'un tel rapport. »

Le Comité prend bonne note de cette explication formulée par le Commissaire. Pour le Comité, il incombe au Secrétariat du Conseil du trésor de déterminer les suites à donner à cet état de choses;

- absence d'indications complètes sur les taux de départs volontaires du ministère servant de référence. Il incombe au Secrétariat de donner les suites qu'il jugera appropriées.

En conclusion et quant à sa conformité aux lois applicables, le *Rapport 2020-2021* du Commissaire, selon le jugement du Comité, est conforme aux exigences de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* comme il apparaît pour l'essentiel conforme aux obligations de la *Loi sur l'administration publique* telles qu'elles sont formulées par le SCT.

III.2 ANALYSE DE CONTENU DU RAPPORT 2020-2021

Le Comité, comme pour les années précédentes, a procédé à une analyse du contenu du *Rapport 2020-2021* afin d'apprécier la nature, la quantité et la qualité de l'information sur les activités du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC. La question guidant cette analyse est simple : le contenu du rapport remplit-il son rôle de communiquer, dans un langage compréhensible, une information significative, complète, comparable et fiable sur les résultats atteints?

Pour analyser le contenu du rapport, le Comité procède à une comparaison de ce rapport avec celui de cette année. Le tableau 3.3 qui suit compare le *Rapport 2020-2021* à celui de l'exercice précédent.

TABLEAU 3.3 : COMPARAISON DES CONTENUS TEXTUELS DES RAPPORTS DE GESTION 2019-2020 ET 2020-2021

Sections du Rapport de gestion de 2019-2020	Sections du Rapport de gestion de 2020-2021
2019-2020 L'année en bref	Texte modifié « Année en bref 2020-2021 »
Déclaration de fiabilité	Texte modifié, sous-titre aussi modifié de « Déclaration attestant la fiabilité des données »
1.1 Historique	1.1 Même texte
1.2 Mission	1.2 Même texte
1.2.1 Commissaire à la lutte contre la corruption	1.2.1 Même texte sauf pour une référence à la LCLCC et à la MSP
1.2.2 Commissaire associé aux enquêtes	1.2.2 Même texte sauf pour la mention de « l'équipe spécialisée d'enquête découlant de l'article 14 » de la LCLCC
1.2.3 Commissaire associé aux vérifications	1.2.3 Même texte
Sections du Rapport de gestion de 2019-2020	Sections du Rapport de gestion de 2020-2021
1.2.4 Distinction entre le Commissaire et UPAC	1.2.4 Texte modifié : 1) pour mentionner les « agents de la paix nommés par le commissaire » et « tout membre d'un autre corps de police » prêté au commissaire; 2) pour accorder un paragraphe distinct à l'UPAC.
	1.3 Clientèle et partenaires : NOUVEAU TEXTE
1.3 Distinction entre vérification et enquête	1.4 Même texte, sauf modification stylistique pour lire « dans le cadre des opérations de l'UPAC » et non « au sein des opérations... »
1.3.1 Vérification	1.4.1 Même texte
1.3.2 Enquête	1.4.2 Même texte, sauf pour corrections stylistiques mineures
1.4 Organisation 1.4.1 Vision et valeurs	1.5 Vision et valeurs : NOUVEAU TITRE ABRÉGÉ et même texte
1.5 Contexte (en trois sous-sections)	1.6 NOUVEAU TEXTE (sauf dernier paragraphe concernant le CSUPAC)
2.1 Mission de l'Unité permanente anticorruption	2.1 Même texte
2.2 Faits saillants de l'UPAC en 2019-2020	2.2 NOUVEAU TEXTE
2.3 Dénonciations d'actes répréhensibles	2.3 TEXTE PARTIELLEMENT RENOUVELÉ ET DÉVELOPPÉ avec deux tableaux de données mises à jour, au lieu d'un seul

Sections du Rapport de gestion de 2019-2020	Sections du Rapport de gestion de 2020-2021
2.4 Prévention et gestion des risques 2.4.1 Activités de prévention	2.4.1 Même texte, sauf pour corrections stylistiques mineures et mise à jour de quelques renseignements et des données
2.4.2 Gestion des risques	2.4.2 Même texte sauf pour quelques éléments de mise à jour des renseignements et des données
2.5 Vérifications	2.6 Même texte sauf pour des éléments de mise à jour des activités, compte tenu de la COVID, et des données quantitatives
2.6 Intégrité des entreprises	2.5 Même texte, sauf pour des éléments de mise à jour des renseignements et recours à deux tableaux
2.7 Enquêtes 2.7.1 Enquêtes criminelles	2.7.1 Même texte pour l'essentiel avec mise à jour des données
2.7.2 Enquêtes criminelles	2.7.2 TEXTE PARTIELLEMENT MODIFIÉ, notamment pour la RBQ
[3] Résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique 2016-2020 Tableau 10 Présentation sommaire des résultats relatifs aux objectifs du PS 2016-2020	3. Résultats 3.1 NOUVEAU TEXTE EXPLIQUANT LA PROLONGATION D'UN AN DU PS 2016-2020 avec reconduction en 2020-2021 des cibles 2019-2020 Même tableau avec ajout de colonnes pour les cibles et les résultats pour 2020-2021 NOTE : Pour les Enjeux qui suivent, ajout d'une ligne pour 2020-2021
Enjeu 1 : Enquête et tableau 11	Enjeu 1 : Reconduction du tableau avec ajout d'une ligne pour 2020-2021, mais sans cible ni résultat; précision sur les effets de la COVID
Enjeu 2 : Vérification et tableau 12	Enjeu 2 : Remarque comparable à Enjeu 1, mais avec cible et résultats pour 2020-2021
Enjeu 3 : Intégrité des entreprises - Entreprises autorisées et tableau 13	Enjeu 3 : Intégrité des entreprises Entreprises autorisées : Remarque comparable à Enjeu 2, avec NOUVEAU TEXTE pour expliquer la non-atteinte du résultat
Enjeu 3 : Intégrité des entreprises Demandes reçues de l'Autorité en traitement et tableau 14	Enjeu 3 : Intégrité des entreprises Demandes reçues : Remarque comparable à Enjeu 2, avec NOUVEAU TEXTE IMPORTANT pour expliquer différences entre cible et résultats supérieurs
Enjeu 4 : Prévention Activités de sensibilisation et tableau 15	Enjeu 4 : Prévention Activités de sensibilisation : Remarque comparable à Enjeu 2, avec NOUVEAU TEXTE

Sections du Rapport de gestion de 2019-2020	Sections du Rapport de gestion de 2020-2021
Enjeu 4 : Prévention Gestion des risques et tableau 16	Enjeu 4 : Prévention Gestion des risques : Même texte, mais sans cible ni résultat expliqués pour 2020-2021
Enjeu 5 : Performance organisationnelle et tableau 17	Enjeu 5 : Performance organisationnelle Même texte avec ajout de ligne pour 2020-2021 et NOUVEAU TEXTE POUR ACTIVITÉS DE 2021
Déclaration de services aux citoyens et tableau 19	3.2 Même texte et tableau avec résultats pour 2020-2021 ET 2019-2020
5 Utilisation des ressources allouées 5.1 Utilisation des ressources humaines 5.2 Gestion et contrôle des effectifs 5.3 Utilisation des ressources financières 5.4 Utilisation des ressources informationnelles	4. Ressources utilisées 4.1 Utilisation des ressources humaines 4.2 Utilisation des ressources financières 4.3 Utilisation des ressources informationnelles Mise à jour des tableaux prescrits avec, occasionnellement, un nouveau texte explicatif
6. Applications des exigences législatives et gouvernementales 6.1 Loi concernant la lutte contre la corruption 6.2 Développement durable 6.3 Politique de financement des services publics 6.4 Allègement réglementaire et administratif 6.5 Occupation et vitalité du territoire 6.6 Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics 6.7 Accès à l'égalité en emploi 6.8 Emploi et qualité de la langue française 6.10 Accès aux documents et protection des renseignements personnels	5. ANNEXES — AUTRES EXIGENCES 5.1 Ajustement des données 5.3 Développement durable : mise à jour 5.11 Politique de financement des services publics : ne s'applique pas au CLCC 5.8 Allègement réglementaire et administratif : TEXTE EN PARTIE NOUVEAU 5.4 Ne s'applique pas au CLCC 5.7 Même texte 5.6 Accès à l'égalité en emploi : mise à jour 5.10 Emploi et qualité de la langue française : mise à jour 5.9 Accès aux documents et protection des renseignements personnels : TEXTE EN PARTIE NOUVEAU 5.5 Divulgence d'actes répréhensibles : NOUVEAU TEXTE (aucune divulgation) 5.12 Liste détaillée des propositions du Commissaire soumises au Comité consultatif sur la réalité policière : NOUVEAU TEXTE

À la lumière de ses analyses, le Comité peut formuler des constatations concernant le *Rapport 2020-2021* du Commissaire à la lutte contre la corruption :

(1) Généralement, le *Rapport 2020-2021*, comme celui de l'exercice précédent, témoigne d'une présentation soignée. Il est divisé en sections clairement numérotées et il est facile d'y repérer les différents résultats de l'organisation;

(2) Outre les tableaux de données, certaines parties du *Rapport 2020-2021* sont modifiées, à des degrés divers, de manière à rendre compte de changements dans l'organisation ou son entourage, ce qui est pleinement justifié. C'est le cas, à titre d'exemple, des passages sur le contexte ou les faits saillants de l'exercice.

Dans cet ordre d'idées, le Comité apprécie la nouvelle section 1.3 intitulée « Clientèle et partenaires », qui indique notamment le réseau des organismes avec lesquels le Commissaire entretient des liens. Cela permet de voir l'environnement élargi dans lequel opère le CLCC.

De même, le tableau 20 « Résultats relatifs aux principaux engagements de la Déclaration de services aux citoyens » rappelle utilement les renseignements concernant l'année 2019-2020, ce qui permet des comparaisons;

(3) Le *Rapport 2020-2021* poursuit une modification introduite dans le *Rapport 2018-2019* et reconduite dans celui de 2019-2020 qui n'apparaît pas heureuse au Comité. En effet, pour illustrer les données quantitatives du rapport, cette édition, comme celles de 2018-2019 et de 2019-2020, élimine tous les graphiques qui figuraient dans la version de 2017-2018 et ne conserve que des tableaux. Or, le passage des graphiques du rapport de 2017-2018 aux seuls tableaux du *Rapport 2019-2020*, puis du *Rapport 2020-2021*, a pour effet de réduire l'information fournie. Le tableau qui suit illustre la perte d'information.

TABEAU 3.4 SÉRIES STATISTIQUES FOURNIES PAR LES GRAPHIQUES PLURIANNUELS DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2017-2018 DU COMMISSAIRE (ET DE L'UPAC) ET ABANDONNÉES DEPUIS 2018-2019

GRAPHIQUES DANS LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DE 2017-2018		Série statistique depuis l'année :
1	Dénonciations reçues, traitées et en traitement	2012-2013
2	Accusations criminelles ventilées par individus et personnes morales	s. o.
3	Nombres d'accusés en matière criminelle par année	2009-2010
4	Individus et personnes morales condamnés en matière criminelle par année	2012-2013
5	Accusations pénales ventilées par individu et personne morale	s. o.
6	Individus et personnes morales accusés en matière pénale par année	2012-2013
7	Individus et personnes morales condamnés en matière pénale par année	2014-2015
8	Montants des réclamations en lien avec des heures non déclarées par année	2012-2013
9	Nombre d'analyses sur les contrats dans les municipalités par année	2011-2012
10	Nombre de demandes, d'avis du commissaire associé et dossiers en traitement au 31 mars de chaque année	2012-2013
11	Avis de révocation par année	2013-2014
12	Personnes rencontrées - activités de sensibilisation par année	2011-2012
	s. o. : Il s'agit d'un graphique présentant les données de 2017-2018 seulement	

Au terme de l'examen résumé par le tableau qui précède sur les séries statistiques, le Comité réitère la conclusion tirée des mêmes tableaux dans ses propres rapports pour 2019-2020 et 2020-2021, c'est-à-dire que le choix éditorial d'abandonner les graphiques au profit des seuls tableaux entraîne la perte d'une information très précise, soit la possibilité de séries statistiques continues permettant de suivre d'une année à l'autre l'évolution d'une variable donnée, depuis le nombre de dénonciations reçues jusqu'aux condamnations criminelles ou pénales en passant par le nombre d'individus ou de personnes morales en cause. Et, plus les années s'additionnent, plus de telles séries statistiques revêtent un intérêt certain. Aussi, le Comité rappelle au Commissaire la recommandation 3/37 de son rapport d'activité de 2020-2021 :

Que, quels que soient les choix du Commissaire concernant la rédaction de son rapport annuel de gestion, des dispositions soient prises par ce dernier pour constituer, conserver, tenir à jour et rendre accessibles aux personnes et instances intéressées, dont le Comité lui-même, des séries statistiques annuelles longues sur les réalités correspondant aux diverses dimensions de son mandat et de son activité, et ce, aux fins de mieux connaître et de mieux comprendre l'évolution de la criminalité de collusion et de corruption visant les organismes publics et les efforts faits pour prévenir, réprimer et sanctionner cette forme de criminalité.

Le Comité prend acte du choix du Commissaire de suivre très fidèlement les directives du Secrétariat du Conseil du trésor pour la rédaction des rapports annuels d'activité des ministères et des organismes publics et de fournir des données pour la période de trois ou quatre années couvertes par son plan stratégique. Cela dit, le CSUPAC juge que des séries statistiques plus longues que celles correspondant à la période d'un plan stratégique conservent leur utilité et, dans le cas présent, une utilité pour le CLCC lui-même, pour le ministère de la Sécurité publique et le gouvernement, pour l'Assemblée nationale, la population et les médias, et pour le CSUPAC lui-même, d'où la recommandation 3/37 précitée à laquelle tient le Comité.

III.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES SUR LE *RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2020-2021* DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.

Les analyses qui précèdent amènent le Comité à formuler des observations et des commentaires sur le rapport du Commissaire à la lutte contre la corruption.

(1) Le *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, tel qu'il est mentionné plus haut, satisfait bien aux exigences des lois applicables et des directives du Secrétariat du Conseil du trésor. Le document renseigne bien sur les activités de l'organisme.

(2) Le Comité a formulé, dans ses rapports de 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, des recommandations susceptibles de bonifier les rapports annuels de gestion du Commissaire. Comme le montre le tableau 3.5 qui suit, le Comité constate avec satisfaction que le Commissaire, outre ce qui vient d'être mentionné, répond avec ouverture à ses recommandations (en rappelant ici que le rapport du Comité pour 2020-2021 a été rendu public après la publication du *Rapport 2020-2021* du Commissaire).

TABLEAU 3.5 SUITES DONNÉES DANS LE *RAPPORT 2020-2021* AUX RECOMMANDATIONS DU CSUPAC (DANS SES RAPPORTS DE 2018-2019 ET 2019-2020)

RECOMMANDATION DU CSUPAC 2018-2019	SUIVIS DANS LE <i>RAPPORT 2020-2021</i>
Recommandation 11 a) La conjoncture dans laquelle s'effectue le travail de l'UPAC, dont son nouveau corps de police spécialisé	a) « Année en bref » - 1.3 « Clientèle et partenaires » - 1.4 « Distinction vérification et enquête » - 1.6 « Contexte » - 5.12 Propositions du CLCC au comité sur la réalité policière

RECOMMANDATION DU CSUPAC 2018-2019	SUIVIS DANS LE RAPPORT 2020-2021
b) La situation et les développements importants vécus par l'UPAC durant l'exercice terminé	b) « Année en bref » - 1.6 « Contexte » - 2.2 « Faits saillants de l'UPAC en 2019-2020 »
c) Toute autre réalité permettant de mieux comprendre les données quantitatives du rapport concernant les enquêtes.	c) Des notes de bas de page ont été ajoutées aux sections 2.2, 2.3, 2.7, 5.1 et du texte à 2.7.2 pour compléter l'information.
d) L'évolution de la problématique et des travaux en matière de vérification	d) 1.4 « Distinction vérification et enquêtes » - 1.2.4 « Distinction Commissaire et UPAC »
e) L'évolution de la problématique et des travaux en matière de prévention	e) 2.4 « Prévention et gestion des risques »
f) Les progrès enregistrés dans la lutte contre la corruption	f) Quelques renseignements dans « Année en bref » + - 2.2 « Faits saillants UPAC » - 2.5 « Intégrité des entreprises »
g) La nature des activités de formation professionnelle du personnel de l'UPAC et les organismes les assurant	g) 4.1.2 « Formation et perfectionnement »
h) Les actions menées et les résultats obtenus pour accroître la représentation des membres des groupes ciblés au sein du personnel permanent	h) 5.8 « Accès à l'égalité en emploi »
i) Les activités de communication interne et les activités de reconnaissance du personnel	i)
j) Les relations avec les partenaires	j) « Année en bref » - 2.2 « Faits saillants UPAC » - 1.3 « Clientèle et partenaires »
k) État de développement des politiques de gestion	k) 1.6.3 « Constitution du Commissaire en corps de police spécialisé »
l) relations avec les médias et faits saillants du dossier de presse	l) 3.2 « Déclaration de services aux citoyens »
m) Les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics.	m) « Année en bref » - 1.6.4 « Travaux du CSUPAC »
Recommandation 2/24 :	
a) l'évolution du nombre des signalements reçus.	a) 2.3 « Dénonciations » (page 17-18), constatation d'une tendance à la baisse et formulation d'une hypothèse d'explication
b) l'état des relations avec les partenaires.	b) Même que j) ci-dessus
c) l'état de développement des politiques de gestion	c) Même que k) ci-dessus

RECOMMANDATION DU CSUPAC 2018-2019	SUIVIS DANS LE RAPPORT 2020-2021
d) les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;	d) Même que l) ci-dessus
e) les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics et ayant formulé des recommandations au Commissaire.	e) Même que m) ci-dessus
Recommandation 2/34 : f) distinguer les signalements frivoles, des signalements hors mandat susceptibles d'être transférées à un autre organisme public.	f) Aucune information dans le rapport 2020-2021, mais situation explicable par la date de publication de la recommandation du CSUPAC. À SUIVRE DANS LES PROCHAINS RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

(3) Le Comité reprend ici un commentaire de son rapport de 2019-2020.

Selon les instructions du SCT, des travaux d'audit internes peuvent donner l'assurance que les résultats figurant dans le rapport annuel de gestion sont fiables. Un rapport de l'audit de la personne responsable des travaux de validation vient en confirmer la fiabilité. Le rapport de l'audit interne est inclus dans le rapport annuel de gestion de la plupart des autres ministères et organismes. Par exemple, le rapport annuel de gestion de la Sûreté du Québec contient une « Déclaration de validation de la Direction de la vérification » qui indique que cette direction a procédé à un examen consistant essentiellement à obtenir des renseignements et des pièces justificatives, à appliquer des procédés analytiques, à réviser des calculs et à susciter des discussions portant sur l'information fournie.

Ce qui est possible pour la Sûreté du Québec devrait l'être pour le Commissaire à la lutte contre la corruption.

(4) Aux yeux du Comité, le développement de l'information qualitative doit demeurer une préoccupation du Commissaire dans la préparation de ses rapports annuels de gestion. Le *Rapport 2020-2021* progresse dans cette direction et cette tendance mérite d'être poursuivie.

(5) En faisant suivre immédiatement la section 1.2.4 « Distinction entre le Commissaire et l'Unité permanente anticorruption » de la figure 1 « Organigramme du Commissaire incluant les unités qui forment l'UPAC au 31 mars 2021 » (pages 4 et 5), le *Rapport 2020-2021* donne suite à une suggestion du CSUPAC. Cela concourt à une meilleure compréhension de la distinction entre les deux entités qui n'est pas toujours bien faite dans les médias et dans la population.

Le Comité ne formulera pas de nouvelles recommandations concernant le rapport annuel de gestion du Commissaire et de l'UPAC. À la lumière de ses recommandations antérieures sur ce sujet, le Comité veillera plutôt à mesurer l'évolution des choses dans les prochains rapports annuels de gestion du Commissaire.

APPENDICE AU CHAPITRE III

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2020-2021 ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Rapport de 2020-2021 du Commissaire à la lutte contre la corruption</i> T = Tableau; en italiques = texte modifié
Message des autorités - Message du ministre - Message du dirigeant - Déclaration attestant la fiabilité des données - Rapport de l'audit interne	- Message de la ministre à la page iv - Message du commissaire à la page v - Déclaration de fiabilité des données par le commissaire, présentée à la page xii - Absent - « Année en bref 2020-2021 » page vi
1. L'ORGANISATION 1.1 L'organisation du CLCC en bref et présentation des répercussions de la pandémie sur les activités de mission	1. Présentation du Commissaire à la lutte contre la corruption [La numérotation qui suit est celle du rapport] Sur la pandémie, voir « Année en bref » : recours au télétravail et « mesures d'atténuation » pour maintenir les activités (page vi) 1.1 Historique (page 3)
- Mission	1.2 Mission 1.2.1 Commissaire à la lutte contre la corruption (page 3) 1.2.2 Commissaire associé aux enquêtes (page 4) 1.2.3 Commissaire associé aux vérifications (page 4) 1.2.4 Distinction entre le Commissaire et l'Unité permanente anticorruption (page 4) Organigramme, figure 1 (page 5) : Commissaire et UPAC
- Clientèle - Composition du réseau - Contexte dans lequel évolue l'organisation	1.3 [NOUVEAU TEXTE] Clientèle et partenaires (page 6) 1.4 Distinction entre vérification et enquête (page 6) 1.4.1 Vérification (page 7) 1.4.2 Enquête (criminelle et pénale) (page 7) 1.5 Vision et valeurs (page 8) Réseau : Non applicable 1.6 <i>Contexte</i> (pages 8-10) 1.6.1 <i>Répercussions de la pandémie de COVID-19</i> 1.6.2 <i>Dépôt d'un mémoire au Comité consultatif sur la réalité policière</i> 1.6.3 <i>Constitution du Commissaire en corps de police spécialisé</i> 1.6.4 Travaux du Comité de surveillance des activités de l'UPAC [texte en partie nouveau] La page vi, intitulée « 2020-2021 L'année en bref », fournit des renseignements qui répondent en partie à cette demande.

**CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE
À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2020-2021 ET LES INSTRUCTIONS DU
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR**

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Rapport de 2020-2021 du Commissaire à la lutte contre la corruption</i> T = Tableau; en italiques = texte modifié
1.2 Faits saillants	Même remarque pour la section « 1.6 Contexte »
1.2 Faits saillants mettant en valeur les principales réalisations	Rapport d'activité 2020-2021 UPAC 2.1 Mission de l'Unité permanente anticorruption (page 13) Schématisation des trois missions du Commissaire et des équipes partenaires désignées qui constituent l'Unité permanente anticorruption (figure 2, page 14) 2.2 <i>Faits saillants de l'UPAC en 2020-2021 (pages 15-16)</i> 2.3 Dénonciations d'actes répréhensibles : <i>[texte en partie nouveau]</i> T1 dénonciations reçues (page 17) et T2 traitées (page 18) 2.4 Prévention et gestion des risques (page 18-20) <i>[texte en partie nouveau]</i> 2.4.1 Activités de prévention T3 Nombre d'activités et de participants 2.4.2 Gestion des risques T4 Nombre d'activités et de participants (page 20) 2.5 Intégrité des entreprises <i>[texte en partie nouveau]</i> T5 Nombre de demandes reçues de l'Autorité (page 21) T6 Nombre d'avis communiqués (page 22) 2.6 Vérification <i>[texte en partie nouveau]</i> T7 Montants des réclamations relatifs aux heures non déclarées (page 23) 2.7 Enquêtes (page 23) 2.7.1 Enquêtes criminelles T8 Nombre d'accusés en matière criminelle T9 Nombre de condamnés en matière criminelle 2.7.2 Enquêtes pénales <i>[texte en partie nouveau]</i> T10 Nombre d'accusés en matière pénale T11 Nombre de condamnés en matière pénale (page 25)
2. LES RÉSULTATS	Résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique 2016-2021
2.1 Plan stratégique	3.1 <i>Note sur la prolongation d'un an du plan stratégique et les conséquences</i>
- Tableau sommaire des résultats	Présentation sommaire des résultats relatifs au plan :
- Tableau des résultats détaillés avec explications	- Tableau synthèse (T12, pages 28-29), - Tableaux avec renseignements détaillés (enjeux, orientations, objectifs, indicateurs, cibles et résultats pour

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2020-2021 ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Rapport de 2020-2021 du Commissaire à la lutte contre la corruption</i> T = Tableau; en italiques = texte modifié
quant à l'atteinte ou non des cibles 2.2 Déclaration de services aux citoyens - Tableau sommaire des cibles et des résultats - - Explications des écarts	ces cibles pour les années 2016-2017 à 2020-2021), plus tableaux détaillés par enjeux du plan : - 1. Enquête (T13) (page 30) - 2. Vérification (T14) (page 31) - 3. Intégrité des entreprises (T15 et 16) (pages 32-33), et explication de résultats (page 34) - 4. Prévention (T17 et 18) (pages 35-36) - 5. Performance organisationnelle (T19) (page 37) Explications des résultats (atteints ou non) généralement fournies 3.2 Résultats relatifs aux engagements de la Déclaration de services aux citoyens - Résultats relatifs à la Déclaration de services aux citoyens : T20 engagements et résultats (page 39-43). - Il n'y a pas de cibles - Explications des résultats fournies.
3. RESSOURCES UTILISÉES 3.1 Utilisation des ressources humaines - Tableau sur l'effectif régulier et occasionnel par secteur d'activités - Trois tableaux sur la formation et le perfectionnement - Taux de départs volontaires : (texte + tableau) 3.2 Utilisation des ressources financières - Tableau des dépenses par secteur d'activité 3.3 Utilisation des ressources informationnelles - Tableau des dépenses et investissements réels	4. RESSOURCES UTILISÉES 4.1 Utilisation des ressources humaines : données (pages 45-46) 4.1.1 T19 Nombre par mission : commissaire, enquêtes, vérification et intégrité des entreprises 4.1.2 T22 et 23 Formation et perfectionnement : champs et dépenses 4.1.3 T24 Taux de départs volontaires depuis 2018-2019, sans taux de départ du Ministère 4.2 Utilisation des ressources financières : T25 Dépenses et évolution par secteur d'activité (page 47) 4.3 Utilisation des ressources informationnelles : T26 Dépenses et investissements réels (page 48)

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2020-2021 ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	Rapport de 2020-2021 du Commissaire à la lutte contre la corruption T = Tableau; en italiques = texte modifié
4. ANNEXES — AUTRES EXIGENCES 4.1 Gestion et contrôle des effectifs 4. Développement durable 4.3 Occupation et vitalité des territoires 4.4 Divuligation d'actes répréhensibles à l'égard d'organismes publics 4.5 Accès à l'égalité en emploi 4.6 Code d'éthique et de déontologie des administratrices et administrateurs public 4.7 Gouvernance des sociétés d'État	5. ANNEXE — AUTRES EXIGENCES 5.1 Loi concernant la lutte contre la corruption Information fournie tel que cela est requis par l'article 25 de la LCLCC sur le nombre de dénonciations reçues et traitées et sur les accusations et les condamnations en matière criminelle et pénale (page 51) 5.2 Gestion et contrôle des effectifs (page 51-52) 5.2.1 Contrats de service (T27 Contrats de 25 000 \$ et plus) NOTE : Le CLCC est dispensé du chapitre II, section III de la <i>Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public</i> 5.3 Développement durable : information = fournie par T28 à 33, selon différents objectifs gouvernementaux (pages 52-55) 5.4 Occupation et vitalité du territoire : « Le Commissaire n'est pas un organisme assujetti à la <i>Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires</i> » (page 55) 5.5 Divuligation d'actes répréhensibles : aucune divulgation reçue en 2020-2021 d'actes répréhensibles (page 55) 5.6 Accès à l'égalité en emploi : Information fournie sur les membres de groupes cibles : 5.6.1 Données globales : Nombre d'employés permanents (T34) et Embauche selon le statut d'emploi (T35) (page 56) 5.6.2 Embauche de membres de groupes cibles (T36), Évolution de ces embauches (T36 à 40) (pages 56 à 59) 5.6.3 Embauche et présence de femmes dans l'effectif permanent (T41 et 42) (page 59) 5.6.4 Programme de développement de l'employabilité de personnes handicapées (T43 et 44) (page 60) 5.6.5 Autres mesures (T45) (page 60) 5.7 Code d'éthique cité pages 61 à 64

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2020-2021 ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Rapport de 2020-2021 du Commissaire à la lutte contre la corruption</i> T = Tableau; en italiques = texte modifié
4.8 Allègement réglementaire et administratif 4.9 Accès aux documents et protection des renseignements personnels 4.10 Emploi et qualité de la langue française 4.11 Égalité entre les femmes et les hommes 4.12 Politique de financement des services publics	5.8 Allègement réglementaire et administratif : [texte en partie nouveau] 5.9 Accès aux documents et protection des renseignements personnels : T46 à 49 (pages 65 et 66) [texte en partie nouveau] 5.10 Emploi et qualité de la langue française : T50 à 52 (page 66-67) 5.11 « Le Commissaire n’offre pas de services ou de biens tarifés » (page 67) 5.12 Liste détaillée des propositions du Commissaire soumises au Comité consultatif sur la réalité policière (page 68)

CHAPITRE IV - SUIVIS DONNÉS AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ DANS SES RAPPORTS D'ACTIVITÉ POUR LES ANNÉES 2018-2019, 2019-2020 ET 2020-2021

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* donne au Comité de surveillance la possibilité de « formuler les recommandations qu'il juge appropriées » (article 35.3). Le Comité s'est prévalu de cette possibilité dans chacun de ses trois premiers rapports annuels d'activité. Le rapport pour l'exercice 2018-2019 comportait 23 recommandations, celui pour l'exercice 2019-2020, 11 recommandations et celui pour l'exercice 2020-2021, 22 recommandations. Pour mémoire et pour référence, on trouvera en annexe du présent rapport le texte des 56 recommandations (numérotées individuellement) formulées par le Comité au terme de ces trois exercices.

Il est nécessaire que le Comité suive attentivement le sort réservé par les intéressés à ses recommandations afin d'en rendre compte, en temps utile, à l'Assemblée nationale du Québec. Le Comité a écrit, le 24 janvier 2022, au Commissaire à la lutte contre la corruption et à la sous-ministre du ministère de la Sécurité publique pour les inviter à l'informer des suites données par leur organisme, au 31 mars 2022, à ses recommandations. La demande portait sur l'ensemble des recommandations, y compris celles dont l'échéance se situe au-delà du 31 mars 2022 et celles n'ayant pas d'échéance précise. La demande laissait les intéressés maîtres de la forme de leur réponse et aussi de la possibilité de soumettre des éléments de réponse communs pour des recommandations les interpellant solidairement.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption et la sous-ministre de la Sécurité publique ont chacun répondu à la demande du Comité dans les délais impartis.

Le présent chapitre fait état du degré de mise en application des 56 recommandations déjà formulées par le Comité. Ce chapitre compte quatre parties. La première dresse un bilan global, en date du 31 mars 2022, du cheminement des 56 recommandations. La deuxième et la troisième expliquent les suites données aux recommandations respectivement par le ministère de la Sécurité publique et le Commissaire à la lutte contre la corruption. La quatrième consigne les observations et les commentaires du Comité.

IV.1 VUE D'ENSEMBLE DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS AU 31 MARS 2022

À partir des renseignements reçus du ministère de la Sécurité publique et du Commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité présente, dans la série des tableaux 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3, une vue d'ensemble du cheminement des 56 recommandations en date du 31 mars 2022.

Quatre possibilités s'offrent pour chaque recommandation : rejetée, réalisée, en cours de réalisation et non débutée; il y a aussi des cas particuliers expliqués en note.

TABLEAU 4.1.1 : VUE D'ENSEMBLE DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS 1 À 23 (31 03 2022)

R	Objet	Échéance	Rejetées	Réalisées	En cours	Non débutées
1	Constitution complète du corps policier	2023 03 31			X	
2	Groupe de travail sur la formation	2020 05 31		X		
3	Plan de formation professionnelle	2020 04 01			X	
4	Formation et sensibilisation éthique	Aucune		X		
5	Adoption d'un règlement disciplinaire	2020 04 01			X	
6	- Calendrier pluriannuel de développement de politiques - Développement achevé de politiques	2019 10 31 2023 03 31		X	X	
7	Validation de politiques par la ministre ¹	Aucune	X			
8	Politique sur les conflits d'intérêts	2020 04 01		X		
9	Politique de relations avec les médias	2019 09 30		X		
10	Révision d'habilitations de sécurité	Aucune			X	
11	Rapport annuel de gestion ²	2020 07 01		X		
12	Ententes avec les villes : prêts de services	Aucune			X	
13	Révision du protocole avec la SQ ³	Aucune				X
14	Protocoles avec les partenaires	2023 03 31			X	
15	Comité de liaison avec le DPCP	2019 11 30		X		
16	Conférence de stratégie avec les partenaires	2020 01 31		X		
17	Comité de liaison académique	Aucune			X	
18	Fonction de vigie (meilleures pratiques)	2020 04 01			X	
19	Prolongation du Plan stratégique	Aucune		X		
20	Représentation du CLCC au CA de l'ENPQ ⁴	Aucune	X			
21	Identification corporative du CLCC	Aucune		X		
22	Crédits budgétaires supplémentaires ⁵	Aucune			X	
23	Approbation de dépenses et évaluation du CLCC	Aucune		X		

**TABLEAU 4.1.2 : VUE D'ENSEMBLE DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS
2/24 À 2/34 (31 03 2022)**

R	Objet	Échéance	Rejetées	Réalisées	En cours	Non débutées
2/24	Rapport annuel de gestion ²	Édition 2019-2020 ou subséquentes		X		
2/25	Examen de la durée des prêts de service d'enquêteurs de la SQ et des effets	Aucune				X
2/26	Rétention du personnel : sondage de mobilisation et plan d'action	Aucune			X	
2/27	Établissement d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre	Aucune				X
2/28	Attentes et évaluation annuelle effectives des personnels par le CLCC ⁶	2021 03 31			X	
2/29	Développement du perfectionnement professionnel du personnel d'enquêtes	Aucune			X	
2/30	Développement du perfectionnement professionnel des gestionnaires ou des superviseurs d'enquêtes	Aucune			X	
2/31	Meilleur éclairage du public sur les actes répréhensibles à signaler au CLCC	2021 12 31		X		
2/32	Analyse d'une possible baisse tendancielle des signalements	Aucune		X		
2/33	Examen des délais moyens pour la réception et l'analyse des signalements	Aucune			X	
2/34	Précisions à apporter aux statistiques sur l'analyse des signalements ²	Aucune	X			

TABLEAU 4.1.3 VUE D'ENSEMBLE DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS 3/35 À 3/56 (31 03 2022)

R	Objet	Échéance	Rejetées	Réalisées	En cours	Non débutées
3/35	Rapport d'audit interne au RAG selon instructions du SCT ²	RAG 2022-2023				X
3/36	Analyses qualitatives des données	RAG futurs				X
3/37	Séries statistiques annuelles complètes	Aucune		X		
3/38	Adoption d'un règlement disciplinaire	Aucune			X	
3/39	Évaluation des membres du personnel	2023 03 31			X	
3/40	Étalonnage des heures et types de formation et de perfectionnement	Aucune				X
3/41	Système de gestion informatisé de formation et de perfectionnement	2022 03 31			X	
3/42	Mise à jour du calendrier de développement de politiques de gestion	2022 03 31			X	
3/43	Développement d'information, de connaissances et d'expertises spécialisées	Aucune			X	
3/44	Source connue et accessible d'information sur la collusion/corruption	2022 06 30			X	
3/45	Sensibilisation à distance et en ligne	2022 12 31			X	
3/46	Ressources humaines en révention	2023-2024				X
3/47	Étalonnage des moyens d'action en prévention	2022 03 31				X
3/48	Étalonnage des pratiques de communication en prévention et comité-conseil en communications	2023 03 31 2022 04 01		X	X	
3/49	Documentation de l'exercice de la fonction de prévention	2022 03 31			X	
3/50	Vigie pour l'élaboration de lois, de règlements, de politiques	Aucune				X
3/51	Procédures judiciaires et effets sur les enquêtes	Aucune			X	
3/52	Évaluation de pratiques en pandémie	Aucune			X	

3/53	Développement d'expertise interne sur la criminalité de la collusion/corruption	Aucune			X	
3/54	Évaluation de la sécurité de l'information liée aux enquêtes	2022 03 31			X	
3/55	Contrôle de qualité et d'admissibilité d'éléments de preuve : comité permanent de liaison	Aucune		X		
3/56	Visions communes des dossiers	Aucune			X	

NOTES CONCERNANT LES TABLEAUX 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3

Note préliminaire : Certaines des recommandations du Comité comportent des échéances de réalisation parce que, de l'avis du Comité, il y a intérêt ou nécessité à achever leur mise en œuvre avant une date donnée. Ces échéances ne sont pas toujours respectées. Le Comité commentera cette situation ci-après ou ailleurs dans le présent rapport.

1. Le ministère de la Sécurité publique refuse de *valider* les politiques de gestion du Commissaire en invoquant le respect dû à l'indépendance du corps policier. Le Commissaire transmet au Ministère pour *information* les politiques adoptées. Mais le Comité a bien recommandé que les politiques de gestion soient *validées* par le Ministère. Au total, compte tenu de la formulation originale de la recommandation, celle-ci doit être considérée comme rejetée, bien que le Comité accepte cet état de choses.

2. Quatre recommandations traitent du rapport annuel de gestion du CLCC. Les recommandations 11 et 2/24 sont réalisées. La recommandation 2/34 comporte trois éléments dont deux sont refusés par le Commissaire. C'est pourquoi elle est considérée comme rejetée, même si un élément jugé mineur par le Comité a été réalisé. Le travail sur la recommandation 3/35 n'a pas débuté.

3. Le Protocole est arrivé à échéance le 13 juillet 2021. Les parties se sont mises d'accord pour reporter à l'automne 2022 le travail sur le Protocole.

4. La recommandation 20 d'accorder au Commissaire une représentation au conseil d'administration de l'École nationale de police du Québec a été refusée dans sa formulation originale. Mais, le ministère de la Sécurité publique considère que la réflexion se poursuit sur les meilleurs modes de représentation du Commissaire.

5. Le ministère de la Sécurité publique considère cette recommandation comme réalisée; le Commissaire considère que sa réalisation est en cours. Le Comité suit la position du Commissaire.

6. La recommandation n'est réalisée que partiellement, puisque l'évaluation du personnel d'enquête du Commissaire reste à terminer. Cet état de choses est insatisfaisant et le Comité reviendra sur la question de l'évaluation des personnels du Commissaire dans le chapitre V sur la gestion générale du CLCC.

Aux fins du tableau, le Comité a retenu comme « Réalisées » seulement les recommandations qui sont **entièrement** réalisées au 31 mars 2022. Le Comité a été informé que la pandémie que le Québec a subie depuis la mi-mars 2020 a retardé la réalisation complète de certaines recommandations qui auraient pu l'être au 31 mars 2021 ou même au 31 mars 2022, mais, comme elles ne le sont effectivement pas, elles figurent dans la colonne « En cours ». Par ailleurs, la colonne « En cours » comporte des recommandations dont l'échéance est

postérieure au 31 mars 2022. La colonne « Non débutées » comporte des recommandations dont la réalisation n'était pas débutée le 31 mars 2022. Sur ces deux catégories, il faut souligner que le *Rapport 2020-2021* du Comité a été déposé le 23 novembre 2021. Enfin, le Comité expliquera ci-après ce que signifie la mention « Rejetées » pour trois recommandations.

Une fois tout cela expliqué, le Comité n'en considère pas moins que les recommandations non réalisées à leur échéance initiale et qui n'ont pas été rejetées conservent un haut degré de priorité et doivent bénéficier d'un effort accru du Commissaire pour assurer leur mise en application.

Le tableau 4.1.4 résume le traitement donné aux 56 recommandations au 31 mars 2022.

TABLEAU 4.1.4 : BILAN AU 31 MARS 2022 DES SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS

Année	Recommandations	Rejetées	Réalisées	En cours	Non débutées
2018-2019	23 (24) ¹	2	11	10	1
2019-2020	11	1	3	5	2
2020-2021	22(23) ²	0	3	14	6
Total	56 (58)	3	17	29	9

NOTES :

1. La recommandation 6 comporte deux échéances distinctes; elle demeure partiellement en cours de réalisation.
2. La recommandation 3/48 comporte deux échéances distinctes; elle demeure partiellement en cours de réalisation.

IV.2 BILAN DE RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Un certain nombre de recommandations du Comité de surveillance concernent principalement, quoique pas uniquement, le ministère de la Sécurité publique. Celui-ci a répondu aux demandes de bilan du Comité. Le tableau 4.2 dresse le bilan de réalisation de cette catégorie de recommandations.

TABLEAU 4.2 : ÉTAT DE RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AU 31 MARS 2022

R	Objet et échéance	Bilan
1	Constitution complète du corps de police du CLCC 2023 03 31	En cours de réalisation: - 11 décembre 2020 : adoption de la loi permettant au CLCC d'embaucher ses propres enquêteurs - 11 août 2021 : adoption du <i>Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire</i> - Collaboration continue depuis 2019 entre le MSP et le CLCC pour définir et satisfaire les différents types de besoins du CLCC
2	Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes des enquêteurs du CLCC	Réalisée Le Groupe de travail a été constitué, a réalisé son mandat et a remis son rapport le 30 novembre 2020
5 et 3/38	Règlement de discipline du corps de police du CLCC 2020 04 01	En cours de réalisation À la suite des travaux effectués par le CLCC et le MSP, il est prévu que le règlement entre en vigueur à l'été 2022
7	Validation des politiques du CLCC par la ministre de la Sécurité publique	Recommandation rejetée La ministre de la Sécurité publique veut préserver l'indépendance du CLCC et elle refuse d'avoir à les valider. Elle demande de recevoir les politiques pour information; c'est fait.
21	Identification corporative spécifique du CLCC	Réalisée Nouvelle identification corporative entrée en vigueur
22	Crédits budgétaires supplémentaires pour le CLCC	En cours de réalisation - Le CLCC a fait valoir ses besoins au MSP - Révision amorcée de l'Entente administrative relative à la fourniture de services administratifs
23	Approbation des dépenses et évaluation du commissaire	Réalisée Les contrôles sont en place
55	Comité permanent de liaison avec la SQ pour les services de soutien qu'elle fournit	Réalisée Le Comité est en place depuis décembre 2021.

Source : Communication de la sous-ministre du ministère de la Sécurité publique au CSUPAC, le 29 avril 2022.

Le Comité note avec satisfaction la collaboration du ministère de la Sécurité publique à la mise en application de recommandations qui le concernent ou qui sollicitent sa contribution.

IV.3 BILAN DE RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Commissaire à la lutte contre la corruption a transmis au Comité un dossier très détaillé de la réalisation des 56 recommandations formulées à ce jour. En accord avec le Commissaire et par souci à la fois de transparence en regard de ses propres jugements sur le travail du Commissaire et d'information des élus et de la population, le Comité a jugé utile d'inclure intégralement ce dossier à l'annexe du présent rapport. Cette manière de faire vise à fournir aux personnes intéressées l'information que le Commissaire a fournie au Comité et à rendre pleinement justice aux travaux engagés par le CLCC depuis le dépôt, le 14 juin 2019, du premier rapport annuel d'activité du CSUPAC. Cela dit, les tableaux de la série 4.3 expriment le jugement du Comité sur les suites données par le Commissaire aux recommandations qui le concernent directement. Ces tableaux complètent donc l'information fournie par le tableau 4.2 qui précède.

TABLEAU 4.3 : ÉTAT DE RÉALISATION DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AU 31 MARS 2022

R	Objet et échéance	Bilan
1	Constitution complète du corps de police du CLCC 2023 03 31	En cours de réalisation - 11 août 2021 : adoption du Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire - Approbation en octobre 2021 par le Secrétariat du Conseil du trésor des conditions de travail des membres et des officiers du corps de police du CLCC - Embauche de membres et d'officiers du corps de police du CLCC (novembre et décembre 2021) - Travaux sur la formation à donner - Acquisition de moyens (p. ex., accès au CRPQ) et d'équipements (p. ex., armes) pour le corps de police
3	Plan de formation professionnelle des personnels du CLCC 2020 04 01	En cours de réalisation Travaux particulièrement consacrés à la formation du personnel du corps de police du CLCC
4	Formation en éthique	Recommandation réalisée - Programme de formation mis à jour et offert
5	Adoption d'un règlement disciplinaire	En cours de réalisation Recommandation d'adoption d'un règlement transmise par le commissaire au gouvernement
6	Calendrier pluriannuel de développement de politiques Ensemble achevé 2023 03 31	En cours de réalisation - 23 politiques adoptées sur 128 - Poursuite du travail de développement de politiques

R	Objet et échéance	Bilan
8	Politique sur les conflits d'intérêts	Recommandation réalisée
9	Politique de relations avec médias	Recommandation réalisée
10	Habilitation de sécurité de tout employé révisée tous les trois ans	En cours de réalisation Protocole de collaboration établi avec la SQ et formulaire d'autodéclaration mis au point
11	Rapport annuel de gestion CLCC	Recommandation réalisée pour l'essentiel
12	Ententes avec les villes pour prêts de services de policiers	En cours de réalisation Huit ententes conclues, dont trois en 2021-2022
13	Révision du protocole avec la SQ selon les principes des ententes avec les municipalités	Non débutée Les parties ont convenu de reporter les travaux à l'automne 2022
14	Établir ou réviser les protocoles ou les ententes avec les partenaires externes 2023 03 31	En cours de réalisation - Diverses ententes déjà établies - Entente avec le ministère des Transports du Québec pour prévention en matière de lutte contre la corruption
15	Comité de liaison avec le DPCP	Recommandation réalisée, comité fonctionne
16	Conférence de stratégie des partenaires	Recommandation réalisée, cinq rencontres tenues à ce jour
17	Comité de liaison académique	En cours de réalisation
18	Fonction de vigie pour repérage des meilleures pratiques 2020 04 01	En cours de réalisation Examen en cours des recommandations du CSUPAC sur la vigie
21	Identification corporative du CLCC	Recommandation réalisée
22	Crédits supplémentaires pour CLCC	En cours de réalisation Travail en cours pour la révision de l'Entente administrative avec le MSP pour la fourniture de services administratifs
2/24	Ajustements au rapport de gestion	Recommandation réalisée
2/25	Durée des prêts de service de la SQ	Non débutée (voir recommandation 13)
2/26	Rétention du personnel : sondage de mobilisation et plan d'action	En cours de réalisation Premier sondage effectué en 2021-2022
2/27	Établissement d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre	Non débutée Réalisation prévue sur plusieurs exercices financiers
2/28	Attentes et évaluations annuelles effectives des personnels 2021 03 31	En cours de réalisation - Instauration partielle

R	Objet et échéance	Bilan
		- Pour personnels en prêt de service de la SQ, voir R. 13 ci-dessus
2/29 2/30	Développement du perfectionnement professionnel du personnel d'enquête et des gestionnaires ou des superviseurs d'enquête	En cours de réalisation - 11 août 2021 : adoption du Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire - Travaux sur la formation à donner - Voir R.3 ci-dessus
2/31	Meilleur éclairage du public sur les actes répréhensibles à dénoncer et sur le mandat propre au CLCC	Recommandation réalisée - Diffusion de documents d'information pour le public - Journée d'échange avec les partenaires le 17 mars 2022 - Comité de prévention avec les partenaires hors UPAC
2/32	Analyse de possible baisse tendancielle des signalements ou dénonciations	Recommandation réalisée Étude produite le 24 février 2022
2/33	Examen des délais moyens pour la réception et l'analyse des signalements ou dénonciations	En cours de réalisation - Étude réalisée en date du 24 février 2022 - Étude comparative avec d'autres organismes à venir
2/34	Précisions à apporter aux statistiques sur l'analyse des signalements ou dénonciations	Recommandation refusée - Le CLCC refuse de distinguer entre dénonciations « frivoles » et « hors mandat » - Le CLCC refuse de publier le nom des organismes auxquels une dénonciation a été transférée - La publication de certains renseignements pourrait mettre en danger l'anonymat des dénonciateurs
3/35	Rapport d'audit interne inclus dans le rapport annuel de gestion requis par le SCT	Non débutée
3/36	Analyses qualitatives de données dans le RAG	Non débutée
3/37	Constitution et conservation de séries statistiques annuelles	Recommandation réalisée
3/38	Adoption d'un règlement disciplinaire	En cours de réalisation Voir R.5 ci-dessus
3/39	Évaluation des membres du personnel 2023 03 31	En cours de réalisation Volonté d'assigner aux gestionnaires l'attente de fixer des attentes à l'égard de leurs employés en vue de l'évaluation de 2022-2023
3/40	Étalonnage avec autres corps policiers des heures et des types de formation et de perfectionnement	Non débuté

R	Objet et échéance	Bilan
3/41	Système de gestion informatisé pour formation et perfectionnement 2022 03 31	En cours de réalisation Évaluation des besoins amorcée avec MSP, mais vu la date de publication de la recommandation l'échéance a été dépassée
3/42	Mise à jour du calendrier de développement des politiques de gestion 2022 03 31	En cours de réalisation Voir R. 6
3/43	Développement d'information, de connaissances et d'expertises spécialisées	En cours de réalisation - Création du Comité de prévention avec partenaires hors UPAC - Création du Comité de prévention UPAC - Journée d'échange avec les partenaires le 17 mars 2022
3/44	Plan d'action pour se faire connaître comme source connue et accessible d'information sur la collusion et la corruption 2022 06 30	En cours de réalisation Travaux entrepris sur un nouveau plan de communication
3/45	Sensibilisation à distance et en ligne pour la prévention et plan de travail 2022 12 31	En cours de réalisation Révision avec consultant de l'approche pédagogique de la Division de la prévention pour la formation à distance
3/46	Ressources humaines en prévention 2023-2024	Non débuté Objectif : budget 2023-2024
3/47	Étalonnage des moyens d'action en prévention 2022 03 31	Non débuté
3/48	Révision et étalonnage des pratiques de communications en prévention 2023 03 31 Comité-conseil en communication d'experts externes 2022 04 01	En cours de réalisation Développement à venir d'un plan de communication Création d'un comité interne pouvant recourir à l'expertise d'une firme externe de communications
3/49	Documentation de l'exercice de la fonction de prévention 2022 03 31	En cours de réalisation Recommandation communiquée le 23 11 2021
3/50	Développement de fonction de vigie pour éclairer l'élaboration de lois, de règlements, de politiques pouvant avoir une incidence sur la lutte à la corruption	Non débuté Voir R. 18 ci-dessus
3/51	Documenter les effets des procédures judiciaires sur les enquêtes	En cours de réalisation Discussions amorcées avec DPCP

R	Objet et échéance	Bilan
3/52	Évaluation des pratiques développées en situation de pandémie	En cours de réalisation Réflexion engagée sur de nouvelles pratiques
3/53	Développement d'expertise interne sur la collusion et la corruption	En cours de réalisation Réalisation à dates variables des différents éléments proposés
3/54	Sécurité de l'information sur les enquêtes 2022 03 31	En cours de réalisation Discussions avec la Direction générale des technologies (MSP)
3/55	Contrôle de qualité et d'admissibilité d'éléments de preuve	Recommandation réalisée Comité CLCC-SQ mis en place en décembre 2021
3/56	Visions communes des dossiers	En cours de réalisation Discussions entreprises avec le DPCP en novembre 2021

Source : Communication du CLCC au Comité, le 18 avril 2022. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les suites données par le Commissaire aux recommandations du Comité, on pourra se reporter à l'annexe 7.

IV.4 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ

Les renseignements qui précèdent permettent au Comité de formuler un certain nombre d'observations et de commentaires. Deux précisions sont nécessaires pour la bonne interprétation des observations et des commentaires qui suivent. D'une part, la pandémie qui a continué à frapper le Québec durant l'année 2021-2022 a pu ralentir les actions du Commissaire dans la mise en œuvre de recommandations du Comité. D'autre part, le rapport d'activité du Comité pour l'année 2020-2021 a été rendu public le 23 novembre 2021, soit à quatre mois de la fin de l'exercice, ce qui laissait peu de temps pour la mise en application de recommandations dont l'échéance était le 31 mars 2022.

IV.4.1 La recommandation 1

Le Comité évoque avant tout la première et la plus fondamentale de ses recommandations, celle proposant la « constitution complète du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics ».

Dans son rapport d'activité de l'année 2020-2021, le Comité notait que la mise en application de cette recommandation avait connu une avancée considérable et décisive avec la sanction, le 11 décembre 2020, du projet de loi 72. Ce projet de loi donne au commissaire le pouvoir d'embaucher ses propres policiers-enquêteurs et les officiers pour les encadrer, se libérant ainsi de la contrainte de s'en tenir à des prêts de service de durée limitée consentis par d'autres corps de police. En 2021-2022, d'autres pas ont été franchis dans la constitution complète du corps de police du CLCC. Ainsi, le 11 août 2021, le gouvernement a adopté le

Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire. En octobre, le Secrétariat du Conseil du trésor a approuvé les conditions de travail des membres et des officiers du corps de police du CLCC. Le commissaire a donc commencé, en novembre 2021, à embaucher une première cohorte de policiers-enquêteurs, après quoi quatre officiers ont été nommés. Le processus de recrutement des policiers-enquêteurs a été amorcé dans le but que ces personnes entrent en poste au cours de 2023. De plus, le Commissaire a commencé à acquérir des moyens et des équipements pour permettre aux membres de son corps de police d'effectuer leur travail.

Ces développements marquent donc une avancée considérable dans la constitution complète du corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption. Le commissaire a désormais le pouvoir d'embaucher lui-même directement ses propres enquêteurs, et ce, selon des critères de sélection et des antécédents de formation qui lui seront propres et définis par un règlement du gouvernement. Enfin, le commissaire peut « faire du neuf avec du neuf ».

Pour le Comité, les développements des deux dernières années dans la mise en application de sa recommandation 1 marquent un tournant décisif dans le développement d'un véritable corps de police spécialisé dans la lutte à la collusion et à la corruption dans les contrats publics. C'est un progrès important pour le Québec.

IV.4.2 Recommandations réalisées

Au total, 17 recommandations du Comité sont entièrement réalisées à ce jour. Parmi ces recommandations :

- neuf concernent différents aspects de la constitution et du fonctionnement du corps de police du CLCC (2, 6, 8, 11, 21, 23, 24, 32, 48);
- une concerne la formation et la sensibilisation du personnel à l'éthique (4);
- cinq concernent les relations du Commissaire à la lutte contre la corruption avec le milieu : les médias (9), le grand public (31) et les partenaires institutionnels du CLCC (15, 16, 55).

IV.4.3 Recommandations en cours de réalisation

Au total, 29 recommandations sont en cours de réalisation. Les renseignements dont dispose le Comité permettent de penser que ces recommandations, ou à tout le moins la très grande majorité d'entre elles, devraient progressivement être réalisées.

Parmi ces recommandations, certaines comportent des échéances qui n'ont pas été respectées :

- 3 Plan de formation professionnelle (01 04 2020) : des explications sont fournies par le CLCC dans le document figurant à l'annexe 7. Le Comité en prend bonne note;

- 5 Adoption d'un règlement disciplinaire (01 04 2020) : ultimement, la réalisation de cette recommandation dépend du gouvernement. Le Comité a été informé que le règlement devrait être adopté durant la deuxième partie de 2022;
- 18 Fonction de vigie (01 04 2020) : le CLCC formule le commentaire suivant dans son document figurant à l'annexe 7 : « Au fil des ans, le CSUPAC a formulé des recommandations en matière de vigie dont certaines figurent au dernier rapport d'activité 2020-2021 du CSUPAC. Le CLCC souhaite les analyser dans leur ensemble avant d'y donner suite. » Le Comité prend bonne note de cette explication. Il reviendra sur cette question dans le chapitre sur les recommandations;
- 2/28 Évaluation annuelle des personnels : comme indiqué précédemment, cette situation est insatisfaisante et le comité y reviendra au chapitre V sur la gestion générale du CLCC.

IV.4.4 Recommandations sans suites entreprises au 31 mars 2022

Dans le cas de neuf recommandations, aucune démarche n'a encore été entreprise. Dans le cas de la recommandation 13, les parties intéressées, CLCC et SQ, ont convenu d'entreprendre le travail de révision de leur protocole à l'automne 2022; cela implique aussi la recommandation 25. Dans le cas de six autres recommandations, toutes proposées par le rapport d'activité du CSUPAC de 2020-2021, la date de publication de ce rapport explique en bonne partie les délais. Le Comité n'a été informé d'aucune opposition de principe de la part du CLCC. Aussi, il y a lieu de penser que ces recommandations feront l'objet de travaux de la part du Commissaire.

IV.4.5 Recommandations refusées

Trois recommandations ont été refusées. Deux proviennent du rapport d'activité du Comité pour 2018-2019 (recommandation 7 concernant l'approbation par le MSP des politiques de gestion du Commissaire et recommandation 20 concernant la participation du commissaire au conseil d'administration de l'École nationale de police du Québec). Le Comité a accepté les explications fournies pour le refus des recommandations. L'autre recommandation (34) concerne les précisions proposées par le Comité aux statistiques sur l'analyse des signalements. Le Commissaire a expliqué les motifs de son refus de cette recommandation (voir tableau 4.3). Le Comité accepte ces motifs.

Le Comité constate que 46 des 56 recommandations qu'il a formulées à ce jour sont réalisées ou en voie de l'être. Pour le Comité, ce bilan parle de lui-même et le Comité s'en réjouit.

CHAPITRE V - OBSERVATIONS SUR LA GESTION GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Dans ce quatrième rapport annuel d'activité, consacré à l'exercice 2021-2022, le Comité de surveillance de l'UPAC renouvelle une démarche entreprise dans le rapport sur l'exercice 2020-2021, soit de consacrer un chapitre à la gestion générale de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption.

La base juridique sur laquelle s'appuie le Comité pour examiner la gestion générale du CLCC est l'article 35.3 (4°) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Selon cet article, le Comité peut donner son avis « sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption ». Au sein de l'UPAC, le Commissaire à la lutte contre la corruption, par son corps de police spécialisé, forme une entité autonome ayant statut d'organisme public, ce qui entraîne l'obligation de produire un plan stratégique et un rapport annuel de gestion selon les directives du Secrétariat du Conseil du trésor. Dans ce contexte, il y a lieu que le Comité, en plus des questions précises qu'il traite dans les chantiers inscrits à son plan de travail, porte son regard sur la gestion générale du CLCC.

Cet examen s'effectuera selon une méthode utilisée depuis 2018-2019 consistant à questionner le CLCC, à analyser les réponses reçues, à examiner des documents et à tenir des échanges avec les responsables de l'organisme.

V.1 Mission propre et nature distinctive du corps de police spécialisé du Commissaire

Le corps de police spécialisé du Commissaire est en voie non seulement d'évolution depuis son institution législative en 2018, mais également d'affirmation de son identité propre comme corps de police spécialisé. Il y a lieu de suivre ce processus qui modifie considérablement les choses. Le chapitre I.5 du présent rapport reconstitue la séquence législative amorcée en 2018.

En particulier, on doit se rappeler que l'année 2020-2021 a été l'occasion de développements structurants majeurs par l'adoption et la sanction du projet de loi 72, le 11 décembre 2020. Les notes explicatives du projet de loi en illustrent la nature et la portée pour le Commissaire à la lutte contre la corruption et aussi le Bureau des enquêtes indépendantes :

Cette loi change le mode de nomination des enquêteurs du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption et de ceux du Bureau des enquêtes indépendantes afin qu'ils soient dorénavant nommés, respectivement, par le commissaire à la lutte contre la corruption et le directeur de ce Bureau.

La loi prévoit que le commissaire à la lutte contre la corruption nomme également les autres agents de la paix nécessaires à l'accomplissement de sa mission alors que le directeur du Bureau des enquêtes indépendantes nomme des coordonnateurs aux enquêtes et des superviseurs aux enquêtes.

Sous réserve des dispositions d'une convention collective, les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des personnes nommées par le commissaire à la lutte contre la corruption et le directeur du Bureau des enquêtes indépendantes sont déterminés par ceux-ci, conformément aux conditions définies par le gouvernement. La loi détermine les régimes syndicaux et de retraite qui leur sont applicables.

Ce changement législatif répond à la toute première recommandation du Comité de surveillance. En effet, élément d'une importance capitale pour l'avenir, le commissaire à la lutte contre la corruption dispose désormais du pouvoir d'embaucher (« nommer ») des policiers-enquêteurs qui deviennent ainsi pleinement ses propres employés et s'ajoutent aux personnes prêtées pour deux à trois ans par d'autres corps de police et dont la préparation et l'expérience pour l'enquête sur une forme très particulière de criminalité ne sont pas automatiquement optimales.

Le gouvernement du Québec a par ailleurs adopté le *Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption*. Ce règlement concourra décisivement à la réalisation de la mission propre et de la nature distinctive du corps de police spécialisé du CLCC en lui permettant d'embaucher le type de ressources spécialisées par leur formation et leurs domaines d'intérêt dont il a besoin pour réaliser la mission que lui confie l'État. Le commissaire, s'il peut encore obtenir des policiers-enquêteurs par voie de prêts de service consentis par d'autres corps de police, n'en sera plus totalement dépendant et aura son propre personnel de policiers-enquêteurs. De plus, le commissaire pourra diriger son personnel avec une pleine autorité. Enfin, il pourra diversifier les formations dont seront titulaires ses policiers-enquêteurs et qui sont nécessaires pour combattre la collusion et la corruption.

Dans les faits, comme on le verra au chapitre VII, le Commissaire a embauché à l'automne 2021 une première cohorte de 17 policiers-enquêteurs, de 2 agents de renseignements et de 4 officiers qui composeront le noyau de son corps policier spécialisé.

Au cours de la même année 2021-2022 et tel que cela est requis par la *Loi sur la police*, le commissaire a préparé un projet de règlement disciplinaire applicable aux membres de son corps de police spécialisé et en a recommandé l'adoption au gouvernement.

Par ailleurs, le Comité a été informé que, pendant l'exercice 2021-2022 et malgré les conditions difficiles créées par la pandémie, le Commissaire a réalisé six activités internes de promotion des valeurs de son organisation. Cette pratique est essentielle à la cohésion de l'organisation et à l'optimisation de l'intégration de tous ses membres. Le Comité se réjouit de cet accomplissement.

Deux autres développements de l'exercice 2021-2022 qui ont une influence sur l'ensemble de l'institution du CLCC méritent d'être soulignés.

D'une part, le CLCC a communiqué au Comité que, dans le but de mesurer les résultats de ses efforts déployés pour réaliser l'objectif 2.2 de sa Planification stratégique 2021-2024, soit de mieux communiquer à la population sa mission et ses réussites, il a donné le mandat à une firme spécialisée « afin de sonder la population sur certains indicateurs clés ». Les questions posées aux répondants viseront à savoir « si la population connaît la mission de l'UPAC, quel est son niveau de confiance envers l'organisation, et quel est son degré d'aisance à dénoncer un acte répréhensible en matière de corruption ». Des mesures seront prises par la firme Léger deux fois par année (avec une prévision de trois durant l'année 2023-2024 qui sera la dernière de la Planification stratégique 2021-2024). Cela permettra de vérifier les résultats des actions du CLCC sur la perception de l'organisation par la population. Le Comité a été informé qu'à l'heure actuelle 59 % de la population sondée déclare connaître le rôle de l'UPAC, ce qui est très près de l'objectif de 63 % fixé dans la Planification stratégique de 2021-2024. Selon la firme Léger, un taux de connaissance de la mission par la population de l'ordre de 60 % pour une organisation avec un mandat spécialisé est bien satisfaisant.

D'autre part, l'année 2021-2022 a aussi été marquée par le dépôt du projet de loi 12 qui minimise le rôle du Commissaire à la lutte contre la corruption en matière de vérification de l'intégrité des entreprises désireuses de conclure des contrats avec des organismes publics. Le projet de loi a été adopté le 25 mai 2022 et sanctionné le 2 juin. Le chapitre VI qui suit examine l'exercice de la fonction de vérification du CLCC à ce jour et à la lumière des perspectives nouvelles découlant de l'adoption de ce projet de loi.

Par-delà ce dernier élément, le Comité attribue aux développements précédemment évoqués un caractère très positif pour l'avenir du corps de police du CLCC, pour l'ensemble de l'organisme et pour l'UPAC elle-même.

V.2 Observations sur la Planification stratégique 2021-2024

L'année 2021-2022 est la première de la nouvelle Planification stratégique 2021-2024 du Commissaire. Le Comité a attentivement examiné ce document qui, de l'avis du Comité, marque un important progrès par rapport au précédent. Sa préparation s'est faite selon une bonne méthode; le commissaire a recouru à de larges consultations; le plan repose sur une lucide compréhension du contexte; il devrait s'avérer plus mobilisateur; bref, il a été préparé selon les bonnes pratiques en cette matière. Le Comité explicitera ses commentaires, notamment en comparant les plans de 2016-2020 et de 2021-2024 comme le propose le tableau 5.1.

TABLEAU 5.1 : COMPOSITION COMPARÉE DES PLANS STRATÉGIQUES 2016-2020 ET 2021-2024

Planification stratégique 2021-2024	Plan stratégique 2016-2020*
1. Introduction 1.1 Mot de la ministre 1.2 Mot du commissaire 1.3 Présentation de la démarche	[1.1] Message du ministre [1.2] Message du commissaire
2. Contexte 2.1 Consultations des organismes partenaires 2.2 Consultations du grand public 2.3 Analyse du contexte externe 2.4 Analyse du contexte interne	[2] Contexte du plan stratégique 2016-2020 : le texte constitue essentiellement un historique de l'UPAC
3. Enjeux, mission, vision et valeurs 3.1 Enjeux stratégiques du CLCC - Attraction, développement, engagement du personnel du CLCC - Image, rayonnement, compréhension du rôle du CLCC - Performance et efficacité des processus CLCC 3.2 Mission, vision et valeurs - Mission - Vision (y compris les noms des valeurs)	[3] Commissaire à la lutte contre la corruption [3.1] Enjeux : 1. Enquête 2. Vérification 3. Intégrité des entreprises 4. Prévention 5. Performance organisationnelle [3.2] - La mission (p. 7-8) - Les fonctions et les pouvoirs - La vision et les valeurs (y compris le texte des valeurs)
4. Orientations stratégiques retenues - « Mobiliser nos talents vers le développement de l'expertise » - « Accroître notre notoriété et notre leadership » - « Consolider notre organisation et innover dans nos façons de faire »	
5. Objectifs stratégiques, indicateurs et cibles 5.1 Objectifs stratégiques : - Pour chaque orientation stratégique, il y a 3 objectifs stratégiques 5.2 Indicateurs de performance : pour chaque objectif stratégique, il y a : - un indicateur - des cibles (parfois par année)	Pour chacun des 5 enjeux [nommés au point 3.1 ci-dessus], il y a : - [4] Orientation - [5] Objectifs - [5.2] Indicateurs - Cibles par année
Planification stratégique 2021-2024 Tableau synoptique	Plan stratégique 2016-2020 Tableau récapitulatif

* Les chiffres entre crochets sont ajoutés pour faciliter la comparaison du plan de 2016-2020 avec celui de 2021-2024.

Sources : *Plan stratégique 2016-2020* et *Planification stratégique 2021-2024*.

Par-delà le résumé que propose le tableau 5.1, la lecture attentive du document dans son ensemble inspire un certain nombre de commentaires.

(1) Une démarche méthodique

La préparation de la Planification stratégique s'est effectuée selon une démarche méthodique dont le Commissaire s'explique lui-même comme suit dans le document (la numérotation entre crochets est ajoutée) :

- [1] Rencontre de démarrage avec le comité de direction le 9 juin 2020 afin de convenir du calendrier de travail, des attentes du Commissaire à l'égard de la planification stratégique et des activités à réaliser;
- [2] Analyse et synthèse de 29 questionnaires de réflexion stratégique réalisées par les membres du personnel-cadre et professionnel entre le 23 juin et le 7 juillet 2020;
- [3] Réalisation de 12 entrevues individuelles avec des organismes partenaires du 21 juillet au 12 août 2020;
- [4] Analyse des tendances et balisage auprès d'autres organismes;
- [5] Animation de rencontres de travail avec le comité de direction le 15 juillet, le 15 septembre, le 15 octobre, le 12 novembre, le 26 novembre et le 17 décembre 2020, puis le 3 février 2021;
- [6] Consultation des membres du comité de gestion élargi le 30 septembre 2020 afin de valider les constats, la mission, la vision, les valeurs et les enjeux, ainsi que de définir une version préliminaire des orientations;
- [7] Élaboration, pendant le mois d'octobre, des objectifs pour chacune des orientations retenues, qui s'est appuyée sur des groupes de travail composés de membres du personnel du Commissaire;
- [8] Rencontre en novembre des mêmes groupes de travail afin de proposer au comité de direction des indicateurs et des cibles. (*Planification stratégique 2021-2024*, p. 8)

En recourant aux services d'une firme externe, le CLCC s'est assuré que sa démarche est éclairée par une expertise indépendante et échappe à un renfermement sur soi-même ou à un huis clos. Cela dit, de manière à éviter qu'une expertise externe influe trop lourdement sur le processus, les étapes 2, 5, 6, 7 et 8 témoignent d'une pratique appropriée de l'implication et de la consultation de la communauté interne. Cette manière de faire facilite l'appropriation par cette communauté tant de la démarche que de ses résultats et donne à la planification des racines dans le personnel de l'organisation.

(2) Consultations élargies dans le processus de préparation

La nouvelle Planification stratégique fait état des consultations menées dans le cadre du processus suivi pour sa préparation (étapes 3 et 4 en particulier). Ce genre d'information n'apparaît pas dans le document homologue de 2016-2020. La préparation de la nouvelle Planification stratégique a ainsi été alimentée par des consultations avec de multiples partenaires du CLCC : les partenaires de l'UPAC (CCQ, RBQ, Revenu Québec) et aussi plusieurs autres organismes publics, dont l'AMP, le Directeur général des élections du Québec, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le Bureau de la concurrence du Canada et les bureaux d'inspection de contrats de quatre villes ou ensembles urbains de la grande région montréalaise. Par ailleurs, le Commissaire a aussi cherché à connaître ce que la population peut savoir de l'UPAC et à établir ses perceptions « positives ou négatives », et ce, au moyen d'un sondage de la firme Léger (comme cela est prévu par la Planification stratégique) et de groupes de discussion. Le CLCC mentionne deux éléments qui semblent ressortir avec force des perceptions publiques : 1) la nécessité d'« expliquer le genre d'enquêtes et pourquoi c'est long, c'est compliqué. La population a des attentes élevées »; et 2) la nécessité pour l'organisation d'« améliorer ses capacités d'attraction » du personnel dont elle a besoin (p. 12).

Les deux consultations avaient ainsi pour même but d'« échanger sur les grands défis stratégiques qui touchent le Commissaire » et de « mieux connaître le niveau de satisfaction et les principales attentes, et aussi de recueillir les suggestions en vue d'améliorer l'impact ainsi que la pertinence du Commissaire » (p. 11).

(3) Prise en compte du contexte

La Planification stratégique pour 2021-2024 prête attention aux éléments de contexte qui doivent être pris en compte : une page est consacrée au contexte externe et une autre au contexte interne. Parmi les éléments de contexte externe que retient le Commissaire dans sa réflexion stratégique, plusieurs méritent d'être relevés pour la suite des choses :

- La criminalité et la corruption sont en évolution. Le visage de la corruption change. Il faut être alerte et attentif pour détecter les nouveaux stratagèmes. [...]
- La corruption est un crime complexe qui implique souvent un petit nombre de personnes et qui naît et grandit dans l'ombre [...] La corruption se complexifie tant sur le plan international que sur le plan des expertises variées, fiscales ou technologiques. [...]
- Le nombre de signalements est à la baisse : 874 en 2017-2018, 513 (-41 %) en 2018-2019 et 396 (-23 %) en 2019-2020. Ce phénomène représente un défi pour l'UPAC, car les signalements sont une des sources principales d'enquêtes.
- Le Commissaire a besoin, pour réaliser sa mission, des dénonciateurs et cet aspect est lié à la perception du public. Par conséquent, des efforts plus importants doivent être consacrés pour encourager la dénonciation.

- La révolution technologique s'est amorcée bien avant la pandémie et le système judiciaire n'y échappe pas. Cette révolution affecte la façon de faire en enquête, notamment au regard de la veille, du stockage, de la conservation et de la validation de la preuve. [...]
- La réalisation des enquêtes doit s'adapter aux contraintes du système juridique; [...]
- Le public a une certaine perception à l'égard du rôle du Commissaire qui, contrairement à la croyance populaire, n'est pas l'organisme qui peut porter ou retirer des accusations (p. 14).

De même, le document met en évidence des éléments de contexte interne à l'organisation, dont plusieurs sont familiers au Comité :

- [...] La multidisciplinarité des compétences requises amène à s'interroger sur le profil de compétences du policier et de l'employé requis au sein du Commissaire. [...]
 - À l'intérieur des cadres financiers de l'État québécois, le Commissaire entre « en concurrence » avec les autres administrations publiques pour le personnel civil (Ville de Montréal, gouvernement fédéral, etc.).
 - Le contexte organisationnel, conjugué à la complexité de la mission, met en exergue les difficultés à communiquer au personnel, les défis de l'organisation, ses limites ou ses contraintes et à mobiliser celui-ci. Les efforts en cours pour créer une culture « Commissaire » et la gestion du changement qui en découle sont complexes.
 - La nature spécifique de la mission du Commissaire rend la formation complexe : outils, gestion de la clientèle, évolution de la technologie et multidisciplinarité des expertises requises pour lutter contre la corruption.
- [...]
- Les effets de la lutte contre la corruption sont difficiles à quantifier avec précision et cela affecte la reddition du Commissaire. L'image de l'organisation en est affectée et peut avoir un impact sur la rétention du personnel. Elle constitue également un défi en matière de communication.
 - La lenteur du processus nécessaire pour réaliser les enquêtes en matière de corruption et les contraintes du système judiciaire nuisent aux capacités d'attraction et de rétention du Commissaire (p. 15).

Pour le Comité, quand on recherche l'essentiel, les éléments de contexte peuvent se synthétiser comme le suggère le tableau 5.2.

TABEAU 5.2 : RÉSUMÉ DES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE RETENUS PAR LE COMMISSAIRE POUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Éléments de contexte externe	Éléments de contexte interne
1. Complexité de la criminalité de corruption	1. Problématique du personnel : définir, recruter, former et perfectionner, retenir
2. Complexité de la technologie à utiliser	2. Problématique de développer une « culture Commissaire »
3. Complexité du droit	3. Problématique de reddition de comptes
4. Complexité des rapports avec l'extérieur : partenaires et grand public	
5. Complexité d'accès à l'information (dénonciations en baisse)	

À la lumière de ce que le CSUPAC connaît lui-même des éléments du contexte extérieur dans lequel travaillent tant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption que ses partenaires de l'UPAC, il appert que les éléments de contexte externe recensés cernent fort bien les caractéristiques les plus déterminantes de l'environnement. Le Comité pense aussi que la détermination des éléments de contexte interne met le doigt sur les véritables difficultés d'organisation et de fonctionnement internes que le Commissaire a vécues au cours de son histoire. Les rapports antérieurs d'activité du CSUPAC ont abondamment évoqué les problèmes de ressources humaines vécus par l'organisation : le recrutement difficile, le roulement du personnel, plusieurs enjeux de compétence, l'adhésion souvent hésitante à la mission de l'organisation. De même, les difficultés que font vivre au personnel du Commissaire la lenteur des enquêtes et celle du processus judiciaire peuvent avoir un effet nocif sur la motivation et la persévérance de certains membres de ce personnel.

En somme, la Planification stratégique 2021-2024 du CLCC procède d'une compréhension éclairée des contextes externe et interne dans lesquels l'institution doit réaliser sa mission.

(4) Enjeux, orientations et objectifs stratégiques

Le Comité a pris connaissance avec grand intérêt de ce qui constitue la substance de la planification stratégique, soit la détermination des enjeux, des orientations et des objectifs stratégiques et il estime que la planification se situe sur le bon terrain pour orienter l'action des prochaines années.

Il aurait été simple de définir les enjeux stratégiques en fonction des trois grandes fonctions de prévention, de vérification et d'enquête qui incombent au CLCC. Celui-ci a choisi une voie plus complexe : celle de mettre le doigt sur les enjeux les plus fondamentaux et transversaux dans le but d'établir les priorités incontournables et de développer les actions nécessaires.

Cela conduit à une vision cohérente reposant une bonne compréhension du contexte. Le Commissaire définit comme suit ses enjeux stratégiques :

Ces enjeux désignent des préoccupations que l'organisation doit traiter afin d'être en mesure de réaliser sa mission. Il s'agit d'éléments importants en lien avec la pérennité du Commissaire et son développement au cours des prochaines années.

Les grands constats découlant de ces analyses sont les suivants :

L'attraction, le développement et l'engagement du personnel;

L'image, le rayonnement et la compréhension du rôle du Commissaire;

La performance du Commissaire et l'efficacité de ses processus (p. 18).

Le Comité juge que le Commissaire définit très correctement les enjeux auxquels il doit faire face comme organisme public et que ces enjeux interpellent l'ensemble des fonctions et l'ensemble des membres qui travaillent au sein du CLCC.

Toute la démarche de planification du Commissaire le conduit à définir des orientations stratégiques qui commandent des objectifs stratégiques donnant eux-mêmes lieu à des indicateurs et à des cibles. Le tableau 5.3 s'emploie à mettre en lumière la structuration de la Planification stratégique 2021-2024 du Commissaire s'exprimant par des orientations et des objectifs stratégiques qui sont liés aux éléments majeurs de contexte externe et interne.

TABLEAU 5.3 : STRUCTURATION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE 2021-2024

Enjeux stratégiques	Orientations et objectifs stratégiques	Éléments de contexte visés
Attraction, développement et engagement du personnel	« Mobiliser nos talents vers le développement de l'expertise » : 1.1[Formation] Arrimer nos pratiques avec le cadre juridique et jurisprudentiel 1.2 Assurer le maintien et le développement des compétences 1.3 Développer le sentiment d'appartenance et la fierté 3.1 Se doter de processus et de ressources nécessaires à la mission de corps de police spécialisé	Interne 1 Problématique du personnel : définir les compétences nécessaires, recruter, retenir, former et perfectionner. Externe 3 Complexité du droit Interne 1 Problématique du personnel : définir les compétences nécessaires, recruter, retenir, former et perfectionner. Interne 2 Développement de la culture « Commissaire » Interne 1 Problématique du personnel : définir les compétences nécessaires, recruter, retenir, former et perfectionner.
Image, rayonnement et compréhension du rôle du CLCC	« Accroître notre notoriété et notre leadership » : 2.1 Créer et maintenir des liens avec les organismes qui défendent l'intégrité de l'État 2.2 Mieux communiquer notre mission et nos réalisations	Externe 4 Complexité des rapports avec l'externe : partenaires et grand public Externe 5 Complexité d'accès à l'information
Performance du CLCC et efficacité de ses processus	« Consolider notre organisation et innover dans nos façons de faire » 3.1 Se doter de processus et de ressources nécessaires à la mission de corps de police spécialisé 3.2 Renforcer le contrôle de la qualité dans les dossiers d'enquête 3.3 Intégrer davantage la technologie pour être efficace et innover 1.1 Arrimer nos pratiques avec le cadre juridique et jurisprudentiel	Externe 1 Complexité de la criminalité à combattre Externe 3 Complexité du droit Externe 2 Complexité de la technologie à utiliser Externe 3 Complexité du droit

À cela s'ajoutent des indicateurs et des cibles qui sont présentés en détail dans le document du plan.

Au terme des analyses qu'il a menées depuis son entrée en fonction en juin 2018, le Comité de surveillance de l'UPAC porte un jugement favorable sur la Planification stratégique 2021-2024 du Commissaire à la lutte contre la corruption parce que ce document repose sur une analyse dans l'ensemble juste de la situation de cet organisme public et parce qu'il propose une feuille de route susceptible de faire progresser l'organisme vers une réalisation accrue de sa mission.

Le Comité pense que les efforts de consultation menés par le Commissaire auprès de partenaires organisationnels et du grand public, de même que ses efforts pour définir les éléments les plus importants du contexte, tant externe qu'interne, fournissent au travail de planification stratégique des bases fort solides. Cela, aux yeux du Comité, démontre un haut degré de professionnalisme et témoigne d'un vrai souci du bien public.

V.3 Gestion des ressources humaines

Plusieurs développements de l'année 2021-2022 en matière de gestion de ressources humaines du Commissaire à la lutte contre la corruption méritent d'être mis en lumière.

V.3.1 Organigramme modifié

Un organigramme modifié par rapport à celui en vigueur le 31 mars 2021, tel qu'il a été publié dans le *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, a été appliqué le 13 octobre 2021, soit un an après la précédente version présentée au personnel le 9 octobre 2020. Cet organigramme a été présenté au Comité de gestion de l'UPAC le même jour et au Comité stratégique des partenaires le 7 décembre 2021. En outre, cet organigramme a fait l'objet de retouches en février 2022, selon une version communiquée au Comité le 28 février 2022.

Les principales caractéristiques de l'organigramme selon le site Internet en date du 1^{er} mars 2022 se présentent comme suit :

(1) Structure générale

L'organisation du CLCC comporte six grandes composantes se rapportant directement au commissaire à la lutte contre la corruption :

- Direction générale de la gouvernance, des affaires juridiques et des communications;
- Direction de la prévention, des normes et des pratiques;
- Direction des vérifications;
- Direction du renseignement et des enquêtes;
- Direction de l'administration;

- Bureau du commissaire.

Aux yeux du Comité, le nombre de six grandes composantes se rapportant directement au commissaire lui permet d'en suivre attentivement le fonctionnement, et ce, dans un contexte de transformation et de développement de l'organisation. Cet arrangement prend aussi en compte le travail de représentation et de relations extérieures qui incombe personnellement au commissaire. Vu l'expérience qu'il a vécue depuis octobre 2020, le commissaire s'est déclaré toujours capable de bien encadrer les six titulaires de portefeuilles de l'organisation qui se rapportent directement à lui. Le Comité n'est pas en désaccord avec ce jugement.

(2) Vocabulaire utilisé

On remarque que trois termes sont utilisés, généralement, pour nommer les diverses composantes de l'organisation. Le Comité a questionné le CLCC sur l'utilisation du vocabulaire dans l'organigramme, ce qui a engendré les précisions suivantes :

- « Direction » : les directions constituent les grands éléments de l'organisation. Elles sont dirigées par un cadre supérieur se rapportant au commissaire. Les cinq directeurs forment avec le commissaire lui-même le comité de direction du CLCC;
- « Service » : un service est un élément d'une direction et tout service est dirigé par un cadre intermédiaire qui se rapporte à un directeur. Ce cadre intermédiaire peut être appelé « chef de service » ou « chef d'opération »;
- « Division » : une division est une équipe pour laquelle il n'y a pas de cadre intermédiaire entre ses membres et le directeur responsable; cependant, un « chef d'équipe » peut être désigné pour assister le directeur.

De plus, il existe trois éléments nommés différemment, soit les « bureaux » (du commissaire et du commissaire associé aux enquêtes) et la « Centrale de dénonciation des actes répréhensibles » (CDAR).

(3) Descriptions des responsabilités des éléments inscrits dans l'organigramme

Le Comité a été informé qu'il existe des documents décrivant les responsabilités des éléments de l'organisation. Les documents se trouvent notamment dans le *Guide d'accueil des employés*. Le Comité a aussi été informé de l'intention du Commissaire de mettre à jour, en 2022, son « Plan d'organisation administrative (POA) ».

(4) Nouvelle Direction générale de la gouvernance, des affaires juridiques et des communications

Cette nouvelle direction poursuit le renforcement du secrétariat général amorcé avec l'organigramme du 9 octobre 2020. On y trouve trois unités :

- Secrétariat général, comme tel;
- Division des affaires juridiques, extraite de l'ancien Secrétariat général;
- Division des affaires publiques et des communications.

(5) Direction de l'administration

Officialisée avec l'organigramme du 9 octobre 2020, la Direction de l'administration supervise deux unités, soit le Service des ressources humaines et la Division des ressources financières, matérielles et informationnelles. Dans son *Rapport d'activité pour l'année 2020-2021*, le Comité avait salué la mise en place de cette Direction de l'administration en raison de son importance dans le processus d'autonomisation dans lequel est engagé le corps de police du CLCC. Le Comité comprend toujours que, pour toutes les fins administratives relatives au ministère de la Sécurité publique et à l'appareil gouvernemental en général, la Direction de l'administration est le premier représentant du CLCC.

(6) Direction du renseignement et des enquêtes

Dans l'organigramme du 31 mars 2021 publié dans le *Rapport annuel de gestion 2020-2021* du CLCC, cette direction est désignée « Direction des enquêtes — Commissaire associé aux enquêtes ». Malgré son changement de nom, sa composition est inchangée avec son Bureau du commissaire associé aux enquêtes, son Service des enquêtes et son Service du renseignement.

(7) Nouvelle Direction de la prévention, des normes et des pratiques

Cette nouvelle direction remplace l'ancienne Direction de la prévention et du soutien à la gouvernance. La fonction de « soutien à la gouvernance » est désormais confiée à la Direction générale de la gouvernance, des affaires juridiques et des communications. La Direction de la prévention, des normes et des pratiques chapeaute une division de la prévention et un service des normes et des pratiques.

(8) Direction des vérifications

Cette entité est inchangée par rapport au précédent organigramme, sauf pour son titre qui était « Directions des vérifications — Commissaire associé aux vérifications ». Il reste à voir les réaménagements qui sont désormais nécessaires à la suite de l'adoption du projet de loi 12 et l'entrée en vigueur de modifications aux lois et aux pratiques courantes.

(9) Déplacement de la Centrale de la dénonciation des actes répréhensibles

Cette unité administrative, guichet unique du CLCC pour recevoir et traiter les dénonciations d'actes répréhensibles, relevait antérieurement de la Direction de la prévention et du soutien à la gouvernance. Dans l'organigramme modifié en date du 13 octobre 2021, retouché

légèrement en février 2022, la CDAR est rattachée désormais au Bureau du commissaire. Un facteur de conjoncture, soit le départ à la retraite, à l'été 2021, du précédent responsable de cette fonction, a été l'occasion de cette modification. Le Comité a voulu connaître les motifs de ce déplacement. Selon l'information communiquée au Comité et l'analyse de celui-ci, le changement de rattachement repose sur plusieurs raisons :

- Avant la modification, comme le montre l'organigramme au 31 mars 2021 inclus dans le Rapport annuel de gestion du Commissaire pour 2020-2021 (p. 5), la CDAR appartenait à la Direction de la prévention et du soutien à la gouvernance. À la réflexion, ce rattachement ne semblait pas fondé sur des raisons d'une absolue nécessité. La fonction de prévention n'implique pas de soi la réception et l'analyse des dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le CLCC. De même, on ne voit pas de lien nécessaire entre une fonction de « soutien à la gouvernance » et celle de réception et d'analyse de dénonciations. Aussi, le détachement de la CDAR de ce qui a été renommé « Direction de la prévention, des normes et des pratiques » ne doit pas étonner.
- Comme l'indiquent les statistiques publiées par le Commissaire dans son rapport annuel de gestion et comme l'a expliqué le Comité, dans son *Rapport d'activité pour l'année 2019-2020* (chapitre VI, p. 71-103), l'analyse d'une dénonciation reçue par le CLCC peut entraîner, si la dénonciation n'est pas jugée « hors mandat » ou « frivole », différentes conséquences : transfert au commissaire associé aux enquêtes; transfert au commissaire associé aux vérifications; traitement sous l'angle du renseignement; ou suivi en prévention. La conclusion de l'analyse d'une dénonciation peut ainsi alimenter le travail des diverses composantes du CLCC. Elle enclenche diverses actions possibles des composantes du CLCC. Le rattachement de l'analyse des dénonciations au Bureau du commissaire lui-même illustre l'importance de ce travail pour le CLCC et devrait rassurer le public sur le soin mis à analyser les dénonciations.
- Le jugement porté sur une dénonciation relève directement du commissaire, selon la loi, et a pour conséquence d'engager le CLCC dans son ensemble. Dans cette perspective, le Comité prend note de la préoccupation du commissaire lui-même que l'analyse des dénonciations relève d'un ou de responsables « maîtrisant à la fois les actes répréhensibles prévus à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et les mandats des autres partenaires œuvrant en matière d'intégrité publique » (Communication du CLCC en date du 7 mai 2022). Le Comité comprend que le commissaire veut assurer un rigoureux contrôle de qualité sur les jugements portés sur les dénonciations reçues compte tenu des conséquences, internes aussi bien qu'externes, qui en résultent et qu'il estime que ce contrôle de qualité doit relever d'une entité administrative placée sous sa propre responsabilité.
- Le déplacement de la CDAR répond aussi à des préoccupations d'équilibrer le fardeau de travail de la Direction de la prévention, des normes et des pratiques.

Le Comité est satisfait de ces explications. En plus, selon le commissaire, le traitement des dénonciations est beaucoup plus rapide que ce n'était antérieurement le cas. Le commissaire verra à l'usage si ce déplacement de la CDAR répond aux objectifs qui motivent le changement.

À l'analyse de l'organigramme ainsi modifié, le Comité peut reconduire deux observations qu'il a consignées dans son *Rapport d'activité pour l'année 2020-2021*. D'une part, l'organigramme permet au commissaire de se consacrer aux tâches propres à un chef d'organisation ou d'entreprise, soit l'orientation stratégique, la coordination et la supervision de la cohérence et de la cohésion des composantes de l'organisation et de leur action, l'évaluation d'ensemble, la planification et la représentation générale auprès des partenaires, du gouvernement et de la population. D'autre part, l'organigramme préserve une distance hiérarchique entre le commissaire et les opérations de base du CLCC, notamment les enquêtes. Au jugement du Comité, une telle distance semble constituer un arrangement utile pour le bon fonctionnement du Commissaire.

V.3.2 Effectifs en place

Au terme de l'exercice 2021-2022, 136 personnes étaient en poste au Commissaire et 38 postes étaient vacants. Sur 85 policiers-enquêteurs en poste, une soixantaine est en prêt de service. Cet état de choses est appelé à changer dans la mesure où le Commissaire procédera de plus en plus à l'embauche de ses propres policiers-enquêteurs.

Le Comité a par ailleurs été informé que l'intervention du ministère de la Sécurité publique dans certaines étapes purement administratives du processus d'embauche du personnel civil (par opposition à la sélection proprement dite) a pour conséquence d'allonger significativement le processus de dotation sans réelle valeur ajoutée. De plus, les habilitations de sécurité par la Sûreté du Québec peuvent requérir jusqu'à six à huit semaines. Cet état de choses pénalise indûment, notamment, le processus de constitution du corps de police spécialisé du CLCC. Celui-ci a informé le Comité de sa volonté de réviser l'Entente de 2015 avec le ministère de la Sécurité publique en matière de services administratifs. Le Comité en prend bonne note et il y reviendra dans ses recommandations.

Le taux de départs volontaires, par rapport à une cible espérée de 16 %, s'est établi à 34,30 %. Ce taux est supérieur à celui de la fonction publique en général. Le Commissaire souligne que les incertitudes occasionnées dans le Service de la vérification de l'intégrité des entreprises par le dépôt du projet de loi 12 annonçant une diminution des responsabilités et des tâches du CLCC en cette matière et la concurrence entre composantes de la fonction publique québécoise pour le recrutement des diverses catégories de personnel, dans un contexte de rareté de ressources humaines, ont contribué à la hausse du taux de roulement.

Le Comité accepte les explications proposées par le Commissaire du taux de roulement pour l'année 2021-2022. Mais cet état de choses appelle la vigilance et un suivi approprié qui incombe au premier chef au Commissaire.

V.3.3 Gestion des compétences

Selon les données fournies au Comité :

- 34 % des employés ont obtenu des attentes significées (ou objectifs à atteindre), contre un objectif de 80 %;
- 22 % des employés ont effectivement été évalués, contre un objectif de 80 %.

Ces résultats de l'exercice 2021-2022 sont pour le moins décevants et le Comité doit traiter la question plus en profondeur.

À la lumière des observations qu'il a effectuées en 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022, le Comité est contraint de constater que la pratique consistant à fixer annuellement des attentes ou des objectifs pour les employés du CLCC et à procéder à l'évaluation de l'atteinte de ces objectifs ou de la réalisation de ces attentes est, pour le moins, fluctuante. On ne peut certes pas dire qu'elle soit déjà entrée dans les mœurs et la culture de l'organisation. Des explications variées ont été fournies en regard de cet état de choses. Ainsi, le roulement de personnel fait que des employés, auxquels on a pu formuler des attentes, ont en fait quitté l'organisation au moment de l'évaluation annuelle. En plus, l'absence de gestionnaire a pu empêcher une évaluation en profondeur dans certains cas. Pour sa part, le Comité continue de penser qu'une pratique méthodique de l'évaluation annuelle de tous les membres du personnel du Commissaire à la lutte contre la corruption est indispensable à la qualité professionnelle des services rendus, à la cohésion et à la continuité des efforts, à la motivation des membres du personnel, à une gestion raisonnée et efficace du perfectionnement, à la planification éclairée de la relève et des promotions et à la crédibilité même de l'organisation.

Ces considérations inspirent au Comité trois commentaires :

1. Compte tenu de la complexité de la criminalité constituant le domaine du CLCC et de la complexité du droit avec laquelle il doit composer, il serait irréaliste d'imposer des obligations de résultat au Commissaire; cependant, il est tout à fait légitime de le soumettre à des obligations de moyens. Une de ces obligations de moyens est certainement la pratique rigoureuse de l'évaluation annuelle de tous les membres de son personnel;
2. Comme le commissaire dirigera désormais son propre corps de police, il a les moyens juridiques d'assujettir les membres de ce corps à une pratique rigoureuse de l'évaluation;
3. Pour le Comité, la pratique de l'évaluation annuelle de tous les membres du personnel passe par l'intervention de chacun des cadres supérieurs qui doit s'assurer que chaque membre du personnel relevant de sa compétence reçoit des attentes et est évalué en fin de période à la lumière de ces attentes. Cela fait partie des responsabilités et des tâches normales des cadres supérieurs.

Cela dit, le Comité a été informé de deux activités de redressement mises en place à la suite de ses recommandations, à savoir : 1) que le commissaire a donné des instructions écrites aux gestionnaires afin que des attentes soient exprimées aux employés de toutes catégories pour l'année 2022-2023 et qu'une évaluation de la réalisation de ces attentes soit effectuée

en temps utile; et 2) que le commissaire avait formulé des attentes aux cadres relevant directement de son autorité.

Le Comité en prend bonne note en indiquant qu'il y a ici un enjeu très important pour le développement de l'organisation, pour l'amélioration de son travail et pour la meilleure gestion de ses ressources humaines. C'est un dossier que le Comité entend suivre de près.

Par ailleurs, le Comité note avec satisfaction qu'un montant de 1,6 % de la masse salariale a été affecté à la formation. Le nombre moyen de trois jours de formation nécessaires par catégorie d'emploi, fixé par la Planification stratégique 2021-2024, n'a toutefois pas encore été atteint :

- professionnels : 1,6;
- soutien technique : 0,4;
- cadres : 2,4;
- policiers : 0,8.

En revanche, le nombre d'heures de formation sur le cadre juridique et jurisprudentiel destiné au personnel du Commissaire a été significativement dépassé (40 heures plutôt que 5).

La gestion des compétences est donc une dimension de la gestion générale du Commissaire qui requiert des améliorations importantes.

V.3.4 Enjeux liés à l'éthique

Le Comité note avec grande satisfaction les réalisations du Commissaire relativement aux enjeux liés à l'éthique :

- Trois capsules sur des questions d'éthique ont été mises en ligne;
- Tous les nouveaux employés ont participé à une rencontre d'accueil sur les enjeux éthiques;
- Le responsable de l'éthique a réalisé 27 activités de sensibilisation auprès de nouveaux employés;
- Le responsable en éthique a réalisé également 27 interventions individuelles (consultations *ad hoc* ou divulgations de conflits d'intérêts);
- Tous les employés ont signé un engagement de confidentialité.

Ces réalisations, de l'avis du Comité, témoignent d'un engagement réel et continu du Commissaire en matière d'éthique.

V.3.5 Mobilisation et motivation du personnel

Le Commissaire a informé le Comité que l'indice de mobilisation du personnel s'établit à 76,90 %, ce qui est conforme à la cible. Cet indice est établi par sondages d'une trentaine de questions réalisés trois fois durant l'année.

Le Comité juge que le résultat est encourageant. Il y a donc lieu de poursuivre la pratique des sondages auprès de tous les membres du personnel.

V.4 Gestion de la performance de l'organisation

L'année 2021-2022 a encore été marquée par la pandémie qui avait frappé le Québec et le monde en 2020-2021. Malgré cela, la performance du Commissaire comme organisation est généralement positive. C'est le jugement que le comité porte compte tenu notamment des indicateurs suivants :

(1) Budget

Les dépenses de 20,6 millions de dollars respectent le budget de 22,4 millions de dollars.

(2) Politiques de gestion

Au moment où il a commencé ses travaux, le Comité a été informé que le Commissaire entendait se doter de 123 politiques de gestion. Dans son premier rapport d'activité pour l'exercice 2018-2019, le Comité de surveillance a recommandé que le Commissaire se dote d'un « calendrier pluriannuel de développement de ses politiques de gestion en établissant un ordre de priorité » et que « le processus de développement du premier ensemble complet de politiques de gestion soit complété d'ici le 31 mars 2023 » (Recommandation 6). La pandémie qui a frappé le monde et le Québec à compter de mars 2020 a contraint le Commissaire à mettre au point des procédures pour composer avec les nouvelles conditions de fonctionnement résultant notamment des mesures sanitaires. Cela a eu pour effet de ralentir le travail de développement de politiques de gestion. Aussi, dans son rapport pour l'exercice 2020-2021, le Comité est revenu sur le dossier des politiques avec sa recommandation 3/42 :

Que le Commissaire mette à jour, d'ici le 31 mars 2022, le calendrier de développement des politiques de gestion encore en voie d'élaboration et, en conséquence, accélère le développement des politiques de gestion nécessaires à son fonctionnement en pleine autonomie juridique et administrative.

Pour l'exercice 2021-2022, le Commissaire s'était fixé comme cible de développer six nouvelles politiques de gestion. Neuf nouvelles politiques de gestion ont été mises au point, soit trois de plus que la cible pour l'année. Au 31 mars 2022, 33 sont développées. Il y a lieu

pour le Commissaire de réfléchir à la suite des choses. De fait, le Comité a été informé que le Commissaire a entrepris une réflexion sur la structuration de ses politiques de gestion.

Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

(3) Technologies de l'information

Dans la Planification stratégique 2021-2024, le Commissaire se donne trois ans pour réaliser complètement la mise en œuvre des initiatives technologiques nécessaires au partage d'information avec la communauté policière. Cette ambition donne lieu en principe à la nécessité de réaliser un tiers du travail durant chaque année du plan.

Au terme de l'exercice 2021-2022, le Commissaire juge que 63 % de la mise en œuvre des initiatives technologiques visant le partage d'information avec la communauté policière, qui devrait être terminée à la fin du Plan stratégique 2021-2024, a été atteint, soit plus que la cible de 33 % pour l'année 2021-2022.

(4) Activités de prévention

Les activités de prévention ont significativement progressé en 2021-2022 par rapport à 2020-2021, comme l'illustre le tableau qui suit.

TABLEAU 5.4 : ACTIVITÉS DE PRÉVENTION RÉALISÉES PAR LE COMMISSAIRE

Activité	2020-2021	2021-2022
Activités de prévention	29	72
Participants aux activités de prévention	1 148	2 408
Activités d'accompagnement en gestion des risques	2	5
Participants aux activités d'accompagnement en gestion de risques	4	90

Source : Communication du Commissaire.

Cette évolution à la hausse des indicateurs relatifs à l'activité de prévention réjouit beaucoup le Comité.

(5) Dénonciations reçues

Le Comité note avec grand intérêt une hausse considérable des dénonciations reçues par le Commissaire en 2021-2022 comparativement à 2020-2021, soit 795 contre 332. Ces résultats vont à l'encontre d'une tendance à la baisse observée au cours des récentes années. Il faut noter en outre les éléments suivants :

- les dénonciations jugées hors mandat ou frivoles ont baissé de 322 à 289;
- les dénonciations transférées au commissaire associé aux enquêtes sont passées de 144 à 484.

Parmi les éléments d'explication, on a rapporté au Comité que des irrégularités ou des soupçons relativement au passeport vaccinal ont pu motiver une partie de la hausse. Mais, le Commissaire a indiqué au Comité que les activités de prévention évoquent fermement et clairement la nécessité de dénoncer les actes répréhensibles et les moyens de le faire et aussi qu'il s'efforce de répondre rapidement aux dénonciations reçues. Cette hausse est une bonne nouvelle pour la société québécoise et pour le Commissaire lui-même.

V.5 Relations avec différents intervenants et partenaires

Plusieurs éléments des relations du Commissaire avec différents intervenants et partenaires méritent d'être mis en évidence dans le bilan de l'année 2021-2022 :

- Conférence de stratégie des partenaires (recommandation 16 du Comité) : 2 réunions;
- Comité de gestion de l'UPAC : 7 réunions;
- Comité de liaison avec le DPCP (recommandation 15 du Comité) : 2 réunions;
- Comités tactiques : 40 réunions;
- Nouveaux protocoles de collaboration avec des partenaires : 4.

Le nombre d'analyses rétrospectives réalisées avec des procureurs pour des dossiers clos ou après des opérations planifiées a atteint 86 % des cas, avec un objectif de 100 % au terme du Plan stratégique 2021-2024.

Il est intéressant d'observer que le réseau des partenaires du CLCC va en s'élargissant. Parmi les nouveaux partenaires, on trouve notamment l'École nationale d'administration publique, le ministère des Relations internationales, des organismes de la Francophonie.

Le Comité a toutefois noté avec inquiétude que le processus de négociations avec le ministère de la Sécurité publique de l'Entente sur les services administratifs ne progresse pas aussi rapidement que souhaité, bien que le Commissaire ait tenu à informer le Comité qu'il estime avoir atteint la cible qu'il s'était fixée quant à la révision de l'Entente avec le Ministère. Ce qui est en cause ici, c'est la pleine autonomie du corps de police spécialisé du commissaire et c'est la reconnaissance qu'il ne constitue pas un service du Ministère. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

Telles sont les principales observations que le Comité juge utile d'exprimer concernant la gestion générale du Commissaire à la lutte contre la corruption pour l'année 2021-2022. Il

ressort de l'analyse que le Commissaire à la lutte contre la corruption est bien engagé dans une démarche de professionnalisation de sa gestion générale, ce qui est un développement heureux.

CHAPITRE VI - LA FONCTION DE VÉRIFICATION

La forme finale du présent chapitre est très différente de celle que prévoyait de lui donner le Comité de surveillance des activités de l'UPAC en s'inspirant des chapitres sur les fonctions de prévention et d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption dans ses précédents rapports annuels d'activité. Il convient de s'en expliquer.

VI.1 Précisions préliminaires

Le Plan de travail du Comité de surveillance de l'UPAC pour l'année 2021-2022 prévoyait l'examen de la pratique de la vérification de l'intégrité des entreprises confiée par la *Loi* au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le Comité a bien effectué le travail requis par cet examen selon une démarche de la même nature que celle utilisée dans ses rapports antérieurs pour l'examen de la fonction de prévention et celui de la fonction d'enquête.

Cependant, l'adoption par l'Assemblée nationale, le 25 mai 2022, du projet de loi 12 intitulé *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics* (L.Q.2022, chapitre 18) change la donne. À quelques exceptions près, cette loi est entrée en vigueur le jour de sa sanction le 2 juin 2022. Cela modifie en profondeur la fonction de vérification confiée au Commissaire à la lutte contre la corruption. Cela change en conséquence la manière de présenter les résultats du travail d'examen de cette fonction dans le rapport d'activité du Comité pour l'exercice 2021-2022 dans la mesure où une large partie de celui-ci est devenue sans objet.

En effet, la nouvelle loi transfère à l'Autorité des marchés publics la responsabilité complète d'examiner l'intégrité des entreprises désirant obtenir des contrats ou des sous-traitances d'organismes publics québécois, sauf pour deux situations qui demeurent de la compétence du Commissaire à la lutte contre la corruption, soit :

(1) la vérification des antécédents criminels des propriétaires ou des dirigeants de ces entreprises ou de liens de ces personnes avec le crime organisé, ainsi que le blanchiment d'argent (recyclage des produits de la criminalité) et le trafic de drogues;

(2) l'adéquation entre les sources légales de financement de l'entreprise et ses activités.

Cela entraîne la fin de la fonction de vérification de l'intégrité des entreprises telle qu'elle est menée par le CLCC depuis 2013, sauf pour les deux cas précités ou encore en cas de toute autre demande que pourrait formuler l'Autorité des marchés publics.

À cela s'ajoutent des vérifications que le CLCC pourrait effectuer dans un contexte autre que celui de l'intégrité.

Dans ces conditions et puisque, dans l'avenir, l'exercice de la fonction de vérification de l'intégrité des entreprises confiée au Commissaire à la lutte contre la corruption sera très différent de ce qu'il a été depuis 2012, le Comité s'est interrogé sur le traitement à réserver, dans le présent rapport d'activité, aux observations, aux analyses et aux conclusions de son examen de l'exercice de cette fonction de vérification. Il s'est aussi interrogé sur la teneur possible de recommandations résultant de son examen et sur la nécessité ou l'opportunité mêmes de telles recommandations.

Au terme de sa réflexion, le Comité a résolu de conserver un chapitre sur la fonction de vérification et de le structurer en deux temps.

Dans un premier temps, le Comité a jugé utile de présenter les éléments essentiels de l'apport historique du Commissaire en matière de vérification de l'intégrité des entreprises, et ce, pour deux raisons. D'une part, le Comité juge nécessaire de rendre justice au travail effectué pendant une décennie par le CLCC et par les personnes qui s'y sont consacrées. Cette fonction est moins connue du public, mais a tout de même exigé le déploiement d'efforts et de ressources. D'autre part, considérant que le Commissaire conservera *certaines* responsabilités en matière de vérification de l'intégrité des entreprises aspirant à des contrats publics, le Comité veut tirer de l'examen du passé des enseignements qui pourraient être utiles pour la suite du mandat du CLCC.

Dans un second temps, le Comité examinera des perspectives concernant l'exercice de la fonction de vérification du Commissaire.

Bien que le projet de loi 12 ait été adopté après la fin de l'exercice traité par le présent rapport, le Comité a jugé pertinent d'en traiter dans ce rapport. La nouvelle loi concerne directement la fonction de vérification étudiée par le Comité en 2021-2022 et il n'est pas utile d'attendre un an avant d'en traiter.

VI.2 Apport historique de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption en matière de vérification de l'intégrité des entreprises

Outre sa fonction de prévention et sa fonction d'enquête, le Commissaire à la lutte contre la corruption, travaillant en collaboration avec les organismes dont les équipes désignées par le gouvernement forment l'Unité permanente anticorruption, a exercé depuis 2012 une fonction de vérification de l'intégrité des entreprises voulant obtenir des contrats ou des sous-traitances avec des organismes publics. Cette fonction, sous la responsabilité du commissaire associé aux vérifications, figure dans le système d'identification corporative du

CLCC qui rappelle les trois fonctions par lesquelles se réalise la lutte contre la corruption : « Prévention — Vérification — Enquête ». Sur son site Internet, l'UPAC définit très clairement la fonction de vérification qu'il a assumée depuis 2012 :

En vertu de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, l'UPAC a également le mandat de procéder aux vérifications d'intégrité des entreprises ayant déposé une demande d'autorisation auprès de l'Autorité des marchés publics en vue de l'obtention d'un contrat ou d'un sous-contrat public. [...]

À la suite de la réception d'une demande d'autorisation complète, l'AMP consulte le commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption (UPAC), qui vérifie les antécédents de l'entreprise. Pour ce faire, le concours de la Régie du bâtiment du Québec, de Revenu Québec, de la Commission de la construction du Québec et de la Sûreté du Québec est sollicité. Une fois toutes les vérifications nécessaires réalisées, le commissaire associé aux vérifications produit un avis à l'AMP dans lequel il recommande (délivrance ou renouvellement d'une autorisation) ou non d'émettre une autorisation à contracter [...]. (Site Internet de l'UPAC consulté le 9 février 2022)

Pour sa part, l'Autorité des marchés publics, sur son site Internet, définissait comme suit cette pratique de vérification de l'intégrité des entreprises avant l'adoption du projet de loi 12 :

L'AMP a pour mission de surveiller l'ensemble des contrats publics, notamment la conformité des processus d'adjudication et d'attribution de ces contrats. [...]

Toute entreprise qui souhaite conclure des contrats publics ou des sous-contrats publics doit, si le contrat comporte une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement, faire une demande auprès de l'Autorité des marchés publics (AMP) afin d'obtenir une autorisation de contracter.

À la suite de la réception d'une demande d'autorisation complète, l'AMP consulte le commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption, qui vérifie les antécédents de l'entreprise. Vérification faite, le commissaire communique ses recommandations à l'AMP, qui décide alors d'autoriser ou non l'entreprise à contracter avec l'État. (Site Internet, consulté le 9 février 2022)

La fonction de vérification exercée par l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption, depuis le 7 décembre 2012, a consisté précisément à vérifier l'intégrité des entreprises qui désirent contracter avec l'un ou l'autre des 1 500 organismes publics que recense notamment la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

VI.2.1 DISPOSITIONS JURIDIQUES ANTÉRIEURES AU PROJET DE LOI 12 CONCERNANT LA FONCTION DE VÉRIFICATION.

Pendant la période de 2012 à 2022, trois lois comportaient des dispositions formant le cadre juridique dans lequel s'est exercée la fonction de vérification. Ces trois lois sont ici examinées dans leur contenu *antérieur* au projet de loi 12.

VI.2.1.1 La Loi concernant la lutte contre la corruption

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* (la *Loi*) a été à ce jour la première source de dispositions juridiques concernant l'exercice de la fonction de vérification. Pour comprendre l'apport historique de l'institution du Commissaire à la vérification de l'intégrité des entreprises, il faut examiner ces dispositions. La *Loi* est ici décrite en utilisant des verbes au temps présent même si, *dans les faits*, certaines dispositions sont maintenant rendues caduques par l'adoption du projet de loi 12.

En vertu de cette loi (article 8), le gouvernement nomme des commissaires associés aux vérifications sur recommandation d'un comité de sélection composé selon la *Loi*. De 2013 à novembre 2018, il y a eu deux commissaires aux vérifications en fonction; depuis novembre 2018, il n'y en a eu qu'un seul.

La *Loi* stipule aussi que le commissaire associé aux vérifications « exerce les fonctions qui lui sont conférées conformément à la présente loi, avec l'indépendance que celle-ci lui accorde » (art. 8.3). Les commissaires aux vérifications, bien qu'ils ne soient pas agents de la paix, font partie du corps de police spécialisé du commissaire (art. 8.4 2°).

La *Loi* définit comme suit les fonctions des commissaires associés aux vérifications :

10. Dans la mesure où le commissaire leur en attribue l'exercice, les fonctions des commissaires associés aux vérifications sont :

1° de diriger ou de coordonner les activités de toute équipe de vérification formée de membres du personnel du commissaire placés sous son autorité ou désignée par le gouvernement, selon le cas;

1.1° de requérir des équipes de vérification ou d'une personne qu'il autorise qu'elles effectuent les vérifications nécessaires afin qu'il puisse donner à l'Autorité des marchés publics les avis prévus aux articles 21.31 et 21.32 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1);

2° de s'assurer que les équipes de vérification accomplissent leur mandat dans leur domaine de compétence respectif;

3° d'informer le commissaire lorsqu'il croit qu'une affaire sous vérification devrait plutôt faire l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec.

Selon la *Loi*, le commissaire associé aux vérifications *dirige* les employés du Commissaire à la lutte contre la corruption, qui forment le Service de la vérification des entreprises, mais *coordonne* les travaux des « équipes formées de personnes agissant en matière de vérification [...] dans des ministères ou des organismes afin qu'elles contribuent à la lutte contre la corruption », comme le prévoit l'article 8.5 de la *Loi*. Celle-ci comporte aussi des indications concernant le rapport entre un commissaire associé aux vérifications et les équipes désignées par le gouvernement :

15. Les équipes de vérification désignées par le gouvernement continuent d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence, conformément aux responsabilités et aux pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la loi. Elles doivent en outre :

1° effectuer, à la demande d'un commissaire associé aux vérifications, les vérifications prévues aux articles 21.30 et 21.32 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1) et lui transmettre le résultat de ces vérifications;

2° faire rapport au commissaire associé aux vérifications, dans les dossiers transmis par ce dernier, des suites qui y ont été données;

3° informer un commissaire associé aux vérifications lorsqu'elles croient qu'une affaire sous vérification devrait plutôt faire l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec.

Il y a lieu aussi de préciser que l'article 13.1 de la *Loi* confère au commissaire associé aux vérifications les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Pour que ces pouvoirs ne soient pas dénués de toute efficacité, la *Loi* statue que le fait d'entraver, de quelque façon, le travail d'un commissaire associé aux vérifications ou de son mandataire constitue une infraction et prévoit des amendes attachées à telle infraction, ce qui vaut aussi pour tout complice d'une personne commettant l'infraction (art. 14.1 et 14.2).

VI.2.1.2 La Loi sur les contrats des organismes publics (C.65.1)

D'abord adoptée en 2006, avant la création de l'UPAC et du Commissaire à la lutte contre la corruption, la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) a été modifiée en 2012 (chapitre 25) par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*. Ces modifications éclairent la fonction de vérification du Commissaire à la lutte contre la corruption. On y lit notamment ce qui suit (en notant que l'« Autorité » mentionnée dans cette loi a d'abord été l'Autorité des marchés financiers pour ensuite désigner l'Autorité des marchés publics instituée par une loi portant le même nom et adoptée en 2017) :

21.30. Lorsqu'une entreprise présente une demande de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation, l'Autorité transmet aux commissaires associés aux vérifications nommés conformément à l'article 8 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1), qui exercent la fonction prévue au paragraphe 1.1^o de l'article 10 de cette loi, les renseignements obtenus afin qu'un de ceux-ci effectue les vérifications qu'il juge nécessaires.
[...]

21.31. Dans les plus brefs délais suivant la réception des renseignements, un commissaire associé visé à l'article 21.30 donne à l'Autorité un avis à l'égard de l'entreprise qui demande l'autorisation.

L'avis doit indiquer le motif pour lequel il est recommandé, le cas échéant, de refuser ou de ne pas renouveler une autorisation en application des articles 21.26 à 21.28.

21.32. En tout temps pendant la durée de validité d'une autorisation, un commissaire associé visé à l'article 21.30 peut effectuer des vérifications à l'égard des entreprises autorisées. S'il

constate, dans le cours de ses vérifications, que la validité d'une autorisation est susceptible d'être affectée, il donne un avis à cet effet à l'Autorité. L'avis doit indiquer le motif pour lequel il est recommandé de révoquer une autorisation en application des articles 21.26 à 21.28.

21.33. Les vérifications prévues aux articles 21.30 et 21.32 peuvent être effectuées, conformément aux dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1), par les équipes de vérification visées au paragraphe 1^o de l'article 10 de cette loi ainsi que par toute personne autorisée à cette fin par un commissaire associé visé à l'article 21.30.

21.34. L'Autorité transmet aux commissaires associés visés à l'article 21.30 tout nouveau renseignement concernant une entreprise qu'elle obtient de celle-ci, d'un organisme public ou autrement.

21.35. L'Autorité peut exiger d'une entreprise la communication de tout renseignement nécessaire à l'application du présent chapitre. L'entreprise doit alors communiquer à l'Autorité le renseignement exigé dans le délai imparti par celle-ci. En cas de défaut, l'Autorité peut, selon le cas, annuler la demande d'autorisation ou suspendre l'autorisation de l'entreprise.

Elle peut également annuler la demande d'autorisation ou suspendre l'autorisation d'une entreprise qui fait défaut de communiquer à un commissaire associé visé à l'article 21.30, dans le délai que ce dernier indique, les renseignements nécessaires à l'application du présent chapitre que celui-ci demande.

[...]

21.39. L'Autorité informe les commissaires associés visés à l'article 21.30, Revenu Québec, la Commission de la construction du Québec et la Régie du bâtiment du Québec de sa décision d'accorder, de refuser ou de révoquer une autorisation. Elle les informe également d'une demande de retrait du registre.

Cette loi établit donc les principes de fonctionnement que doivent suivre les deux agences gouvernementales impliquées dans la vérification de l'intégrité de toute entreprise voulant obtenir ou ayant obtenu un contrat de fourniture de biens ou de services d'un organisme public. Ces dispositions confirment clairement le mandat et les pouvoirs du Commissaire en matière de vérification.

Par ailleurs, la même loi comporte une définition de ce que peut signifier l'intégrité d'une entreprise par le moyen de l'identification des éléments pertinents à vérifier. Il s'agit, comme le précise le deuxième paragraphe de l'article 21.31, des différents motifs en vertu de l'un ou l'autre desquels « il est recommandé, le cas échéant, de refuser ou de ne pas renouveler une autorisation en application des articles 21.26 à 21.28. »

La *Loi* précise la notion juridique de l'intégrité en fournissant, par son article 21.28, des normes détaillées permettant de déterminer si une entreprise, ses administrateurs, ses associés, ses dirigeants ou ses actionnaires sont intègres.

Selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*, ce sont notamment les éléments multiples désignés par l'article 21.28 qu'ont dû vérifier depuis 2012 le commissaire associé aux vérifications et les membres de son personnel afin de donner un avis à l'Autorité des marchés

publics, à savoir si une entreprise satisfait « aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ou à une sous-traitance publique. » (article 21.26)

Tel est l'essentiel du cadre législatif qui a régi l'exercice par le Commissaire de sa fonction de vérification de l'intégrité des entreprises de 2012 à l'adoption du projet de loi 12.

VI.2.2 LE VOLUME DE TRAVAIL EN VÉRIFICATION 2012-2022

Dans le but de documenter l'apport historique de l'institution du Commissaire en matière de vérification de l'intégrité des entreprises, il y a d'abord intérêt à mesurer le volume de travail qui a été assumé par ce dernier de 2012 à 2022. Pour ce faire, il faut constater le nombre de demandes de vérifications et aussi le nombre d'avis fournis par le CLCC.

VI.2.2.1 Demandes de vérifications

Trois sources sont à l'origine des demandes de vérifications qui se sont retrouvées sur la table de travail du commissaire associé aux vérifications et de son équipe :

- Certaines, en fait la très grande majorité, sont provenues de l'Autorité des marchés (financiers, puis publics);
- Certaines provenaient de l'initiative même du commissaire associé aux vérifications, à la suite d'une nouvelle information portée à son attention dans les médias ou de toute autre source d'information pendant la validité d'une autorisation;
- Un petit nombre de demandes ont résulté de dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le Commissaire que celui-ci a jugé nécessaire de transmettre au commissaire associé à la vérification comme le précise le tableau 6.1.

TABLEAU 6.1 : NOMBRE DE DEMANDES DE VÉRIFICATION DE L'INTÉGRITÉ D'ENTREPRISES ADRESSÉES AU COMMISSAIRE ASSOCIÉ À LA VÉRIFICATION DE L'INTÉGRITÉ DES ENTREPRISES

Période	Demandes de vérification formulées par l'Autorité	Demandes de vérifications issues des dénonciations	Total	Entreprises autorisées ayant fait l'objet d'une vérification
2012-2017	7 081 (1 416)	263 (52)	7 344 (1 468)	
2017-2018	1 651	17	1 668	36
2018-2019	1 333	33	1 366	56
2019-2020	1 776	4	1 780	85
2020-2021	2 152	6	2 158	55
2021-2022	1 868	16	1 884	38
Total	15 861	339	16 200	270

SOURCE : Rapports annuels de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Ce tableau inspire des commentaires :

(1) La moyenne de demandes de vérifications transmises annuellement par l'Autorité pour la période initiale de 2012 à 2017 est d'un ordre de grandeur *comparable* au nombre annuel de demandes pour les années 2017 à 2022;

(2) Par contre, la moyenne annuelle de demandes de vérifications issues des dénonciations est beaucoup plus élevée pour la période 2012-2017 que pour les années suivantes. Cela peut s'expliquer par la nouveauté du système et aussi par la baisse des dénonciations au cours des années récentes;

(3) Compte tenu du changement législatif, ces données ne permettent pas facilement de faire une projection pour les années à venir.

VI.2.2.2 Avis formulés en réponse aux demandes de l'Autorité

Le tableau 6.2 précise les résultats des travaux d'analyse menés par le Service de vérification de l'intégrité des entreprises (SVIE) à la demande de l'Autorité.

TABLEAU 6.2 : INTÉGRITÉ DES ENTREPRISES : AVIS FORMULÉS PAR LE COMMISSAIRE EN RÉPONSE AUX DEMANDES REÇUES DE L'AUTORITÉ, 2012-2022 (COMMISSAIRE ASSOCIÉ À LA VÉRIFICATION)

Période	Demandes	Avis positifs	Avis négatifs	Autres	Total d'avis
2012-2017	7 081	6 131 93 %	423 6 %	69 1 %	6 623
2017-2018	1 651	1 497 95 %	69 4 %	13 1 %	1 579
2018-2019	1 333	1 474 94 %	83 5 %	16 1 %	1 573
2019-2020	1 776	1 477 95,6 %	45 2,9 %	14 0,9 %	1 536
2020-2021	2 152	1 655 97,1 %	34 2 %	15 0,9 %	1 704
2021-2022	1 868	2 200 96,4 %	61 2,6 %	20 0,8 %	2 281
Total	15 861	14 434 94,3 %	715 4,6 %	147 1 %	15 296

Source : *Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption incluant le Rapport d'activité de l'UPAC* pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021.

NOTE : Il arrive que le rapport d'une année corrige rétroactivement le rapport d'une année précédente, d'où des différences des données pour une année d'un rapport au suivant. Par ailleurs, lorsque le total des décisions dépasse celui des demandes, c'est qu'il inclut des décisions à des demandes formulées pendant l'exercice précédent.

Le Comité a questionné le Commissaire sur l'évolution des avis négatifs. Selon le Commissaire, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution. Ainsi :

- à partir de 2016, des entreprises ont commencé à demander le renouvellement de leur autorisation de contracter; étant déjà autorisées, ces entreprises étaient moins exposées à recevoir un avis négatif;
- les entreprises ont appris à vivre avec les exigences de la loi; elles se sont adaptées avant d'entrer dans le processus d'autorisation si besoin était, de sorte que moins nombreuses sont celles qui essuient un refus;
- d'autres entreprises se sont tournées vers d'autres marchés et n'ont donc plus sollicité une autorisation de l'AMP.

La baisse des avis négatifs formulés par le SVIE résulterait donc en partie d'un assainissement du bassin des entreprises souhaitant obtenir des contrats d'organismes publics.

Cela dit, selon l'ensemble des renseignements reçus par le Comité, on peut penser que, sur la période de 10 ans de 2012 à 2022, les vérifications effectuées par le Commissaire ont vraisemblablement contribué à épurer le bassin des entreprises désireuses d'obtenir des contrats publics.

VI.2.3 ORGANISATION ET RESSOURCES DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION

En vue de la préparation du présent chapitre, le Comité de surveillance a examiné attentivement l'organisation et les ressources de la fonction de vérification. Plus précisément, le Comité s'est intéressé à l'organigramme, aux types de postes attribués à la fonction, aux caractéristiques du personnel en matière de scolarisation, d'âge, d'expérience, d'intégration au service, de formation et de perfectionnement, de taux de roulement et autres éléments comparables. Compte tenu de l'adoption du projet de loi 12 et des changements que cela imposera au Commissaire, une proportion importante des renseignements obtenus et mis en forme par le Comité n'est plus d'intérêt aux fins de ce rapport. Cependant, pour éclairer l'apport historique de l'institution du Commissaire à la vérification de l'intégrité des entreprises et aussi l'avenir de la tâche pour le CLCC, puisqu'il conservera certaines tâches de vérification, certains éléments d'information méritent présentation ici.

VI.2.3.1 Évolution des effectifs de la fonction de vérification depuis 2017-2018

Les effectifs de la fonction de vérification ont évolué depuis 2017-2018, comme le précise le tableau 6.3.

TABLEAU 6.3 : EFFECTIFS DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AFFECTÉS À LA FONCTION DE VÉRIFICATION

	Effectifs du CLCC en poste au 31 mars	Personnel de vérification	%	Diff.
2017-2018	85	41	48,2	
2018-2019	89	31	34,8	-10
2019-2020	100	29	29,0	-2
2020-2021	148	34	22,9	+5
2021-2022	136	27	19,9	-7

SOURCE : Rapports annuels de gestion du CLCC.

Ce tableau fait état de fluctuations dans le nombre de personnes affectées à la fonction de vérification du CLCC. En outre, selon les renseignements fournis au Comité, le taux de roulement du personnel affecté à la vérification a été plus élevé que la moyenne de la fonction publique, et ce, pour plusieurs raisons que le Commissaire a expliquées au Comité. Ainsi, les

postes sont souvent des portes d'entrée dans la fonction publique plutôt qu'une première étape d'une carrière chez le CLCC. Le caractère répétitif du travail peut donner le goût de passer à autre chose. Il y a beaucoup de concurrence entre les unités de la fonction publique pour l'embauche des mêmes ressources humaines. Il incombera au Commissaire de bien analyser ce taux de roulement pour la suite de ses responsabilités en matière de vérification.

VI.2.3.2 Caractéristiques des postes affectés à la fonction de vérification et exigences et critères d'embauche

Le personnel sous la responsabilité du commissaire associé aux vérifications a été distribué dans neuf catégories professionnelles. Cinq de ces catégories sont de nature spécialisée et les autres, de nature généraliste. Le tableau 6.4 présente ces postes spécialisés dont les uns (3) étaient directement impliqués dans le travail de vérification de l'intégrité des entreprises. Les autres (2) assumaient des responsabilités de gestion du personnel et de coordination des opérations de vérification.

TABLEAU 6.4 POSTES SPÉCIALISÉS AFFECTÉS À LA VÉRIFICATION DE L'INTÉGRITÉ DES ENTREPRISES

Type	Titre	Description
Opérations	Analyste financier	- Mandats de vérification comptable et financière. - Analyse de documents légaux, administratifs, bancaires et liens entre les différentes données recueillies. - Synthèse d'information pour la préparation de rapports d'expertise comptable pour recommandation au CVIE en vue de l'inscription de l'entreprise au Registre des entreprises autorisées (REA). - Conseil et assistance aux analystes en vérification. - Développement et mise en place des approches en matière d'investigations et d'analyses comptables pour vérifier adéquatement l'intégrité financière des entreprises.
Opérations	Analyste en vérification	- Analyse des résultats des vérifications effectuées - Évaluation de cohérence, de légalité et de validité de l'ensemble des résultats issus des vérifications. - Recherches approfondies dans des banques d'information. Elle établit la validation de la pertinence des renseignements obtenus par regroupement, croisement, interprétation et, au besoin, entrevues. - Rédaction de rapports des analyses et des conclusions en vue d'avis par le CVIE.
Opérations	Technicien	- Recherches dans des bases de données d'accès restreint et public, plunitifs et divers registres pour dresser un profil des entreprises. - Regroupement de renseignements et constitution de dossiers. - Vérification de dossiers, détection d'irrégularités, compléments d'information sur demande des analystes. - Collaboration à la conception, au développement et à l'implantation de nouveaux procédés administratifs, de techniques de recherche ou de méthodes de travail.
Gestion de personnel et des opérations de vérification	Coordonnateur	- Encadrement d'équipes d'analystes en vérification. - Planification, organisation et surveillance de la qualité du travail. - Formation et maintien du niveau de connaissances de l'équipe. - Suivi, répartition, distribution des demandes à l'équipe, selon les priorités et les délais de traitement. - Rôle-conseil sur vérification, rédaction, développement et mise à jour des procédures, selon les meilleures pratiques. - Conseil et soutien de l'équipe sur l'évaluation des renseignements contenus dans le dossier et la détermination des stratégies de vérification. - Surveillance de cohérence, rigueur et légalité des dossiers et des normes.
Gestion de personnel et des opérations de vérification	Chef des opérations	- Responsabilité des opérations de vérifications. - Planification, organisation, évaluation, supervision et contrôle des activités opérationnelles et de nature professionnelle. - Suivi des priorités en fonction des capacités organisationnelles du service et des partenaires. - Développement de l'expertise interne, engagement et mobilisation du personnel envers les hauts standards de rigueur et de qualité nécessaires à la production d'avis sur l'intégrité des entreprises.

Source : Renseignements communiqués au Comité par le CLCC, le 31 janvier 2022; synthèse effectuée par le CSUPAC.

Les autres postes sous l'autorité du CAVIE (conseiller de direction, adjointe administrative, agent de bureau, conseiller en informatique de gestion) étaient de nature généraliste.

Le Comité s'est aussi intéressé aux exigences et aux critères pour l'embauche du personnel affecté à la fonction de vérification. Les exigences de formation étaient celles de la fonction publique du Québec, à savoir :

TABLEAU 6.5 : EXIGENCES DE FORMATION SCOLAIRE POUR L'EMBAUCHE AUX POSTES DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION

Poste	Classe de la fonction publique	Formation scolaire exigée*
Analyste en vérification	Agent de recherche en planification socio-économique	Diplôme de 1 ^{er} cycle universitaire requérant 90 crédits
Analyste financier et comptable	Agent de gestion financière	Diplôme de 1 ^{er} cycle universitaire requérant 90 crédits
Technicien en administration	Technicien en administration	DEC technique en administration
Agent de bureau	Agent de bureau	Certificat d'études secondaires (5 ^e secondaire)
Agent de secrétariat	Agent de secrétariat	Diplôme d'études professionnelles ou certificat d'études secondaires (5 ^e secondaire)

* Note : l'équivalent du titre québécois de formation peut être accepté s'il est reconnu par une autorité compétente.

Selon les renseignements communiqués au Comité, parmi tous les candidats admissibles excipant des titres de formations requises par les règles de la fonction publique, le Commissaire a privilégié certains domaines de formation et d'expérience professionnelle qu'il juge « pertinents à la fonction » : criminologie, droit, comptabilité, enquête, éthique, conseil stratégique, gestion des risques et de la performance, science politique, avec cette précision : « Cela étant dit, la pénurie de main-d'œuvre actuelle amène le comité de sélection à ouvrir ses horizons à des domaines différents de ceux mentionnés ci-haut. »

Le Comité a questionné le Commissaire pour obtenir des renseignements permettant de caractériser le personnel affecté à la fonction de vérification. Le Commissaire a répondu de manière détaillée aux questions. Il ressort des réponses que les deux tiers des membres de la fonction de vérification avaient une formation universitaire, dont 16 au baccalauréat et 4 à la maîtrise.

Pour le Comité, le recours à des personnes ayant un baccalauréat ou 90 crédits d'études universitaires pour les fonctions d'analystes était pleinement justifié. Cependant, toute cette typologie de postes ainsi que les exigences et les critères d'embauche devront être révisés par le Commissaire en fonction des tâches de vérification qui lui demeureront après l'adoption du projet de loi 12.

Le Comité y reviendra dans le chapitre des recommandations.

VI.2.4 Méthodes de travail en matière de vérification de l'intégrité des entreprises

Pour compléter la présentation de l'apport historique du Commissaire en matière de vérification de l'intégrité des entreprises, il y a lieu d'examiner les méthodes qui ont été utilisées pour préparer les avis formulés en réponse aux demandes de vérification formulées exprimées par l'Autorité. Cet examen pourra être utile dans le nouveau cadre établi par le projet de loi 12. Comme le CLCC conservera une fonction de vérification de l'intégrité d'entreprises, le Comité a jugé utile de rappeler comment ce travail a été effectué à ce jour par le CLCC et les méthodes de travail qu'il a développées.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption, sur proposition du commissaire associé aux vérifications, a donc élaboré et mis en œuvre une procédure générale et des pratiques précises pour la formulation d'un avis à l'Autorité des marchés publics concernant l'intégrité d'une entreprise. Cette procédure générale était notamment consacrée par une cartographie détaillée des opérations suivant la réception d'une demande d'avis en provenance de l'AMP. Le Comité a pris connaissance de cette cartographie détaillée. La présente section se propose en conséquence de mettre en lumière la procédure générale et les pratiques de traitement des demandes reçues de l'AMP.

La cartographie distingue les étapes et les rôles dans la procédure générale de préparation d'un avis en réponse à une demande de l'AMP. La procédure implique la participation de diverses catégories d'employés sous la responsabilité du commissaire associé aux vérifications. En allant à l'essentiel, on peut décrire comme suit les étapes principales de préparation d'un avis.

TABLEAU 6.7 : PROCÉDURE GÉNÉRALE DE PRÉPARATION D'UN AVIS POUR L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Étape	Responsable	Actions
1	Autorité des marchés	- Formuler une demande d'avis en transmettant les documents que doit produire l'entreprise demanderesse et prioriser les dossiers
2	Agent de bureau	- Recevoir, enregistrer, vérifier les renseignements, compléter le dossier au besoin et le transmettre aux partenaires pour colliger leurs informations
3	Partenaires*	- Fournir les renseignements de leurs bases de données sur l'entreprise
4	Agent de bureau	- Compléter le dossier avec les renseignements reçus des partenaires - Transmettre le dossier à l'analyste
5	Analyste	- Recevoir et étudier le dossier - Détecter des problèmes possibles en consultant au besoin le coordonnateur - Consigner les pistes de vérification et demander au technicien d'effectuer les recherches additionnelles pouvant être nécessaires
6	Technicien	- Effectuer les recherches additionnelles auprès de partenaires ou dans des bases de données autres (plumitif, Registre des entreprises du Québec, etc.) - Verser les nouveaux renseignements au dossier pour l'analyste
7	Analyste	- Prendre connaissance du dossier complété par le technicien - Procéder à des vérifications supplémentaires (visites sur le terrain) - Compléter son analyse en consultant, au besoin, le coordonnateur - Rédiger le rapport avec lecture possible par un pair
8	Coordonnateur	- Répartir le volume de travail dans l'équipe - Suivre le travail des analystes, les accompagner dans l'étude de dossiers - Conseiller les analystes sur demande - Consulter au besoin le commissaire associé aux vérifications
9	Commissaire associé vérifications	- Conseiller le coordonnateur ou l'analyste au besoin - Étudier l'avis et le rapport - Signer personnellement l'avis destiné à l'AMP

* Partenaires : Régie du bâtiment du Québec, Commission de la construction du Québec, Revenu Québec, Sûreté du Québec.

Source : Information transmise par le Commissaire le 31 janvier 2022.

Ce tableau appelle trois commentaires :

- En premier lieu, il témoigne en résumé d'une cartographie très détaillée qui comporte, à plusieurs étapes du processus, la possibilité d'allongement des démarches lorsque le dossier est incomplet ou lorsqu'il est très complexe;

- En deuxième lieu, tout le processus repose sur un système informatisé où les différents intervenants internes au CLCC peuvent consigner directement les nouveaux renseignements au fur et à mesure qu'ils arrivent;
- En troisième lieu, le processus peut impliquer des interactions multiples : 1) d'une part, entre le CLCC, l'AMP ou ses autres partenaires ou tout autre organisme afin d'en obtenir toute l'information sur l'entreprise demanderesse jugée nécessaire à la formulation d'un avis; et 2) d'autre part, entre titulaires des différentes catégories de postes au sein de la fonction de vérification.

Par ailleurs, le Commissaire a fait part au Comité du souci du commissaire associé aux vérifications et de son équipe de veiller à une circulation et à un partage méthodiques de l'information entre les personnes préposées à la vérification de l'intégrité des entreprises. Ainsi, les coordonnateurs réunissent leur équipe hebdomadairement et des rencontres de même nature se font entre coordonnateurs et chefs des opérations. Il se tient aussi périodiquement des rencontres de l'ensemble du personnel du Service de la vérification des entreprises.

Pour le Comité, le processus général de préparation d'un avis pour l'Autorité des marchés publics devra faire l'objet d'un examen en profondeur à la lumière des dispositions du projet de loi 12 et adapté pour tenir compte de réalités nouvelles.

VI.2.4.1 Instruments de travail et information utilisés

Le processus d'examen de l'intégrité d'une entreprise a utilisé un système de gestion des dossiers pour les constituer et y introduire toute l'information concernant l'intégrité d'une entreprise. Par ailleurs, le Commissaire a communiqué au Comité une liste de sources d'information utilisées pour vérifier l'intégrité d'une entreprise, en plus de l'information fournie par l'entreprise et les partenaires du CLCC. Cette liste se compose d'un ensemble important de sources d'information pertinentes sur les entreprises souhaitant obtenir des contrats publics.

À la question de savoir si, au-delà de la cartographie, l'ensemble du processus de traitement d'une demande de vérification reçue de l'Autorité était documenté complètement ou partiellement, la réponse reçue du CLCC est que « le processus est documenté, mais [que] nos procédures écrites sont en cours de mise à jour ». Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

VI.3 LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE L'ADOPTION DU PROJET DE LOI 12

C'est à la fin de 2021 et au début de 2022 que le Comité de surveillance a appris de plusieurs sources qu'une transformation du processus de vérification ferait l'objet d'un projet de loi soumis à l'Assemblée nationale. Ce projet a effectivement été déposé le 3 février 2022. Le projet a été adopté le 25 mai et est en grande partie entré en vigueur le jour de sa sanction, le 2 juin 2022.

Le Comité a été étonné d'apprendre que le Commissaire à la lutte contre la corruption n'a pas été impliqué dans le processus de réflexion préalable devant modifier significativement son mandat. Selon les renseignements communiqués au Comité, le Commissaire a été consulté par le ministère de la Sécurité publique qu'une fois le projet de loi entièrement rédigé et seulement sur certains articles de ce projet. Le délai pour retourner un avis a été court. Il appert que le CLCC a pu faire accepter une modification au projet, soit de conserver au corps de police, dans le cadre d'un éventuel transfert de dossiers, le renseignement policier.

Le Comité se questionne sur les raisons ayant pu justifier cette situation et il la déplore.

Cela étant dit, le Comité procède maintenant à l'analyse des dispositions juridiques issues de la nouvelle loi, puisque cette loi à la fois modifie le mandat du CLCC et lui conserve l'exercice de *certaines* tâches de vérification de l'intégrité d'entreprises.

VI.3.1 Origines d'une modification de lois courantes

S'il n'incombe pas au Comité d'expliquer ce qui a pu inciter le gouvernement à décider de modifier les responsabilités du Commissaire à la lutte contre la corruption en matière de vérification de l'intégrité des entreprises, il est toutefois éclairant de faire état de la recommandation 29 du rapport final, *Modernité. Confiance. Efficience*, remis en mai 2021 par le Comité consultatif sur la réalité policière. Cette recommandation s'énonce comme suit :

Confier à l'Autorité des marchés publics la responsabilité d'évaluer la probité des entreprises faisant affaire avec le secteur public.

Cette recommandation arrive au terme d'une section du rapport (2.2.3 « Enquêtes nationales ») dans laquelle le Comité consultatif sur la réalité policière plaide en faveur notamment de mener, dans un cadre national, les enquêtes sur certains crimes, dont les crimes économiques et la cybercriminalité. Une nouvelle « unité spéciale en cybercriminalité et crimes économiques » absorberait le mandat d'enquête du CLCC en matière de collusion et de corruption dans les contrats publics. En conséquence, pour en assurer la préservation, le mandat de vérification de l'intégrité des entreprises serait assumé par l'Autorité des marchés publics (Rapport, p. 67-68).

Par ailleurs, des échanges avec l'Autorité des marchés publics ont permis au Comité d'apprendre l'intérêt que pouvait représenter pour l'AMP une modification de ses propres compétences en matière de vérification de l'intégrité des entreprises. En effet, pour l'Autorité, parmi les 14 éléments à vérifier, selon l'article 21.28 de la LCOP (article cité à la section VI.1.2 qui précède), la majorité est de nature administrative ou traitant de liens de propriété plutôt que tenant à des situations de nature criminelle. Aussi, l'Autorité se sent-elle apte à vérifier elle-même ces éléments dans le dossier des entreprises. D'autre part, selon une note transmise au Comité par l'AMP, le changement permettrait d'accélérer l'étude des dossiers des entreprises désireuses d'obtenir des contrats publics. Le Comité indique avoir été informé que le Commissaire avait déjà pris les moyens d'accélérer significativement ses propres opérations.

La nouvelle loi adoptée par l'Assemblée nationale modifie deux lois : la *Loi sur les contrats des organismes publics* et, évidemment, la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

VI.3.2 Modifications à la Loi sur les contrats des organismes publics

Relativement à la fonction de vérification du CLCC, on constate trois modifications essentielles :

(1) Réduction des éléments de vérification de l'intégrité des entreprises pour lesquels l'Autorité des marchés publics doit recourir au CLCC

Tel que le détermine l'article 21.28 de l'actuelle LCOP, l'Autorité des marchés publics doit considérer 14 éléments pour déterminer l'intégrité d'une entreprise. Avant la nouvelle loi, le commissaire associé aux vérifications du CLCC s'intéressait à tous ces éléments. Selon l'article 28 du projet de loi 12, les éléments dont la vérification est désormais obligatoirement confiée par l'AMP aux commissaires associés à la vérification sont définis comme suit par les paragraphes 1° et 9° de l'article 21.28, à savoir :

21.28 1° les liens qu'entretient l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa avec une organisation criminelle au sens du paragraphe 1 de l'article 467.1 du *Code criminel* (L.R.C. 1985, c. C -46) ou avec toute autre personne ou entité qui s'adonne au recyclage des produits de la criminalité ou au trafic d'une substance inscrite aux annexes I à IV de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (L.C. 1996, c. 19); [...]

9° le fait qu'il n'y a pas d'adéquation entre les sources légales de financement de l'entreprise et ses activités.

Ainsi, seules les vérifications concernant des éléments de nature criminelle seront confiées en vertu de la nouvelle loi au commissaire associé à la vérification.

(2) Modifications de concordance de la LCOP compte tenu de la réduction des éléments soumis à l'examen par le commissaire associé aux vérifications

La réduction des éléments soumis à l'examen par le commissaire associé aux vérifications du CLCC engendre des modifications de concordance techniques et procédurales comme, à titre d'exemple, la suppression ou le remplacement des articles 21.31 à 21.35 de la LCOP.

(3) Possibilité de mandats supplémentaires donnés par l'AMP à des personnes non membres de son personnel et aux commissaires associés aux vérifications

Malgré la modification proposée de l'article 21.30 de la LCOP, un article de la nouvelle loi permet tout de même à l'AMP de donner des mandats supplémentaires de vérification de l'intégrité d'une entreprise aux commissaires associés aux vérifications, en sus de ceux sur les possibles liens criminels d'une entreprise :

43. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 21.48, de ce qui suit : « **SECTION IV SURVEILLANCE DES ENTREPRISES** ».

[...]

21.48.11. L'Autorité peut, par écrit, confier à une personne qui n'est pas membre de son personnel et qui remplit les conditions prévues aux paragraphes 1° et 2° de l'article 6 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (chapitre A-33.2.1) le mandat d'effectuer toute vérification prévue à l'un des articles 21.48.8 à 21.48.10. À cette fin, elle peut déléguer à cette personne l'exercice de ses pouvoirs.

[...]

21.48.12. L'Autorité peut requérir des commissaires associés aux vérifications [...] qu'ils effectuent, à l'égard d'une entreprise assujettie à sa surveillance, toute vérification relative aux éléments prévus aux articles 21.26 et 21.28 de la présente loi. [...]

Dans les plus brefs délais suivant la transmission d'une telle demande, un commissaire associé fournit à l'Autorité un rapport détaillant le résultat des vérifications effectuées.

Les vérifications prévues au présent article peuvent être effectuées, conformément aux dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, par les équipes de vérification visées au paragraphe 1° de l'article 10 de cette loi ainsi que par toute personne autorisée à cette fin par un commissaire associé visé au premier alinéa.

Il s'ensuit donc que le CLCC devra conserver un personnel apte à effectuer des mandats de vérification de l'intégrité des entreprises autant en matière de liens criminels d'une entreprise qu'en matière d'autres éléments justifiant le refus d'une reconnaissance d'intégrité par l'AMP, et ce, sur demande de l'Autorité.

Il y aura lieu pour les autorités gouvernementales d'évaluer la nécessité de procéder à des modifications à la *Loi*, cette fois en y associant étroitement le Commissaire.

En conclusion de son examen de la pratique de la fonction de vérification par le Commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité formule deux remarques principales.

D'une part, l'apport historique de l'institution du Commissaire au travail de vérification de l'intégrité des entreprises désireuses d'obtenir des contrats publics a été substantiel. En 10 ans, le Commissaire a répondu à près de 16 000 demandes d'avis formulés par l'Autorité concernée. Cela représente un travail considérable et surtout une grande contribution à la protection de l'intégrité des contrats des organismes publics et des intérêts de la société québécoise. C'est pourquoi le Comité a jugé nécessaire de présenter l'apport historique du Commissaire par sa fonction de vérification de l'intégrité des entreprises.

D'autre part, l'adoption du projet de loi 12 oblige le Commissaire à une réflexion en profondeur sur l'avenir de sa fonction de vérification. La législation modifiée ne dépouille pas complètement le Commissaire de toute responsabilité en matière de vérification de l'intégrité d'entreprises, mais elle réduit l'ampleur des services attendus de lui. Quoiqu'il adienne, la fonction de vérification demandera une réflexion de la part du Commissaire à la lutte contre la corruption. Cela dit, pour s'organiser et pour planifier ses activités, le Commissaire devra avoir une bonne idée des intentions de l'Autorité des marchés publics en ce qui concerne la demande de services ponctuels. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

CHAPITRE VII - LA FONCTION D'ENQUÊTE

Conformément à son plan de travail, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC a continué, pendant l'exercice 2021-2022, à s'intéresser à la fonction d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption. L'intérêt du Comité s'est porté sur des développements importants qui ont pris forme au cours de l'exercice 2021-2022. En outre, le Comité a examiné attentivement deux événements marquants de l'exercice tenant à des héritages pour lesquels le CLCC actuel est en processus de liquidation. De façon concise, on pourrait dire que, dans le cas de la fonction d'enquête, l'année 2021-2022 a été en quelque sorte aigre-douce pour l'institution du Commissaire.

AVERTISSEMENT PRÉALABLE À LA LECTURE DU CHAPITRE VII

Avant d'entrer plus avant dans ce chapitre sur la fonction d'enquête, le Comité, comme il l'a fait pour la première et la deuxième phase de son examen de la pratique des enquêtes par le Commissaire à la lutte contre la corruption, dans ses rapports d'activité pour les années 2019-2020 et 2020-2021, juge nécessaire de formuler un avertissement préalable à la lecture du présent chapitre.

Dans ses travaux en matière d'enquêtes, le Comité est régi par trois dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

- D'une part, l'article 35.4 impose une obligation très claire au Comité :

35.4. Dans l'exercice de son mandat, le Comité ne peut agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit, notamment ceux relatifs à la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police.

- D'autre part, l'article 35.5 stipule que « [l]e Comité rend ses avis publics ».
- Enfin, il faut rappeler l'article 35.20 de la *Loi* :

35.20 Avant de transmettre un rapport en vertu de la présente section, le Comité doit consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.

Compte tenu de ces trois obligations générales fixées par la *Loi*, le Comité doit donc, comme il l'a expliqué dans ses rapports d'activité de 2019-2020 et de 2020-2021, faire preuve de la plus grande prudence dans l'évocation, l'analyse, la discussion ou la critique des méthodes utilisées par le Commissaire à la lutte contre la corruption dans ses activités d'enquête criminelle.

Le Comité a clairement manifesté son intention de veiller scrupuleusement à ne jamais « nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit » et à ne jamais « demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents

de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi ». Il a aussi accepté de faire montre de la plus grande prudence dans la présentation, dans ses rapports, de renseignements et d'analyses concernant l'exercice de la fonction d'enquête par le CLCC. Cela a permis au Comité d'obtenir un large accès à de multiples documents et d'échanger librement avec les membres du personnel du CLCC. Le Comité a apprécié la collaboration, l'ouverture et la transparence manifestées durant ses travaux et le climat de confiance mutuelle qui s'est développé, et il tient à le souligner.

Comme par les années précédentes, le Comité a bénéficié de deux sources d'information pour mener cette nouvelle étape de son examen de la pratique des enquêtes par le corps de police du CLCC : des documents produits par le CLCC et des renseignements obtenus dans le cadre de rencontres et d'échanges. Les documents consultés par le Comité ne seront pas nécessairement cités dans ce chapitre, non plus que les témoignages entendus. Cette décision est inspirée par la prudence, même si elle peut avoir pour effet de réduire le caractère pédagogique que le Comité veut donner à ses rapports. La population, les élus et les médias entretiennent des interrogations sur les résultats obtenus par le CLCC et l'UPAC au cours des dernières années, demandent des explications sur les éventuelles difficultés vécues par le CLCC et l'UPAC et réclament que l'on aille au fond des choses. Le Comité de surveillance en est très conscient. Il s'efforcera de répondre aux questions soulevées en respectant les obligations que lui impose la *Loi*.

Cela dit, le Comité confirme donc que les propos du présent chapitre reposent sur des observations directes, sur des documents consultés par le Comité et sur des témoignages qu'il a entendus de vive voix et qu'il a fait corroborer.

VII.1 AVANCÉES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES IMPORTANTES DANS LA CONSTITUTION COMPLÈTE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le titre de cette section reprend en partie celui de la première recommandation formulée par le Comité de surveillance dans son premier rapport d'activité, pour l'exercice 2018-2019. Cette première recommandation est libellée comme suit : « Constitution complète du corps de lutte à la corruption dans les contrats des organismes publics québécois ». L'année 2021-2022 se caractérise en effet par ce que le Comité tient pour la réalisation d'avancées législatives, réglementaires et administratives importantes dans la constitution du *corps de police spécialisé institué par le législateur* pour mener la lutte contre la corruption dans les contrats publics.

VII.1.1 Rappel de développements antérieurs à l'année 2021-2022 concernant la fonction d'enquête

Ces avancées s'inscrivent dans un processus à la fois législatif, réglementaire et administratif concernant la fonction d'enquête dont il est utile de rappeler les grandes étapes pour mieux

comprendre les développements propres à l'exercice 2021-2022.

Le processus de constitution d'un corps de police spécialisé a d'abord pour socle des dispositions législatives adoptées en trois temps :

(1) Le 14 février 2018, la sanction du projet de loi 107 inscrit dans la *Loi sur la police* l'existence de deux corps de police *spécialisés*, dont le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption. De plus, le même projet de loi fournit une première définition de la composition de ce corps de police spécialisé qui porte la fonction d'enquête et qui est placé sous la « direction » (et non plus sous la « coordination ») du commissaire à la lutte contre la corruption.

(2) Le 15 mai 2019, la sanction du projet de loi 1, déposé à l'Assemblée nationale le 29 novembre 2018, fait que la nomination du commissaire à la lutte contre la corruption est désormais la prérogative de l'Assemblée nationale elle-même.

(3) Le 11 décembre 2020, la sanction du projet de loi 72 apporte trois modifications juridiques d'une considérable importance pour la fonction d'enquête :

Le corps de police spécialisé du Commissaire se compose entre autres des « autres agents de la paix, répartis dans les catégories suivantes : i. inspecteurs-chefs, inspecteurs, capitaines et lieutenants, qui ont rang d'officiers; ii. sergents et caporaux, qui ont rang de sous-officiers; iii. Agents » (article 8.4 1°, c).

Le commissaire *embauche* (« nomme ») les membres de son corps de police spécialisé :

« Le commissaire nomme, à titre de membres du corps de police visés au sous-paragraphe c du paragraphe 1° de l'article 8.4, les personnes nécessaires à l'accomplissement de sa mission, dont celles agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête sous l'autorité du commissaire associé aux enquêtes, selon le plan d'effectifs et les normes qu'il établit. »

À ces personnes nommées qui sont des employés du Commissaire au plein sens du terme, celui-ci peut ajouter des policiers qu'il recrute par voie de prêt de services consentis par des corps de police dont ils sont employés.

- Le gouvernement « établit, par règlement, les critères de sélection de ces membres ainsi que la formation qu'ils doivent suivre. Ce règlement peut prévoir des exceptions à l'obligation de formation à l'égard de ceux-ci. » (article 14.01)

L'adoption de ces trois projets de loi entraîne une transformation fondamentale de la fonction d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption. Cette fonction sera dorénavant assumée :

- par un corps de police spécialisé et autonome;
- par un corps de police disposant de son propre personnel policier formé de personnes embauchées selon des critères de sélection et de formation propres à ce corps de police;

- par un corps de police placé sous la *direction* du commissaire à la lutte contre la corruption (en remplacement d'un ensemble uniquement formé de policiers prêtés par des corps de police et simplement *coordonnés* par le commissaire);
- par un corps de police formé de personnes susceptibles d'y faire carrière au lieu d'être constitué uniquement de policiers prêtés par différents corps de police pour un séjour de durée limitée.

Ce nouveau corps de police spécialisé est donc *différent par son essence même* des équipes de policiers antérieurement prêtées au CLCC et sur lesquelles le commissaire n'avait qu'une fonction de coordination et non de direction. Le corps de police spécialisé du CLCC prend sa place entière dans l'ensemble des corps de police du Québec et n'est plus une simple composante de l'UPAC.

Sur ces bases législatives, d'autres éléments de constitution du corps de police spécialisé doivent être rappelés :

- Intégration en 2018-2019 au Commissaire à la lutte contre la corruption du Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec, antérieurement « équipe désignée » de l'UPAC, avec employés civils et budget;
- Entente avec la Sûreté du Québec pour la fourniture de services de gendarmerie, d'enquête et de soutien;
- Certification du corps de police spécialisé du CLCC pour accès au Centre de renseignements policiers du Québec;
- Travaux, en 2020-2021, avec le ministère de la Sécurité publique et le Secrétariat du Conseil du trésor en vue d'établir des conditions de travail et une politique de rémunération pour le personnel d'enquête du corps de police du CLCC. Selon l'information communiquée au Comité, le CLCC a fait valoir au Secrétariat du Conseil du trésor l'opportunité de tirer inspiration particulièrement des conditions de travail en vigueur à la Sûreté du Québec, avec des adaptations tirées de celles du SPVM, de même que des conditions de travail des cadres de la fonction publique;
- Désignation des ressources nécessaires au travail d'enquête du corps de police spécialisé et transmission de demandes au ministère de la Sécurité publique, notamment en matière de ressources informationnelles et matérielles.

Ces développements s'inscrivent très bien dans le projet de constitution complète du corps de police spécialisé du CLCC.

VII.1.2 Développement de l'année 2021-2022

Une avancée d'une importance critique pour la constitution du corps de police survient le 11 août 2021 avec l'adoption, par le gouvernement, du règlement 1117-2021 intitulé *Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption*. Par ce geste mettant en application

l'article 14.01 de la *Loi*, le gouvernement permet enfin au CLCC de sortir de la totale dépendance des prêts de service de spécialistes de l'enquête consentis par la SQ et des corps de police municipaux, d'embaucher ses propres ressources policières et de recruter à ce titre des personnes n'ayant pas le profil traditionnel du passage préalable obligé par la patrouille-gendarmerie pour accéder à la fonction d'enquête.

Ce règlement permet de réaliser complètement la deuxième recommandation du Comité, soit de faire en sorte qu'il devienne possible au corps de police du CLCC d'embaucher à titre d'enquêteurs de plein droit (ayant le statut policier) des personnes ayant une formation universitaire dans un domaine nécessaire à l'enquête sur la collusion et la corruption qui ne seraient pas passées par la filière de la patrouille-gendarmerie (et des formations qui la précèdent). Pour lutter efficacement contre une criminalité aussi complexe que la collusion et la corruption, dans un contexte de grande complexité juridique, le corps de police du CLCC doit pouvoir compter sur une gamme étendue de compétences, dont certaines résultent d'une formation universitaire dans des domaines tels le droit, la comptabilité, le génie, l'informatique, la gestion, la criminologie.

VII.2 CONSTITUTION D'UN CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ

Sur la base des développements législatifs, réglementaires et administratifs décrits ci-dessus, la constitution du corps policier spécialisé a été activement poursuivie en 2021-2022.

VII.2.1 Développements généraux en matière de ressources humaines pour l'enquête

Deux développements majeurs pour la constitution du corps policier spécialisé en enquête du CLCC ont été réalisés en 2021-2022 au titre des ressources humaines pour l'enquête :

- D'une part, en octobre 2021, le Secrétariat du Conseil du trésor a approuvé deux directives sur les conditions de travail des officiers et des « agents » enquêteurs (selon le terme de la *Loi*) du corps de police du CLCC. Ces directives sont respectivement intitulées :
 - Directive portant sur les conditions de travail des policières et policiers du Commissaire à la lutte contre la corruption;
 - Directive portant sur les conditions de travail des officières et officiers du Commissaire à la lutte contre la corruption.
- D'autre part, à compter de la fin de l'été 2021, le Commissaire a entrepris l'embauche de policiers (les « agents » selon le terme de la *Loi*) et d'officiers pour son corps de police spécialisé. Les premières personnes embauchées dans des postes d'enquête ou de renseignement sont entrées en poste dès la fin de novembre 2021.

Le Comité de surveillance a jugé important d'examiner de près comment ce processus d'embauche s'est déroulé tant pour les personnes affectées à l'enquête que pour le personnel d'officiers.

VII.2.2 Processus d'embauche

En réponse aux demandes du Comité, le processus d'embauche a été documenté de manière explicite par le Commissaire. On peut en résumer comme suit les étapes essentielles.

VII.2.2.1 Appel de candidatures

Le processus d'embauche a débuté par un appel de candidatures ciblé destiné à des groupes intéressés. Le tableau 7.1 résume les appels de candidatures.

TABLEAU 7.1 : APPELS DE CANDIDATURES POUR LES POSTES DU CORPS DE POLICE DU COMMISSAIRE

	Enquêteurs/enquêteuses	Officiers/officières
Lieux des emplois	Montréal et Québec	Montréal et Québec
Medium utilisé	Intranet de l'UPAC, LinkedIn, Indeed	Intranet de l'UPAC, LinkedIn, Indeed
Durée de l'appel	31 août-14 septembre 2021	Inspecteur-chef : 27.10 au 10.11.2021 Lieutenants : 21.01 au 4.02.2022
Documents requis	Curriculum vitae Lettre de motivation (ou de présentation, selon l'affichage)	Curriculum vitae Lettre de motivation (ou de présentation, selon l'affichage)

Le Commissaire a transmis au Comité les affichages pour les appels de candidatures aux divers postes. Les documents fournissaient aux personnes intéressées les renseignements suivants :

- Une description de l'organisme :
- Une description de la fonction :
- Pour la fonction d'enquête :

À propos de la fonction

Le Service des enquêtes est composé de plus de 80 policiers menant des enquêtes criminelles et pénales sur des actes répréhensibles au sens de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois. Il s'agit d'une criminalité particulièrement complexe et les processus d'enquête le sont tout autant du fait de :

- la complexité des formes de criminalité qui font l'objet de ces enquêtes;
- la croissance du volume de la preuve obtenue durant ces enquêtes;

- l'évolution jurisprudentielle en matière de divulgation de la preuve.

L'enquêteur se voit assigner des dossiers traitant d'un créneau où la criminalité est d'une très grande complexité et lesquels s'étalent parfois sur une longue période de temps. Il aura l'occasion de faire progresser ses dossiers d'enquêtes dans un milieu à approche humaine et favorisant le travail d'équipe.

- Pour la fonction de responsable de groupe (lieutenant) en enquête :

À propos de la fonction

Le Service des enquêtes est composé de plus de 80 policiers, divisés en 9 équipes, menant des enquêtes criminelles et pénales sur des actes répréhensibles au sens de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois. Il s'agit d'une criminalité particulièrement complexe et les processus d'enquête le sont tout autant du fait de :

- la complexité des formes de criminalité qui font l'objet de ces enquêtes;
- la croissance du volume de la preuve obtenue durant ces enquêtes;
- l'évolution jurisprudentielle en matière de divulgation de la preuve.

Le responsable de groupe se voit coordonner et encadrer toutes les activités relatives aux enquêtes criminelles et pénales de ses 3 équipes travaillant sur des enquêtes traitant d'un créneau en constante évolution et lesquels s'étalent parfois sur une longue période de temps. Il aura l'occasion de travailler dans un milieu à approche humaine et favorisant le travail d'équipe.

- Énoncé détaillé du rôle et des responsabilités liés au poste
- Profil recherché
- Exigences (enquête de sécurité)
- Conditions de travail
- Procédure pour poser sa candidature.

Après lecture et analyse des affichages de postes utilisés pour les appels de candidatures, le Comité juge que ces documents sont clairs et complets.

VII.2.2.2 Conditions d'admissibilité ou critères de sélection

Les affichages publiés pour susciter des candidatures décrivent de manière détaillée les conditions d'admissibilité pour la première cohorte de policiers-enquêteurs ainsi que pour les officiers embauchés par le commissaire à l'automne 2021.

TABLEAU 7.2 : CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ POUR LA PREMIÈRE COHORTE DE POLICIERS-ENQUÊTEURS ENGAGÉS EN NOVEMBRE 2021

Poste	Formation ^{1,2}	Expérience	Autres conditions
Enquêteur	- ENPQ³ - PFIE⁴	- 7 ans en enquête criminelle - A+⁵ : enquête sur des crimes financiers et économiques	- Excellente maîtrise du français (écrit, parlé) - Maîtrise des outils de la suite Office - Permis de conduire classe 4A
Responsable de groupe, Service des enquêtes (lieutenant)	- ENPQ - Gestion policière⁶	- 15 ans dans une fonction policière dont 8 ans en gestion - A+ : enquête sur des crimes financiers et économiques -	- Excellente maîtrise du français (écrit, parlé) - Maîtrise des outils de la suite Office - Permis de conduire classe 4A
Responsable de bureau, Bureau CAE⁷	- ENPQ - Diplôme universitaire (gestion)	- 15 ans dans une fonction policière - dont 8 ans en gestion	- Excellente maîtrise du français (écrit, parlé) - Maîtrise des outils de la suite Office
Directeur de la prévention, des normes et des pratiques (inspecteur-chef)	- ENPQ - Diplôme universitaire	- 15 ans dans une fonction policière - dont 10 ans en gestion - A+ : gestion de projets - A+ : membre de comité de haute direction	- Excellente maîtrise du français (écrit, parlé) - Maîtrise des outils de la suite Office
Chef de service, division, normes et pratiques (lieutenant)	- ENPQ - Diplôme universitaire (gestion)	- 15 ans dans une fonction policière - dont 8 ans en gestion - A+ : gestion de projets	- Excellente maîtrise du français (écrit, parlé) - Maîtrise des outils de la suite Office

NOTES

1. Tous les candidats doivent respecter les exigences générales de l'article 115 de la *Loi sur la police* (citoyenneté canadienne, bonnes mœurs, pas de condamnation criminelle, diplôme de l'École nationale de police du Québec en patrouille-gendarmerie).

2. Diplôme spécifié ou équivalence.

3. Diplôme de l'École nationale de police du Québec en patrouille-gendarmerie.

4. Programme de formation initiale en enquête.

5. A+ signifie « Atout » pris en compte.

6. Formation de l'ENPQ ou reconnue par cette dernière.

7. Commissaire associé aux enquêtes.

Les conditions d'admissibilité apparaissent claires et appropriées aux différents types de postes. Il faut toutefois noter que le Commissaire voudra sans doute s'assurer que les conditions d'admissibilité pour le recrutement de candidats aux postes de policiers-enquêteurs issus de la formation universitaire sont revues et adaptées parce que ni les exigences de formation ni les exigences d'expérience ne pourront être en tous points les mêmes.

VII.2.2.3 Compétences recherchées

Par-delà les conditions d'admissibilité ou les critères de sélection, le Comité a demandé au Commissaire quelles étaient les principales compétences recherchées chez les personnes déposant leur candidature. Les tableaux 7.3 et 7.4 qui suivent résument les renseignements utiles pour le personnel d'enquête et pour les officiers, respectivement.

TABLEAU 7.3 : PRINCIPALES COMPÉTENCES RECHERCHÉES POUR LA PREMIÈRE COHORTE DE PERSONNEL D'ENQUÊTE ENGAGÉ EN NOVEMBRE 2021

COMPÉTENCES	COMPOSANTES
Interpersonnelles	- Capacité à travailler en équipe - Sens des relations humaines - Orientation vers les partenaires - Communication orale
Intrapersonnelles	- Adaptabilité et souplesse de comportement - Sens de l'organisation et rigueur - Autonomie - Gestion des émotions et du stress - Sens des responsabilités et du devoir
Opératoires	- Capacité d'analyse - Capacité à employer la force
Connaissances et expérience	- Connaissances juridiques substantives et procédurales et connaissances liées à la judiciarisation - Rédaction de rapports d'enquête - Planification et suivi de l'enquête - Compétences relatives à l'exécution de l'enquête - Connaissances relatives à la compréhension du phénomène

TABLEAU 7.4 : PRINCIPALES COMPÉTENCES RECHERCHÉES POUR LA PREMIÈRE COHORTE D'OFFICIERS ENGAGÉS EN NOVEMBRE 2021

COMPÉTENCES	POSTES VISÉS	COMPOSANTES
Interpersonnelles	Tous les postes	- Habiletés relationnelles; - Sens du partenariat - Habiletés de communication - Capacité d'influence - Leadership/mobilisation d'équipe
Intrapersonnelles	Tous les postes	- Adaptabilité et souplesse de comportement - Sens de l'organisation et rigueur - Gestion des émotions et du stress - Rétroaction, orientation vers l'apprentissage - Résolution de conflits - Capacité à gérer dans le changement - Intégrité
Connaissances et expériences	Responsable de groupe	- Connaissances juridiques substantives et procédurales - Connaissances liées à la judiciarisation - Rédaction de rapports d'enquête - Planification et suivi de l'enquête - Compétences relatives à l'exécution de l'enquête - Connaissances relatives à la compréhension du phénomène - Connaissance de l'environnement policier et des enjeux - Vision corporative
	Responsable de bureau (CAE)	- Connaissance des composantes et des particularités de l'État - Connaissances juridiques substantives et procédurales - Connaissances liées à la judiciarisation - Connaissance des techniques d'acquisition de connaissances et de formation continue - Connaissances relatives à la compréhension du phénomène - Connaissances générales du domaine des enquêtes
	Chef de service	- Connaissance des lois, des règlements et des codes qui encadrent les fonctions policières au Québec - Connaissances générales du domaine des enquêtes - Connaissance des règles et modes de fonctionnement en matière d'enquête interne et de discipline dans un corps de police

	Directeur, prévention, normes, pratiques	- Connaissance de l'environnement policier et des enjeux - Connaissance variée et étendue de tous les aspects propres à la gestion de risques, à la prévention, à la production de documents officiels et au développement durable - Planification et suivi de l'enquête - Compétences relatives à l'exécution de l'enquête - Connaissances relatives à la compréhension du phénomène
--	---	---

De l'avis du Comité de surveillance, les compétences recherchées par le Commissaire chez les personnes candidates aux postes d'enquête et d'encadrement dans son corps de police spécialisé apparaissent appropriées. À l'usage et à l'expérience, des adaptations, des modifications ou des ajouts pourront être apportés. Mais, pour une première démarche de sélection et d'embauche visant des personnes issues de la pratique policière traditionnelle, le Comité juge que le Commissaire a ciblé des compétences qui paraissent en adéquation avec les tâches inhérentes aux différents postes proposés.

Comme pour les conditions d'admissibilité, il faut préciser que le Commissaire voudra s'assurer que les compétences recherchées pour le recrutement aux postes de son corps de police spécialisé de personnes issues de la formation universitaire sont adaptées au besoin compte tenu du bagage de formation de ces personnes, sauf pour des compétences transversales exigibles de tous les policiers (p. ex., compétences interpersonnelles, compétences intrapersonnelles).

VII.2.2.4 Processus de sélection

Le Comité de surveillance a demandé des précisions sur le processus de sélection appliqué au recrutement des premiers titulaires des postes affichés.

TABEAU 7.5 : PROCESSUS DE SÉLECTION DU PERSONNEL D'ENQUÊTE ET DES OFFICIERS EMBAUCHÉS EN NOVEMBRE 2021

Personnel d'enquête	Officiers (sauf inspecteur-chef déjà en poste)
- Analyse et sélection des curriculums vitae, dont évaluation de l'admissibilité - Examen écrit : trois cas avec des sous-questions, à l'ordinateur, durant un temps maximum alloué de 90 minutes - Entrevue de type comportemental avec des mises en situation, d'une heure et demie. (comités de trois personnes, une personne des ressources humaines, un lieutenant et un chef d'équipe du Service des enquêtes) - Comité de sélection : retour évaluatif complet sur chaque candidature - Examen <u>médical</u> préemploi par une compagnie privée - Habilitation sécuritaire de niveau 2 (SQ) - Test d'aptitude physique (à compter du 26 05 2022)	- Analyse et sélection des curriculums vitae, dont évaluation de l'admissibilité; - Entrevues d'une heure pour les postes de lieutenant - Comités de trois personnes, une personne des ressources humaines, le capitaine du Service des enquêtes ou le directeur de la prévention, CAE - Habilitation sécuritaire de niveau 2 (SQ)

Le Comité de surveillance a questionné le Commissaire concernant certains éléments de ce processus de sélection :

- Examen médical préalable à l'embauche (« préemploi ») : cet examen vise à vérifier si la personne a l'aptitude physique à exercer le travail. L'examen est voulu par le Commissaire pour pouvoir départager les conditions physiques préexistantes à l'emploi de problèmes de santé pouvant survenir en cours d'emploi et donc de pouvoir correctement assigner déterminer les coûts pouvant en résulter;
- Test d'aptitude physique : même si la forme de criminalité inhérente au mandat du corps de police du CLCC ne semble pas, pour le profane, se manifester par des comportements de violence physique, il peut surgir des circonstances où les membres du corps de police du CLCC doivent pouvoir déployer certaines aptitudes physiques. À titre d'exemple, on peut citer le comportement d'une personne voulant détruire des éléments de preuve ou s'enfuir du lieu où elle est rencontrée par des membres du corps de police du CLCC. Ceux-ci doivent pouvoir composer, par des aptitudes physiques appropriées, avec de telles situations. Le Commissaire a bien précisé au Comité que le test d'aptitudes physiques est élaboré avec des spécialistes externes et qu'il est conçu pour répondre aux besoins

particuliers de la fonction d'enquête en matière de criminalité, de collusion et de corruption.

À la lumière de ces explications, le Comité de surveillance prend bonne note du processus de sélection qui apparaît bien harmonisé aux autres dimensions du processus d'embauche. Il incombera au Commissaire, d'une part, d'en évaluer l'efficacité et, d'autre part, de l'adapter lorsque sera venu le temps d'embaucher des personnes issues de la formation universitaire.

VII.2.3 Résultats du processus d'embauche de l'automne 2021

Le Comité de surveillance s'est aussi intéressé aux résultats du processus d'embauche de l'automne 2021. Pour cette première cohorte d'embauches, le Commissaire a pris la décision de puiser dans le bassin de policières et de policiers de formation et de parcours traditionnels. Ces personnes répondaient à la première condition d'admissibilité, soit de respecter les conditions générales de l'article 115 de la *Loi sur la police* dans un contexte où le programme de formation pour les personnes issues d'autres formations et expériences que la formation collégiale en techniques policières et la formation initiale en patrouille-gendarmerie de l'École nationale de police du Québec n'était pas prêt. Un avantage possible de l'embauche de policières et de policiers de formation et d'expérience traditionnelles est d'accroître le nombre de personnes pouvant assurer le mentorat prévu pour les personnes embauchées par le CLCC sur la base de formations non traditionnelles.

Le Comité comprend et accepte que le Commissaire ait voulu entreprendre sans délai la constitution de son corps de police en embauchant des personnes susceptibles de réduire son obligation de recourir à des prêts de services. Ce choix comporte donc des avantages. Cependant, il comporte aussi des limites pour la constitution d'un corps de police spécialisé dans une forme complexe de criminalité. Aussi, les futures cohortes devront fournir au corps de police du CLCC des personnes provenant d'autres formations et d'autres expériences et pour lesquelles la formation nécessaire à l'embauche dans le corps de police du CLCC n'était pas prête à l'été et à l'automne 2021.

VII.2.3.1 Enquêteurs

Le Comité de surveillance a interrogé le Commissaire sur les principales caractéristiques des 17 personnes embauchées au terme du processus de sélection de la première cohorte (en plus de deux agents de renseignements). Il s'agit de 15 hommes et de 2 femmes (proportion qui devrait croître dans les prochaines embauches), 10 personnes étant toujours actives dans un corps de police et 7 retraitées d'un corps de police, dont 6 toujours actives en milieu de travail.

Le Commissaire déclare avoir cherché à recruter des personnes ayant déjà une bonne expérience en enquête. Au vu des données fournies par le CLCC quant à l'expérience professionnelle des personnes embauchées, le Comité juge que cet objectif a été atteint : la

majeure partie des personnes recrutées témoigne de plus de six ans d'expérience professionnelle tant en patrouille-gendarmerie qu'en enquête. Il faudra veiller à ce que cette expérience soit efficacement mise à profit dans le domaine propre au mandat du CLCC.

En ce qui concerne l'origine professionnelle des personnes embauchées, elles proviennent de six corps de police différents.

Les personnes embauchées dans cette première cohorte sont entrées en poste le 22 novembre 2021 (sauf deux cas), et ce, à titre d'employés permanents dans des postes à durée indéterminée, bien qu'en fait elles soient en probation pendant un an.

Une fois en place, les nouvelles enquêteuses et les nouveaux enquêteurs ont été répartis au sein des équipes du Service des enquêtes, et ce, pour les raisons suivantes expliquées par le CLCC :

pour faciliter le développement de leurs compétences liées à notre créneau d'enquêtes, l'appropriation des façons de faire et leur intégration au sein de l'unité. Cela contribue également à diversifier le bassin d'expériences et de connaissances dans chaque équipe d'enquête.

Au 14 avril 2022, le taux de roulement parmi les nouveaux embauchés était de moins de 12 %.

VII.2.3.2 Officiers

Les quatre officiers, occupant déjà un poste au CLCC, ont fait antérieurement carrière dans des corps de police de grande taille. Toutes ces personnes ont une formation universitaire. Deux ont obtenu au moins un certificat universitaire, un le baccalauréat et un est engagé dans un programme de maîtrise. Le Commissaire a recherché des personnes d'expérience pour encadrer ses équipes d'enquêteurs. Le Comité est en accord avec un tel choix. Dans le cas des officiers, l'entrée en fonction a eu lieu surtout en février 2022.

VII.2.4 Programme d'intégration des personnes engagées pour l'enquête.

Le Commissaire a mis au point un programme d'intégration des nouveaux membres de son personnel d'enquête.

Dans le cas des officiers, entrés en fonction à des dates différentes, le programme d'intégration est personnalisé et varie selon les personnes en raison de leurs divers antécédents et du fait qu'ils occupent des postes uniques.

Dans le cas du personnel d'enquête, il s'agit d'un programme de cinq jours (suivis ultérieurement de formations supplémentaires). Des membres de la direction, les dirigeants

et des membres du Service des enquêtes participent à la conception du programme. Outre un certain nombre d'éléments matériels d'intégration (remise de l'ordinateur, du téléphone, de la carte d'identité et du badge), le programme comporte les principaux éléments suivants :

Présentations :

- Historique, mission, vision, valeurs (MVV); 3 volets des missions à l'UPAC; organigrammes;
- Volet « dénonciations »;
- Accueil par le Service des ressources humaines : MVV, revue des politiques, des programmes, des conditions de travail, des outils de travail administratifs, etc.;
- Cérémonie d'assermentation et remise du badge.

Formations :

- Les témoins et les déclarations;
- Méthode de récupération de la preuve;
- Les autorisations judiciaires;
- Le cheminement d'un dossier jusqu'à la divulgation de la preuve;
- La prise de notes personnelles.

Formations au cours des premiers mois suivant l'arrivée :

- Les éléments essentiels constitutifs des infractions en corruption et fraude;
- Découvrir la diversité et l'inclusion;
- Fraudeurs narcissiques.

Ce programme initial d'intégration est complété par trois éléments :

- Parrainage : Chaque enquêteur a été affecté à une équipe avec une marraine ou un parrain pour l'accompagner au cours des premiers mois;
- Sondage : Après un mois en poste, les participants et les formateurs ont répondu à un sondage pour connaître leur niveau de satisfaction en vue d'améliorer le programme d'intégration à la fonction;
- Rencontre : Après deux mois en poste, les enquêteurs de la cohorte de novembre ont été rencontrés par le commissaire associé aux enquêtes pour discuter de leur intégration, des bons coups et des points à améliorer.

Il importe de souligner que tout ce processus d'intégration est placé sous la supervision d'un enquêteur d'expérience auquel les nouveaux membres du personnel d'enquête, de même que leurs marraines et les parrains, peuvent se référer.

Considérant que les personnes embauchées pour la fonction d'enquête du CLCC à l'automne 2021 ont déjà au moins sept années d'expérience en enquête, le Comité s'est étonné de la présence de certains éléments de formation qui devraient être déjà maîtrisés par des personnes ayant déjà une bonne expérience en enquête. Par exemple, le Comité s'est interrogé sur les éléments évoqués ci-après pour lesquels il a obtenu à sa satisfaction des réponses du Commissaire :

- *Témoins et déclarations* : l'objectif du CLCC est d'assurer que les membres du personnel d'enquête maîtrisent les techniques d'enregistrement de toute déclaration;
- *Méthodes de récupération de la preuve et autorisations judiciaires* : l'objectif en est un de mise à jour des connaissances.

Dans ces deux cas, le Commissaire précise que les formations sont adaptées au créneau précis de l'enquête sur les activités de collusion et de corruption.

« *Découvrir la diversité et l'inclusion* » : il s'agit ici d'exigences de la Fonction publique du Québec. Il s'agit aussi d'une sensibilisation aux enjeux liés au profilage racial et aux biais inconscients en cette matière.

Par ailleurs, le Comité s'est étonné que des éléments propres au mandat du CLCC (« éléments constitutifs des infractions en corruption et fraude ») ne soient traités qu'« au courant des premiers mois suivant l'arrivée ». Le Commissaire a fourni plusieurs explications au Comité, notamment sur le fait que les thèmes abordés le seraient dans la perspective du mandat particulier du corps de police spécialisé du CLCC. Le Comité a pris note que tout ne peut être couvert dans un programme d'intégration à la fonction de cinq jours et que l'affectation des nouveaux membres à une équipe d'enquête déjà en activité et le parrainage assuré à chaque nouveau membre fournissent un cadre de formation *in vivo*, sur le terrain et dans la pratique réelle qui a sa valeur pédagogique. Il y aura lieu que le Commissaire procède éventuellement à une évaluation de ce choix pour une partie du Programme d'intégration à la fonction et réfléchisse à la mise au point d'une formation plus spécialisée quant au contenu afin de développer le plus possible l'expertise qui doit être la sienne.

NOTE SUR LES ATTENTES ET L'ÉVALUTION

Tant pour les enquêteuses et les enquêteurs que pour les officiers, le Comité a questionné le Commissaire sur la signification d'attentes en vue d'une évaluation. Dans le premier cas, il y aura évaluation pour l'exercice 2021-2022 et signification d'attentes pour 2022-2023. Dans le deuxième cas, le Commissaire explique que « les attentes signifiées pour l'année 2022-2023 seront directement reliées à l'évaluation de rendement de l'année 2021-2022 ». Le Comité prend bonne note et il fera les suivis nécessaires.

VII.2.5 Enjeux de formation et de perfectionnement

Le Comité rappelle que, dans ses rapports annuels d'activité antérieurs, il a formulé plusieurs recommandations directement ou indirectement relatives à la formation et au perfectionnement du personnel d'enquête du CLCC (recommandations 3, 2/29, 2/30, 3/41, 3/53). Il convient de faire ici le point sur ces enjeux.

VII.2.5.1 Besoins de formation et de perfectionnement des nouveaux enquêteurs

En premier lieu, le Comité a été informé que les besoins éventuels de formation et de perfectionnement de la cohorte du personnel d'enquête embauché en novembre 2021 ont été mesurés par le Commissaire :

À leur entrée en fonction, les enquêteurs ont été invités à indiquer, dans un formulaire, les formations suivies en lien avec le créneau opérationnel du Commissaire. Les données collectées ont permis la mise à jour d'un registre de compétences, dans lequel sont également consignés les standards minimums de formation à respecter. Des écarts de compétences ont été évalués sur la base de ces standards, permettant ainsi de planifier les besoins de formation de l'ensemble des enquêteurs, incluant ceux embauchés en novembre 2021.

Une démarche comparable sera effectuée dans un avenir prochain pour les officiers.

VII.2.5.2 Formation pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire

Un des enjeux fondamentaux de l'ouverture de la carrière policière au sein du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption à des personnes issues de formations universitaires (plutôt que de la formation policière établie en vue de la patrouille-gendarmerie qui est la porte d'entrée normale à ce jour de la profession policière) est de déterminer quelle est la formation additionnelle nécessaire à leur intégration réussie et de plein droit dans un corps de police. Il y a ici une double nécessité. D'une part, il faut effectivement former des personnes diplômées d'universités à la profession policière à laquelle leur formation universitaire ne les prépare pas. D'autre part, il est essentiel que des personnes se consacrant à l'enquête, et non issues de la formation et de l'expérience policières traditionnelles, ne soient pas considérées, vu leur formation et leurs antécédents, comme des ressources de second ordre par leurs collègues et qu'elles forment avec ces derniers un corps de police spécialisé bien intégré et témoignant d'une haute cohésion dans le travail et les échanges entre collègues.

Le Comité a donc voulu savoir où en était rendu le processus de mise au point de la formation pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire.

En 2021-2022, plusieurs développements ont été réalisés en matière de formation pour l'enquête. On a évoqué, précédemment, le « Programme d'intégration à la fonction » (PIF) donné aux personnes embauchées de la cohorte de novembre 2021, lequel s'adresse à des personnes ayant généralement terminé la formation traditionnelle du personnel policier québécois : diplôme d'études collégiales (DEC) technique, formation de l'ENPQ en patrouille-gendarmerie, Programme de formation initiale en enquête de l'ENPQ. À cela s'ajoutent, d'une part, des formations obligatoires et, d'autre part, tel que cela est précisé à la section VII.2.4, le mentorat suivant le PIF. Qu'en est-il de la préparation de la formation pour le futur

personnel d'enquête issu de la formation universitaire et sans formation ni expérience policière antérieure?

Ce *programme de formation en enquête du CLCC* est maintenant « achevé », selon l'information transmise au Comité. Ce programme comporte trois volets.

TABLEAU 7.7 : PROGRAMME DE FORMATION EN ENQUÊTE DU CLCC POUR PERSONNEL D'ENQUÊTE ISSU DE LA FORMATION UNIVERSITAIRE

Volet	Responsable	Contenu	Offre
1	ENPQ	VOLET PRÉPARATOIRE de 15 semaines en deux parties NIVEAU COLLÉGIAL (neuf semaines) : - Assurer la sécurité de la population, maintenir la paix et protéger la vie et la propriété; - Appliquer les lois criminelles et pénales; - Sécuriser des personnes et des lieux; - Recueillir, analyser et corroborer les renseignements liés à une dénonciation; - Intervenir physiquement auprès des personnes; - Réagir rapidement à diverses situations tout en faisant preuve de jugement et en respectant les chartes des droits et libertés, les lois et les règlements, la déontologie policière ainsi que les règles de discipline de leur organisation; - Rédiger des notes et des rapports détaillés; - Témoigner devant les tribunaux. <i>Pause d'une semaine</i> NIVEAU ENPQ (six semaines) : - Intervenir en tant qu'enquêteur lors de la prise en charge d'un événement; - Utiliser le pistolet en situation de tir défensif; - Conduire un véhicule d'urgence en utilisant des techniques de conduite de base; - Intervenir physiquement auprès des personnes; - Intervenir en intégrant un processus de prise de décision rapide et adapté à la situation tout en utilisant les principes et les techniques de l'emploi de la force; - Manifester en tout temps des attitudes et des comportements professionnels, conformément aux exigences de la fonction.	Automne 2022
2	ENPQ	VOLET DE 9 SEMAINES constituant le Programme de formation initiale en enquête policière (obligatoire pour tous les membres du personnel d'enquête du CLCC)	Hiver 2023
3	CLCC	VOLET DE SPÉCIALISATION EN ENQUÊTE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : (1) Programme d'intégration à la fonction (2) Formations de spécialisation : - « Crimes économiques 1 »; - « Gestion de la preuve ».	

Ce programme de formation a été mis au point par un travail intense associant le Commissaire à la lutte contre la corruption, l'École nationale de police du Québec, les deux cégeps offrant le programme de DEC en techniques policières et le ministère de la Sécurité publique. L'enjeu était d'analyser les besoins incontournables de formation de personnes diplômées de programmes universitaires pour le travail d'enquête policière, de définir des moyens susceptibles d'y répondre, de pondérer judicieusement les différentes matières à incorporer au cursus de formation, le tout en réconciliant des ambitions louables de formation et le réalisme nécessaire au succès de l'entreprise.

Un premier regard sur le programme de formation décrit dans le tableau 7.7 a suscité chez le Comité des interrogations.

Plus précisément, le Comité a eu l'impression que de multiples matières du volet 1 apparaissaient bien éloignées du travail d'enquête sur une criminalité de cols blancs, dissimulée, complexe, peu porteuse de violence physique, recourant plus à l'exploitation de complicités bien placées et de corruption en douceur des personnes que ce qui est la manière de faire souvent violente du crime organisé autour du commerce illégal de la drogue ou de la prostitution. Les interrogations du Comité portaient sur des éléments de formation de l'ordre de l'intervention physique auprès des personnes, de la conduite d'un véhicule d'urgence, de l'utilisation du pistolet en situation de tir défensif. Le Commissaire a répondu : 1) que toutes ces matières seront enseignées selon un mode soigneusement adapté au domaine d'enquête spécialisé qui constitue son mandat; 2) que, même dans le cas de la collusion et de la corruption, chaque membre du personnel d'enquête doit absolument être capable de faire face à des situations difficiles, pouvant impliquer des formes de violence, en maîtrisant les savoir-faire assurant à la fois leur propre sécurité et le succès de leur travail d'enquête; et 3) que le cursus de formation proposé par le volet 1 permettrait une collaboration, une cohésion, une acceptation et une reconnaissance mutuelles entre membres d'un même corps de police spécialisé issus de formations différentes, mais complémentaires, appelés à travailler ensemble et confiants les uns envers les autres, même dans des moments de tension et de danger. Le Comité est satisfait de ces explications et aussi de la ferme volonté du Commissaire d'établir pour son corps de police un standard de base assurant la qualité de la formation initiale et la compétence nécessaire pour des personnes devant faire profession d'enquête sur la criminalité économique relative à la collusion et à la corruption.

Pour le volet 3, outre les remarques formulées à la section VII.2.4 sur le Programme d'intégration à la fonction, le Comité est préoccupé par ce que le Programme appelle les « formations de spécialisation ». En vérité, les renseignements actuellement disponibles sont limités et laissent le Comité sur sa faim. Le Comité a été informé de la position du Commissaire que des formations spécialisées doivent suivre un bon apprentissage de la pratique concrète caractérisant le travail du corps de police spécialisé du CLCC. Le Comité en prend bonne note, mais il reviendra sur cet enjeu dans son chapitre sur les recommandations.

Pour le Comité, il s'agit, en effet, pour le Commissaire de développer au mieux son expertise sur la criminalité qui forme l'objet de son mandat et de devenir un corps de police spécialisé de très haut calibre.

Cela dit, le Comité se réjouit grandement de la mise au point du programme de formation pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire. En effet, pour doter le CLCC, entre autres, de ressources pour l'enquête disposant des formations universitaires préparant à combattre efficacement la collusion et la corruption, deux grandes conditions devaient être remplies. D'une part, il était nécessaire qu'aient été mises en place les dispositions législatives, réglementaires et administratives permettant au commissaire à la lutte contre la corruption d'embaucher son propre personnel d'enquête selon des critères de sélection et de formation appropriés au corps de police spécialisé dont il est responsable. D'autre part, il était aussi nécessaire qu'ait été conçue une formation permettant à des personnes diplômées de programmes universitaires en droit, comptabilité, génie, gestion, informatique, criminologie, etc., de se former et de se qualifier comme membres de plein droit d'un corps policier spécialisé en enquête. Il se peut que le programme de formation décrit dans le tableau 7.7 doive faire l'objet de perfectionnements, à la suite d'une expérimentation et d'une évaluation, et cela serait tout à fait normal. Cela ne doit pas faire perdre de vue les pas considérables qui ont été franchis pour doter le Québec d'un corps de police spécialisé d'une redoutable efficacité en enquête sur la collusion et la corruption, notamment dans les contrats des organismes publics, et sur la criminalité économique.

VII.2.5.3 Contribution du DPCP aux éléments constitutifs des infractions

Le Comité a demandé au CLCC où en était rendu le développement avec le DPCP d'activités de formation sur les éléments constitutifs des infractions qui ressortent du mandat du corps de police spécialisé. Selon l'information reçue, une « formation, d'une durée de 3 heures, a été donnée en décembre 2021 et en avril 2022 aux enquêteurs du CLCC et aux enquêteurs en prêt de service. La révision et la mise à jour du contenu en collaboration avec le DPCP sera faite en 2022-2023 ». Le Comité s'étonne du nombre très limité d'heures consacrées à ce domaine de formation; il suivra donc les résultats de cette révision annoncée.

VII.2.5.4 Identification des compétences collectives nécessaires au CLCC

En réponse à une question du Comité concernant la description des compétences collectives nécessaires à la réalisation du mandat d'enquête du corps de police spécialisé du CLCC, celui-ci a fait état de développements importants dans ce projet. Il appert qu'un « registre des compétences » a été mis au point en réponse à trois objectifs :

- Établir un portrait d'ensemble des études terminées, des formations réussies et des qualifications/aptitudes détenues par le personnel d'enquête;
- Consigner les compétences collectives nécessaires pour assurer l'efficacité opérationnelle des équipes d'enquête et les traduire en standards minimums de formation lorsque ces compétences peuvent être acquises via le suivi d'une formation;

À partir des standards établis, élaborer un parcours de formation et planifier les besoins de perfectionnement en fonction des écarts de compétences constatés au sein de l'unité. (Communication du Commissaire, le 24 mai 2022)

Le Comité prend note de l'évolution de ce projet dont le Commissaire précise qu'il devrait être complété par l'identification de l'« éventail complet » des compétences collectives nécessaires au cours de l'exercice 2022-2023.

Aux yeux du Comité, les diverses dispositions mises en place par le Commissaire pour construire son corps de police spécialisé — appels de candidatures, conditions d'admissibilité et critères de sélection, processus de sélection — apparaissent adéquates et ne suscitent pas de plus amples commentaires. Par contre, le Comité demeure préoccupé par la question de la formation et du perfectionnement, qui revêt toujours une importance capitale compte tenu des particularités du domaine d'intervention du corps de police spécialisé du CLCC. Le Comité y reviendra donc dans ses recommandations.

VII.2.6 Aspects administratifs de la constitution du corps de police spécialisé

La constitution du corps de police spécialisé comporte aussi des éléments de nature administrative ou matérielle. Le Comité note les développements suivants pendant l'exercice 2021-2022 :

- L'Entente administrative de 2015 avec le ministère de la Sécurité publique est en voie de renouvellement;
- Le comité de liaison avec la Sûreté du Québec sur les services de soutien fournis par cette dernière, tel que cela est recommandé par le Comité (recommandation 3/55), a été mis en place en décembre 2021;
- Le CLCC a entrepris l'acquisition d'équipements policiers nécessaires à l'autonomie du corps policier spécialisé du commissaire (véhicules, armes, etc.).

Au vu de l'ensemble des développements qui viennent d'être évoqués dans la présente section, le Comité note qu'il s'agit bien d'avancées importantes dans la constitution complète du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption. À ce stade, il est essentiel que ces développements se poursuivent pour que le Québec dispose du corps de police spécialisé capable de lutter efficacement contre la collusion et la corruption dans les contrats des organismes publics. Et, pour le Comité, le commissaire et toute son équipe d'enquête devraient avoir pour ambition que le corps de police spécialisé voulu par l'Assemblée nationale du Québec devienne rapidement un modèle à l'échelle mondiale.

VII.3 ÉVÉNEMENTS MAJEURS DE L'EXERCICE 2021-2022 CONCERNANT LA FONCTION D'ENQUÊTE

Deux événements majeurs concernant la fonction d'enquête ont ponctué la vie du Commissaire à la lutte contre la corruption au cours de l'exercice 2021-2022. Il est nécessaire d'en faire état dans ce rapport.

VII.3.1 Fin de l'enquête « Mâchurer »

Le 28 février 2022, le commissaire à la lutte contre la corruption a publié un communiqué de presse intitulé « *Le commissaire à la lutte contre la corruption met fin à l'enquête Mâchurer* ». On y lit notamment ce qui suit :

Le projet MÂCHURER visait à déterminer si des infractions criminelles ont été commises en lien avec des activités de financement du Parti libéral du Québec, en particulier le financement dit « sectoriel », entre les années 2001 et 2012.

L'enquête a été ouverte en avril 2014. Plusieurs moyens d'enquête ont été déployés pour faire la lumière sur cette situation, dont la rencontre de plus de 300 témoins.

À la suite de nombreuses démarches d'enquête, le commissaire a sollicité un avis juridique du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) sur la preuve colligée jusqu'alors afin de lui permettre de déterminer les suites appropriées à donner à l'enquête. Le DPCP a confié cette analyse à un comité d'examen présidé par un juge à la retraite de la Cour d'appel.

Considérant l'avis juridique obtenu ainsi que toute la rigueur et les ressources déjà investies dans cette enquête, le commissaire estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre cette dernière et y met donc fin.

Une demi-heure après la publication de celui du CLCC, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a rendu public son propre communiqué sur le sujet pour expliquer la nature et la portée de son rôle dans la décision de mettre fin à « Mâchurer » :

Le DPCP a confié la demande d'avis juridique sollicité en cours d'enquête à un comité d'examen composé de deux procureurs du Bureau de la grande criminalité et des affaires spéciales, de deux procureurs en district et d'un juge à la retraite de la Cour d'appel [l'honorable André Rochon] afin que les garanties d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité inhérentes à l'institution ne puissent être remises en question.

Fort de l'expérience et des expertises complémentaires de ses membres, le comité d'examen a procédé à une analyse rigoureuse de la preuve soumise par l'UPAC au regard des décisions judiciaires et des principes juridiques applicables. [...]

Le DPCP est régulièrement consulté par les corps policiers lorsque ceux-ci souhaitent obtenir un avis juridique dans le cadre d'une enquête. Cependant, la décision de mettre fin à une enquête policière et, le cas échéant, celle de soumettre ou non une demande d'intenter des procédures judiciaires au DPCP demeure la prérogative des corps policiers.

Le Comité a pris attentivement connaissance de ces deux communiqués publiés le 28 février 2022.

VII.3.1.1 Importance de la décision de mettre fin à l'enquête « Mâchurer »

La décision de mettre fin à l'enquête « Mâchurer » est un événement important vécu par le CLCC et l'UPAC au cours de l'exercice 2021-2022, et ce, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'enquête était de grande importance :

- par sa durée, puisqu'elle avait débuté en 2014;
- par l'envergure de la période couverte, soit de 2001 à 2012;
- par la complexité intrinsèque de son objet;
- par le nombre de témoins rencontrés (plus de 300);
- par la notoriété des personnes en cause en raison des positions qu'elles occupaient au sein du Parti libéral du Québec;
- par l'intérêt récurrent que l'enquête soulevait dans les médias;
- par les interrogations répétées qu'elle a provoquées dans le milieu politique québécois;
- par les poursuites judiciaires contre l'État québécois qu'elle a engendrées.

En deuxième lieu, l'enquête a souvent été perçue, dans les médias et dans certains courants d'opinion comme l'illustration de tout ce qui ne fonctionnait pas dans le corps de police spécialisé du CLCC. On a dit :

- qu'il s'agissait d'une enquête diffusant des soupçons sur certaines personnes et certaines situations sans conclure nettement;
- que c'était une enquête en stagnation et n'aboutissant jamais;
- que c'était une enquête s'enlisant dans des procédures judiciaires qui se multiplient et qui bloquent tout progrès;
- que c'était une enquête coûtant très cher en fonds publics, c'est-à-dire aux frais des contribuables, sans résultats;
- que c'était une enquête nourrissant des ambitions dépassant largement la capacité du corps de police de la réussir.

En troisième lieu, l'enquête « Mâchurer » constituait et constitue encore la base d'une poursuite contre le gouvernement du Québec par l'ancien premier ministre Jean Charest. La demande introductive d'instance est datée du 9 octobre 2020; elle a été modifiée le 25 octobre 2021. Les dommages réclamés à l'origine s'élevaient à 1,05 million de dollars, 50 000 \$ à titre de dommages pour atteinte à la vie privée et 1 million de dollars à titre de dommages punitifs. La modification d'octobre 2021 a ajouté 1 million de dollars en dommages punitifs. Enfin, le 17 février 2022, le poursuivant a demandé à un tribunal d'enjoindre au CLCC d'accélérer ses démarches.

En quatrième lieu, la décision de mettre un terme à l'enquête « Mâchurer », en date du 28 février 2022, est survenue à un moment politiquement chargé. En effet, depuis la vacance à la direction du Parti conservateur du Canada (PCC) résultant de la destitution le 2 février 2022 du chef en poste, la question de la candidature de monsieur Jean Charest à la direction du PCC est devenue objet de commentaires et de discussions sur la place publique, jusqu'à ce que l'intéressé ait confirmé sa candidature le 10 mars 2022.

Toutes ces raisons montrent l'importance de la décision relative à la clôture de l'enquête « Mâchurer ».

VII.3.1.2 Intérêt du Comité pour la décision relative à l'enquête « Mâchurer »

Compte tenu de l'ensemble des constatations qui précèdent concernant l'importance de l'enquête « Mâchurer » et de la décision du commissaire d'y mettre fin, le Comité de surveillance a jugé nécessaire de s'intéresser à cet événement de l'année 2021-2022.

Il est toutefois essentiel de bien préciser sous quel angle s'est manifesté l'intérêt du Comité.

D'une part, le Comité ne s'est pas engagé dans sa propre évaluation des motifs policiers ou juridiques de la décision du commissaire de mettre fin à l'enquête « Mâchurer », et ce, pour les raisons suivantes :

(1) Selon l'article 9 de la *Loi*, le commissaire a pour fonction « 1° de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles afin de leur donner les suites appropriées »; ces dernières relèvent du propre jugement du commissaire;

(2) Le Comité constate que le commissaire à la lutte contre la corruption, en sa qualité d'agent de la paix et de directeur de corps de police, a exercé la prérogative qui lui appartient en vertu de la loi de ne pas recommander au DPCP d'intenter une poursuite criminelle contre des personnes soupçonnées de conduites illégales. Le commissaire n'a pas à répondre d'une telle décision devant le Comité;

(3) Selon l'article 35.5 de la *Loi*, « [l]e Comité rend ses avis publics ». Cependant, « il doit préalablement consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4. » Celui-ci se lit comme suit :

35.4. Dans l'exercice de son mandat, le Comité ne peut agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit, notamment ceux relatifs à la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police.

Également, le Comité ne peut demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi.

(4) Au moment de la préparation du présent rapport, l'enquête « Mâchurer » est l'objet de poursuites judiciaires civiles en cours. Il ne serait ni sage ni même approprié que le Comité formule des avis sur une affaire actuellement *sub judice*.

D'autre part, le Comité, conformément à son mandat de « donner son avis [...] sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption » (*Loi*, article 35.3 1°), a toutefois décidé d'examiner le cheminement décisionnel ayant conduit à la décision de mettre fin à l'enquête « Mâchurer » de manière à pouvoir attester que cette décision a été prise de manière régulière, en vertu uniquement de considérations probantes, juridiques et proprement policières, sans influences externes inappropriées, injustifiées ou indues.

VII.3.1.3 Processus décisionnel ayant conduit à la fin de l'enquête « Mâchurer »

Le Comité s'intéresse donc au processus décisionnel ayant conduit à la fin de l'enquête « Mâchurer » dans le but de s'assurer que, considérant l'importance intrinsèque de cette enquête et les actions judiciaires auxquelles elle a donné et donne lieu, et malgré le contexte politique dans lequel la décision a été prise, le processus décisionnel s'est déroulé de manière régulière et correctement, tel que cela est expliqué au paragraphe précédent.

Il convient d'abord de dresser une chronologie sommaire de l'enquête « Mâchurer » établie sur la base des renseignements demandés par le Comité au CLCC et fournis par ce dernier :

- 2014, mars : ouverture de l'enquête;
- 2019, juin : début d'un processus de révision de toutes les enquêtes en cours. Voir à ce sujet le *Rapport d'activité 2020-2021* du CSUPAC :

[...] dès juin 2019, une équipe de révision des enquêtes composée des chefs de service, des officiers et d'une coordonnatrice en divulgation de la preuve embauchée un peu plus tard, a été mise en place pour procéder à un inventaire de l'ensemble des dossiers d'enquêtes actifs et passer tous ces dossiers en revue. Le commissaire associé aux enquêtes maintenant en poste a expliqué au Comité qu'à cette occasion l'équipe de révision a entrepris de vider tous les classeurs et de numériser tous les dossiers. Cet exercice de révision, selon ce qui a été expliqué au Comité, a permis de vérifier l'admissibilité en preuve de tous les éléments de preuve recueillis et, en particulier, lorsque des enquêtes étaient plus anciennes, l'équipe de révision a tenu à s'assurer que les preuves recueillies avant certains changements jurisprudentiels seraient toujours admissibles devant les tribunaux. L'équipe s'est aussi assurée que les théories mises en avant dans certains dossiers étaient basées sur des faits vérifiés et des éléments purement objectifs et non des interprétations. Les procureurs du DPCP ont été informés et impliqués tout au long de ce processus de révision.

À l'issue de cet exercice, certaines enquêtes ont été closes. Certaines d'entre elles ont même été closes publiquement. Par exemple, le 8 novembre 2019, le commissaire a rendu publique sa décision de mettre fin à l'enquête « Justesse » en publiant un communiqué transmis aux médias et expliquant brièvement la décision. Il a fait de même, le 25 juin 2020, en annonçant la fin de l'enquête « Modestie ».

Plus fondamentalement, a-t-on expliqué au Comité, le processus de révision des enquêtes actives a permis, aux premiers moments de l'existence d'un corps de police spécialisé et indépendant, dont le Commissaire avait dorénavant la pleine maîtrise, de poser un diagnostic organisationnel sur la fonction d'enquête telle qu'elle a été menée depuis les débuts de l'organisation. Le Commissaire a ainsi pu mesurer l'ampleur des différences dans les façons de faire des équipes d'enquête, constater que les expertises étaient inégalement réparties au sein de l'organisation et que le partage d'expériences n'était pas optimal. Selon ce qui a été rapporté au Comité, les responsables des enquêtes ont pris conscience que les équipes d'enquêteurs n'exécutaient pas leur travail dans un environnement propice aux échanges, aux interactions et à l'uniformisation des pratiques. Le Commissaire a par ailleurs pris acte des enjeux soulevés par certaines méthodes policières à la suite de décisions judiciaires défavorables et a amorcé une réflexion sur plusieurs modifications nécessaires.

(p. 118-119)

- Au terme de ce processus, en juin 2020, l'enquête « Mâchurer » sera jugée « viable » et reposant sur des « bases saines » du point de vue proprement policier;
- 2019, automne : le CLCC adresse au DPCP une demande générale d'assistance et de conseil concernant l'enquête « Mâchurer »;
- 2020, février à avril : discussions à la suite de la demande d'assistance et de conseil formulée par le CLCC. Création en avril du comité présidé par le juge Rochon et formé de deux procureurs du Bureau de la grande criminalité et des affaires spéciales et de deux procureurs en district du DPCP;
- 2020, le 9 octobre : monsieur J. Charest inscrit une poursuite judiciaire contre le Québec pour l'enquête « Mâchurer »;
- 2020, le 2 décembre : le Comité Rochon transmet une opinion juridique au CLCC;
- 2021, le 17 mars : rencontre du Comité Rochon avec le CLCC afin de répondre aux questions que suscite l'avis juridique du Comité;
- 2021, le 17 septembre : le CLCC demande au DPCP une précision sur l'opinion juridique à l'égard de certains éléments de preuve qui avaient été soumis par le corps policier;
- 2021, le 25 octobre : monsieur J. Charest double le montant de sa poursuite;
- 2021, le 15 décembre : le DPCP répond à la demande du CLCC de reconsidérer son analyse juridique sur la base des nouveaux éléments soumis par le corps policier en septembre précédent;
- 2022, le 17 janvier : le CLCC informe le DPCP de sa décision de mettre fin à l'enquête « Mâchurer »;
- 2022, le 2 février : le chef du Parti conservateur du Canada est destitué de son poste;
- 2022, le 28 février : communiqué du CLCC annonçant la fin de l'enquête « Mâchurer »;
- 2022, le 10 mars : monsieur Jean Charest annonce sa candidature à la direction du Parti conservateur du Canada.

Au vu de cette chronologie, le Comité s'est posé deux questions quant au processus décisionnel, questions qu'il a directement posées au commissaire dans le cadre de rencontres tenues les 7 avril et 18 mai 2022 :

Question n° 1 : Que s'est-il passé entre le 15 décembre 2021 et le 17 janvier 2022?

Par-delà les éléments de chronologie cités ci-dessus, le Comité a été informé : 1) des diverses étapes du processus décisionnel conduisant à la décision que le commissaire communique au DPCP le 17 janvier 2022; et 2) des personnes impliquées par le processus décisionnel. Le Comité a toutes les raisons de penser que ce processus décisionnel : 1) a été entièrement interne au Commissaire, sauf pour des échanges entre le commissaire lui-même et le directeur des poursuites criminelles et pénales, à compter du retour du congé des Fêtes au début de janvier 2022; et 2) a fait preuve d'une analyse très attentive de l'ensemble du dossier, par les personnes les plus qualifiées pour le faire, d'échanges susceptibles de conduire à une décision bien étayée « après avoir soulevé toutes les pierres » comme on le dit, et d'une très grande prudence éclairée par les considérations pertinentes de nature juridique et de pratiques policières.

Question n° 2 : Que s'est-il passé entre le 17 janvier et le 28 février 2022?

Le commissaire et le directeur des poursuites criminelles et pénales ont déterminé et mis en œuvre les démarches nécessaires pour préparer et coordonner leurs communications respectives rendant publique la décision du commissaire de mettre fin à l'enquête « Mâchurer », et ce, en fonction des responsabilités de chaque institution.

Compte tenu de la situation politique ayant évolué du 2 février au 10 mars, le Comité a tenu à s'assurer qu'aucune considération politique n'avait influé sur la décision du Commissaire de mettre fin à l'enquête « Mâchurer » et d'en faire l'annonce par communiqué le 28 février 2022.

Le Comité est satisfait des réponses reçues du Commissaire sur le délai entre la prise de décision et l'annonce officielle. Premièrement, le Commissaire a dû communiquer cette décision à l'interne, ce qui a nécessité rencontres et explications. Deuxièmement, le commissaire et le DPCP ont coordonné leur action avec le responsable de la défense de l'État québécois contre les poursuites résultant de l'enquête. Enfin, le Commissaire et le DPCP ont convenu de coordonner leurs annonces, ce qui a ici aussi nécessité rencontres et discussions, particulièrement dans le contexte rendu sensible par l'existence de poursuites judiciaires contre le gouvernement.

En ce qui concerne la décision de mettre fin à l'enquête « Mâchurer », le Comité est d'avis qu'aucune considération d'ordre politique n'a influé sur les actions et les décisions du Commissaire.

Enfin, le Comité insiste avec la plus grande énergie sur la nécessité impérieuse pour le Commissaire de procéder, dès que cela sera possible, à un post-mortem approfondi de l'enquête « Mâchurer ». Un tel post-mortem, comme dans le cas d'autres enquêtes, tant réussies que non, fournira une matière utile à la formation et au perfectionnement professionnel du personnel d'enquête du corps de police spécialisé du CLCC. La méthode pédagogique de l'étude de cas a fait déjà dans de nombreux domaines la preuve de sa valeur.

Le Comité est en outre satisfait du fait que le Commissaire et le DPCP aient entrepris, à la suite de la fin de l'affaire « Mâchurer », une démarche sur les mesures à mettre en place afin de développer, dans le respect des rôles et des responsabilités de chacun, une vision commune des dossiers longs et complexes. À ce dernier sujet, le Comité rappelle sa recommandation 3/56 demandant que le Commissaire et le Directeur des poursuites criminelles et pénales se dotent d'un groupe de travail technique « ayant pour mandat de développer des moyens et des outils, y compris des méthodes de travail, destinés à s'assurer une vision institutionnelle commune des dossiers auxquels ils collaborent ».

VII.3.2 Examen d'un jugement d'arrêt de procédures (R. c. Robitaille)

Le 18 octobre 2021, la juge Nancy McKenna de la Cour du Québec a prononcé un arrêt des procédures dans le procès intenté contre les accusés Jean-Marc Robitaille, Normand Trudel, Daniel Bélec et Luc Papillon pour des accusations de corruption dans les affaires municipales et d'abus de confiance ou d'aide à commettre un abus de confiance.

Dans sa décision, la juge prononce un arrêt des procédures pour manquements graves à l'obligation de divulgation à la défense de renseignements susceptibles d'entacher la crédibilité d'un des témoins vedettes de la poursuite. En substance, le traitement d'une dénonciation transmise au CLCC aurait été considéré par les enquêteurs comme une « vérification de signalement », ce qui fait que les éléments associés à cette vérification n'ont pas été transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Dans sa décision, la juge se montre très critique à l'égard du comportement de certains enquêteurs au dossier et à l'égard du commissaire associé aux enquêtes. Dans le cas de ce dernier, qui, selon la juge, « s'est montré peu intéressé à aider le tribunal dans la recherche de la vérité » (paragraphe 288), la juge affirme aussi « que la crédibilité de ce témoin est ternie de façon irrémédiable » (paragraphe 289).

Cette décision judiciaire a interpellé le Comité qui s'est demandé, entre autres, si le corps de police du CLCC avait mené l'enquête dans ce dossier dans les règles de l'art (par exemple en n'ayant pas découvert à temps que son témoin vedette présentait des lacunes sur le plan de la crédibilité). Le Comité s'est aussi demandé si le corps de police avait une connaissance suffisante de la notion d'enquête aux fins de ses obligations de divulgation de la preuve ou encore s'il s'agissait d'un cas de culture « de désir de gagner à tout prix ». Le Comité a par ailleurs été très troublé par les conclusions de la juge relatives au manque de candeur du commissaire associé aux enquêtes.

La décision de la juge McKenna a été portée en appel devant la Cour d'appel du Québec. Il n'est donc pas opportun de discuter de ce dossier plus à fond ici.

Cela dit, le Comité a tenu à rencontrer le commissaire à la lutte contre la corruption afin de discuter de ce dossier et de connaître les mesures mises en place à la suite de cette décision, indépendamment des conclusions auxquelles pourrait en venir la Cour d'appel. Le Comité a

été informé que, à la suite de cet événement, un juge à la retraite a été mandaté par le Commissaire pour procéder à un examen externe du processus de traitement et de gestion d'une dénonciation. Par ailleurs, le Comité a été informé qu'une enquête en vue de déterminer s'il y a matière à citation devant le Comité de déontologie policière a été enclenchée à l'égard de quatre enquêteurs du CLCC, y compris à l'égard du commissaire associé aux enquêtes. Ce dernier a par ailleurs été affecté à des fonctions administratives jusqu'à nouvel ordre. Dans l'intervalle, un policier prêté au CLCC par la SQ a été retourné à ce corps de police.

Le Comité est satisfait que le Commissaire ait pris les mesures appropriées pour faire la lumière à l'interne sur cette affaire et, éventuellement, prendre les actions appropriées.

À la lumière des observations et des analyses qui précèdent, le Comité estime que la constitution du corps de police spécialisé autonome du Commissaire à la lutte contre la corruption a progressé significativement au cours de l'exercice 2021-2022. Le Comité est enclin à penser que la capacité d'enquête de ce corps de police s'accroîtra dans le sillage des changements qui sont survenus au cours de l'exercice 2021-2022. Cela est de bon augure pour la société québécoise.

CHAPITRE VIII - RECOMMANDATIONS

Selon la pratique établie dès son premier rapport annuel d'activité rédigé au terme de l'exercice 2018-2019, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption conclut son quatrième rapport en formulant des recommandations. Celles-ci résultent des observations et des analyses du Comité ainsi que de ses échanges avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et son équipe de direction. Ces nouvelles recommandations s'ajoutent aux 56 formulées à ce jour par le Comité dont la majorité, en fait 46, sont réalisées ou en cours de réalisation, comme l'explique de manière détaillée le chapitre IV du présent rapport. Le Comité mentionne avec grande satisfaction que seules trois de ses recommandations ont été rejetées.

Les recommandations qui s'ajoutent cette année sont présentées selon l'ordre des chapitres auxquels elles réfèrent dans ce rapport.

VIII.1 Cadres législatifs et administratifs généraux

Au cours des exercices 2020-2021 et 2021-2022, comme le rappelle le chapitre I du présent rapport, certains éléments des cadres législatif et administratif généraux dans lesquels opère le Commissaire à la lutte contre la corruption ont connu des changements de grande importance pour l'avenir de cet organisme :

- D'une part, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* (2020, c. 31, projet de loi 72, adopté et sanctionné le 11 décembre 2020) donne au commissaire le pouvoir : 1) d'embaucher lui-même les personnes nécessaires pour le corps policier qu'il dirige, ces personnes ayant statut d'agent de la paix à titre d'agents, de sous-officiers et d'officiers du corps de police; et 2) celui de définir lui-même sa politique de gestion du personnel d'enquête, sous réserve d'éventuels contrats collectifs de travail. En outre, la même loi donne au gouvernement le pouvoir de fixer par règlement les critères de sélection et les exigences de formation requises des membres du corps de police du CLCC;
- D'autre part, en vertu du décret 1117-2021, adopté par le gouvernement du Québec le 11 août 2021, le *Règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption* permet au commissaire d'embaucher, pour son corps de police spécialisé, des personnes pouvant provenir d'une diversité de formations supérieures, notamment universitaires, des personnes qui n'auront pas nécessairement acquis la formation policière collégiale ni une expérience de patrouille-gendarmerie ou même d'enquête policière. Par ailleurs, le *Règlement* prévoit aussi que les futurs membres de l'équipe d'enquête spécialisée du Commissaire doivent terminer avec succès une formation les préparant directement au travail d'enquête policière dans le domaine de la corruption et du crime économique. Tel que cela est précisé au chapitre VII, cette formation a été définie et peut maintenant être donnée.

Il faut rappeler qu'à ces changements s'ajoute une nouvelle loi entraînant notamment des modifications à la fonction de vérification de l'intégrité des entreprises du CLCC; le Comité y reviendra à la section VIII.3 ci-après.

Les changements législatifs de 2020 et réglementaires de 2021 que l'on vient d'évoquer incitent le Comité à formuler une recommandation qui concerne les cadres généraux dans lesquels fonctionne le Commissaire et notamment ses relations avec le ministère de la Sécurité publique. Il convient de bien situer cette nouvelle recommandation.

La toute première recommandation formulée par le Comité de surveillance dans son rapport d'activité pour l'année 2018-2019 s'intitulait « Constitution complète du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption ». Cette recommandation initiale du Comité comportait notamment les éléments suivants :

Que, compte tenu de la décision du législateur d'instituer un corps de police spécialisé au sein de l'Unité permanente anticorruption par la *Loi sur la police* (articles 89.1 et 89.2) et par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (article 8.4), soit reconnu, par le gouvernement du Québec, le ministère de la Sécurité publique, le Conseil du trésor, et tout autre organisme gouvernemental concerné, et par l'UPAC, le caractère hautement stratégique et prioritaire du travail à réaliser pour assurer la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption dans les contrats publics; [...]

(1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Que cette priorité ait pour objectif de réaliser concrètement et pleinement l'intention du législateur, à savoir :

a) assurer au nouveau corps policier spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics les droits, les pouvoirs, les obligations ainsi que l'autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle, de même nature que ceux reconnus aux corps de police par la *Loi sur la police* et nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la *Loi*;

b) assurer les ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la *Loi*.

Depuis le dépôt à l'Assemblée nationale du premier rapport annuel d'activité du Comité, le 14 juin 2019, beaucoup de travail a été accompli par les parties intéressées, soit le ministère de la Sécurité publique et le Commissaire à la lutte contre la corruption, de même que par l'Assemblée nationale elle-même, pour faire avancer le projet de la « constitution complète du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption ». Le chapitre I rappelle l'ensemble des modifications législatives et les développements réglementaires nouveaux qui concourent à la réalisation du projet.

Le Comité a été informé par le Commissaire que, pour certaines opérations administratives telles l'embauche de son personnel, un certain nombre de contrôles, sans réelle valeur ajoutée perceptible, sont toujours effectués par le ministère de la Sécurité publique, ce qui à la fois complique la vie et ralentit sans nécessité visible les travaux du Commissaire. En

conséquence et dans le but de faire progresser l'autonomie du Commissaire, le Comité formule la recommandation suivante à l'intention du ministère de la Sécurité publique :

Recommandation 4/57

AUTONOMIE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant la recommandation 1 du Comité de surveillance des activités de l'UPAC affirmant « le caractère hautement stratégique et prioritaire du travail à réaliser pour assurer la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption »;

Considérant en particulier la nécessité, reconnue par la recommandation 1 du CSUPAC, d'« assurer au nouveau corps policier spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics, les droits, les pouvoirs, les obligations ainsi que l'autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle, de même nature que ceux reconnus aux corps de police par la *Loi sur la police* et nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi »;

Considérant que certaines opérations administratives nécessaires au fonctionnement et au développement normal du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption sont encore sujettes à l'intervention, sans réelle valeur ajoutée perceptible, de services du ministère de la Sécurité publique;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le ministère de la Sécurité publique reconnaisse au Commissaire à la lutte contre la corruption sa pleine autonomie administrative, notamment dans les matières suivantes :

1. Gestion des postes et de l'effectif;
2. Dotation des emplois;
3. Classification et évaluation des emplois;
4. Prévention et règlement des situations de conflit au travail.

Que le ministère de la Sécurité publique s'assure de la pleine mise en application de la présente recommandation au plus tard le 1^{er} avril 2023.

Que se poursuivent les échanges entre le Ministère et le Commissaire dans les autres domaines administratifs pour lesquels il convient de reconnaître l'autonomie du Commissaire.

Que, de manière générale, les responsabilités du ministère de la Sécurité publique à l'endroit du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption soient de même nature que celles exercées à l'endroit des autres corps de police, et ce, selon les dispositions de la *Loi sur la police*.

VIII.2 Gestion générale

La constitution complète et le bon fonctionnement du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, de même que sa contribution efficace aux travaux de l'UPAC, requièrent que le corps de police et les services qui le soutiennent se dotent de l'ensemble des politiques nécessaires à une bonne gestion.

Dans son premier rapport d'activité, le Comité de surveillance a recommandé que le Commissaire se dote d'un « calendrier pluriannuel de développement de ses politiques de gestion en établissant un ordre de priorité » et que « le processus de développement du premier ensemble complet de politiques de gestion soit complété d'ici le 31 mars 2023 » (Recommandation 6). À ce moment, le Commissaire prévoyait de mettre au point un ensemble de 123 politiques de gestion. La pandémie qui a frappé le monde et le Québec à compter de mars 2020 a eu un effet perturbateur très important sur la gestion des organismes publics comme des entreprises privées. Dans le cas particulier du Commissaire, le développement de politiques de gestion a été retardé. Aussi, dans son rapport d'activité pour l'exercice 2020-2021, le Comité revenait à la question des politiques de gestion par sa recommandation 3/42 :

Que le Commissaire mette à jour, d'ici le 31 mars 2022, le calendrier de développement des politiques de gestion encore en voie d'élaboration et, en conséquence, accélère le développement des politiques de gestion nécessaires à son fonctionnement en pleine autonomie juridique et administrative.

Le Comité a été informé qu'au terme de l'exercice 2021-2022 un total de 33 politiques de gestion avait été mis au point et que le Commissaire réfléchissait à la poursuite de ce travail à la lumière d'une appréciation plus approfondie de ses besoins en cette matière. Dans ces conditions, le Comité juge nécessaire de formuler la recommandation suivante :

Recommandation 4/58

POLITIQUES DE GESTION

Considérant la nécessité que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote de l'ensemble des politiques de gestion requises pour le bon fonctionnement de son corps de

police spécialisé et des services le soutenant ainsi que pour sa contribution aux tâches de l'Unité permanente anticorruption;

Considérant que la pandémie a perturbé le travail de développement des politiques de gestion du Commissaire;

Considérant que le Commissaire a mis au point, en date du 31 mars 2022, un total de 33 politiques de gestion;

Considérant l'opportunité pour le Commissaire de réviser son plan initial de développement de politiques de gestion;

Considérant la nécessité de mener à terme le travail de mise au point de politiques de gestion;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire mette au point, d'ici le 31 mars 2023, une nouvelle détermination de ses besoins en matière de politiques de gestion et un nouveau calendrier de développement de ces politiques, et ce, compte tenu des développements survenus depuis la formulation de la recommandation 6 du Comité demandant l'établissement d'un calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion, telle qu'elle est complétée par la recommandation 3/42, et compte tenu des politiques développées à ce jour.

Le 13 juillet 2018, le Commissaire à la lutte contre la corruption, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec signaient un protocole pour baliser leur collaboration et, en particulier, les prêts de service de policiers-enquêteurs appartenant à la Sûreté. Ce protocole était de trois ans, mais devait demeurer en vigueur en attendant son renouvellement. Dans son premier rapport d'activité, le Comité, après analyse du protocole en cause, a formulé une recommandation selon laquelle un éventuel nouveau protocole « soit aligné sur les principes structurant le projet d'entente avec les municipalités » pour le prêt de policiers-enquêteurs par des corps de police municipaux (recommandation 13). Selon une information reçue par le Comité, les parties ont convenu de reporter à l'automne 2022 les échanges en vue de renouveler leur protocole. Le Comité en prend bonne note.

Dans ce contexte, le Comité juge aussi utile d'indiquer que la nouvelle entente devra être conclue entre le Commissaire et la direction de la Sûreté du Québec sans que l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec soit partie au futur protocole. Le Comité reconnaît sans hésitation qu'un nouveau protocole doit respecter les droits contractuels reconnus dans la convention collective établie et les intérêts professionnels légitimes des policières et des policiers de la Sûreté qui seraient prêtés au Commissaire. Cependant, cela

ne commande pas de soi que l'Association soit partie prenante de plein droit au protocole. Le protocole doit lier deux employeurs et l'Association n'est pas l'employeur des policières et des policiers de la Sûreté du Québec. Il incombe donc à la direction de la Sûreté de s'assurer qu'un éventuel protocole avec le CLCC respecte les droits des policières et des policiers en cause. En outre, le Comité rappelle que les syndicats policiers ne sont pas parties aux ententes entre le Commissaire et des municipalités pour le prêt de membres de corps de police municipaux.

Le Comité formule donc la recommandation suivante :

Recommandation 4/59

PROTOCOLE AVEC LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Considérant que le Protocole conclu entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec en date du 13 juillet 2018 avait une durée de trois ans;

Considérant les changements législatifs et réglementaires modifiant la situation et le fonctionnement du corps de police spécialisé du Commissaire;

Considérant qu'il y a intérêt à renouveler un tel protocole pour baliser la collaboration future des deux parties, mais en l'adaptant à la situation nouvelle;

Considérant la décision des parties d'entreprendre des travaux de renouvellement du Protocole à l'automne 2022;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire et la Sûreté du Québec prennent les dispositions nécessaires pour que le Protocole les associant, entré en vigueur le 13 juillet 2018, soit révisé selon la recommandation 13 du Comité et prenne effet au plus tard le 1^{er} avril 2023.

Que le Commissaire et la Sûreté soient les seuls signataires du nouveau protocole les liant.

La criminalité relative à la collusion et la corruption dans les contrats publics est complexe. Le droit applicable à ces domaines est aussi fort complexe. C'est pourquoi le Comité a plus d'une fois insisté sur la nécessité pour le Commissaire à la lutte contre la corruption de développer vigoureusement sa fonction de surveillance en s'associant à des chercheurs universitaires et collégiaux s'intéressant à ce type de criminalité (recommandation 17

proposant un comité de liaison scolaire) et en s'efforçant d'être informé des meilleures pratiques en matière d'enquête sur la criminalité économique (recommandation 18 proposant une surveillance pour la recherche des meilleures pratiques). Par ailleurs, le Comité a aussi recommandé que le Commissaire exerce, en collaboration avec des partenaires des milieux universitaires et du ministère de la Sécurité publique, sa propre surveillance, et ce, « pour contribuer à éclairer, par des avis fondés sur son expertise, l'élaboration de projets de lois et de règlements, de politiques ou de pratiques administratives pouvant avoir une incidence sur la lutte contre la collusion et la corruption » (recommandation 3/50).

En réponse à une question du Comité concernant les suites à ces trois recommandations, le Commissaire a fait connaître son intention de les examiner ensemble afin de déterminer les suites qu'il entend donner. Le Comité prend bonne note de cette intention tout en jugeant nécessaire la recommandation suivante afin de faire en sorte que ce dossier progresse décisivement :

Recommandation 4/60

FONCTION DE VIGIE

Considérant que la criminalité de collusion et de corruption dans les contrats publics est complexe;

Considérant que le droit applicable lors de mises en accusation et de procès pour des allégations de collusion et de corruption est aussi fort complexe;

Considérant l'importance que doit représenter pour le Commissaire à la lutte contre la corruption la fonction de vigies à la fois pour s'appropriier lui-même les meilleures pratiques et pour les appliquer à son travail de prévention et à son travail d'enquête et aussi pour éclairer les instances gouvernementales sur les risques de collusion et de corruption qui peuvent se loger dans les projets de lois, de règlements, de politiques et de pratiques administratives;

Considérant l'intention du Commissaire de considérer ensemble les recommandations 17, 18 et 3/50 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire fasse rapport au Comité, le ou avant le 31 mars 2023, sur la mise en application des recommandations 17 sur un Comité de liaison académique, 18 sur la recherche des meilleures pratiques et 3/50 concernant la fonction de vigie du Commissaire à l'endroit des projets de loi, des règlements, des politiques et des pratiques administratives, et ce, compte tenu de la recommandation 65 du présent rapport.

VIII.3 Fonction de vérification

Le 2 juin 2022, la sanction du lieutenant-gouverneur du Québec était accordée au projet de loi 12 adopté le 25 mai précédent par l'Assemblée nationale et intitulé *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics* (L.Q. 2022, chapitre 18).

La *Loi* a pour effet de réduire les tâches de vérification de l'intégrité des entreprises que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* assigne au Commissaire. En effet, désormais, l'Autorité des marchés publics aura la responsabilité de vérifier toutes les dimensions permettant de juger de l'intégrité d'une entreprise voulant conclure un contrat avec un organisme public, sauf :

- deux aspects qui demeurent de la responsabilité du Commissaire, soit : 1) les possibles antécédents criminels ou les liens possibles de ces personnes avec le crime organisé des propriétaires ou des dirigeants de l'entreprise; et 2) l'utilisation de l'entreprise en cause à des fins de blanchiment d'argent;
- tout autre mandat de vérification que l'Autorité pourrait vouloir confier au Commissaire.

Il faut rappeler en plus que le Commissaire conserve la possibilité d'effectuer des vérifications d'entreprises dans un contexte autre que celui de l'intégrité (voir section VI.1 ci-dessus).

Diverses autres modifications sont apportées à la LCLCC :

LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

57. L'article 2 de la *Loi* concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) est modifié :

1° par la suppression du paragraphe 1.1°;

2° par la suppression, dans le paragraphe 3°, de « 1.1° ».

58. L'article 10 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 1.1°, de « nécessaires afin qu'il puisse donner à l'Autorité des marchés publics les avis prévus aux articles 21.31 et 21.32 » par « prévues aux articles 21.30 et 21.48.12 ».

59. L'article 13.1 de cette loi est modifié par le remplacement, dans ce qui précède le paragraphe 1° du premier alinéa, de « 21.32 » par « 21.48.12 ».

60. L'article 15 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 1°, de « 21.32 » par « 21.48.12 ».

L'adoption de la *Loi* visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics obligera le Commissaire à repenser la fonction de

vérification de l'intégrité des entreprises qu'il a exercée depuis 2011. Dans ce contexte, le Comité de surveillance formule trois recommandations.

Il y a d'abord lieu, pour le Commissaire et l'Autorité des marchés publics, de convenir d'un protocole pour encadrer leur collaboration.

Recommandation 4/61

PROTOCOLE AVEC L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Considérant que les dispositions de la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics modifient les relations entre l'Autorité des marchés publics et le Commissaire à la lutte contre la corruption et les tâches que l'Autorité confiera désormais au Commissaire;

Considérant la nécessité de règles claires de collaboration entre les deux organismes;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire et l'Autorité des marchés publics prennent les dispositions nécessaires pour convenir d'un protocole encadrant leur collaboration et que ce protocole entre en vigueur au plus tard le 1^{er} avril 2023.

Que le Commissaire prépare une offre de services pour asseoir ce protocole sur des bases administratives saines.

Ce dernier élément s'explique par le fait que le recours par l'Autorité aux services du Commissaire, outre les cas explicitement prévus par la *Loi*, doit permettre à ce dernier de connaître le volume de travail qu'il devra assumer.

L'organisation de la fonction de vérification chez le Commissaire doit faire l'objet d'une révision en profondeur compte tenu des changements résultant du transfert à l'Autorité de la plus grande proportion des tâches de vérification de l'intégrité des entreprises. Toutes les vérifications incomberont désormais à l'Autorité, sauf ce qui concerne les liens de propriétaires ou de dirigeants d'entreprises avec le crime organisé et l'utilisation d'entreprises à des fins de blanchiment d'argent et aussi d'autres vérifications que l'Autorité pourra confier au Commissaire. Voilà pourquoi le Commissaire doit réfléchir à la réorganisation de sa fonction de vérification.

Recommandation 4/62**PLAN DE RÉORGANISATION DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION**

Considérant que les dispositions de la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics modifient considérablement le travail de vérification de l'intégrité d'entreprises que le Commissaire devra accomplir à la demande de l'Autorité des marchés financiers;

Considérant les termes d'un éventuel protocole de collaboration convenu entre l'Autorité des marchés publics et le Commissaire selon la recommandation 4/62 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire établisse, d'ici le 30 septembre 2023, un plan de réorganisation de la fonction de vérification réservée au Service de vérification de l'intégrité des entreprises.

Que ce plan de réorganisation traite également du type de personnel requis pour la fonction de vérification ainsi que des niveaux de formation et des compétences nécessaires à ce personnel.

À la lumière d'un protocole de collaboration avec l'Autorité des marchés publics et d'un plan de réorganisation de la fonction de vérification, il y aura lieu, pour le Commissaire, de documenter soigneusement les procédures et les pratiques de vérification de l'information de nature criminelle, menées à la demande de l'AMP, et qui entacheraient l'intégrité d'entreprises désireuses d'obtenir des contrats publics. Ce souci inspire au Comité la recommandation suivante.

Recommandation 4/63**DOCUMENTATION DES PROCÉDURES ET PRATIQUES DE VÉRIFICATION**

Considérant les modifications du travail de vérification de l'intégrité d'entreprises demeurant de la responsabilité du Commissaire en vertu des dispositions de la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics;

Considérant les termes d'un éventuel protocole de collaboration convenu entre l'Autorité des marchés publics et le Commissaire selon la recommandation 4/62 du Comité;

Considérant le plan de réorganisation de la fonction de vérification recommandée au Commissaire;

IL EST RECOMMANDÉ

Que, à la suite de la conclusion d'un protocole avec l'Autorité des marchés publics et du plan de réorganisation de sa fonction de vérification, le Commissaire documente, d'ici le 31 décembre 2023, les procédures et les pratiques de vérification de l'intégrité d'une entreprise appliquée pour la formulation d'avis à la suite des demandes de l'Autorité.

VIII.4 Fonction d'enquête

Le Commissaire a mis au point un programme d'intégration à la fonction, qui a été expérimenté avec la première cohorte de personnel d'enquête embauchée en novembre 2021. Il a aussi développé, en collaboration étroite avec l'École nationale de police du Québec, un programme de formation en enquête du CLCC pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire. Le Comité a pris connaissance de ces deux programmes de formation; il a posé des questions au Commissaire sur certains aspects des programmes et il a obtenu des réponses satisfaisantes. Cela dit, il s'agit de programmes nouveaux, inédits et novateurs qui seront vraisemblablement sujets à des adaptations inspirées par leur mise en pratique. De l'avis du Comité, il est nécessaire de procéder à des évaluations méthodiques de ces programmes. Cela invite le Comité à la recommandation suivante.

Recommandation 4/64

ÉVALUATION DES FORMATIONS ÉLABORÉES POUR LE COMMISSAIRE

Considérant la mise au point pour le Commissaire du Programme d'intégration à la fonction d'enquête dans son corps de police spécialisé ainsi que du Programme de formation en enquête du CLCC, destiné à des candidats à l'embauche issus de la formation universitaire;

Considérant le caractère nouveau, inédit et novateur de ces deux programmes de formation;

Considérant la nécessité de suivre de près ces programmes et de les évaluer;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire s'assure de questionner, méthodiquement et selon les meilleures pratiques en matière d'évaluation de programmes de formation, les personnes de chaque cohorte ayant suivi le Programme d'intégration à la fonction ainsi que le Programme de formation en enquête du CLCC pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire.

Que ce processus d'évaluation mesure des dimensions telles :

- la satisfaction des personnes ayant suivi les formations;
- leur jugement sur l'intérêt, la pertinence et l'importance relative des diverses activités de formation;
- l'effet mobilisateur et la contribution des formations à l'intégration optimale à la fonction;
- les carences observées et les modifications à y apporter.

Que cette évaluation ait lieu au plus tard six mois après la fin de la formation.

Que le Commissaire procède aux adaptations qui pourraient être nécessaires pour les cohortes suivantes.

Que le Commissaire transmette au Comité de surveillance, le ou avant le 31 mai 2023, un premier rapport d'étape sur les travaux d'évaluation des formations pour le personnel d'enquête.

Les personnes affectées aux fonctions d'enquête, et aussi de prévention, de vérification et de gestion de l'organisation forment la ressource essentielle et irremplaçable du Commissaire à la lutte contre la corruption. Cela explique que, dans ses trois premiers rapports d'activité, le Comité de surveillance a beaucoup insisté sur l'importance centrale et déterminante de la formation et du perfectionnement professionnels de *tous* les personnels du Commissaire, avec un souci particulier pour le personnel d'enquête. Il en est résulté plusieurs recommandations :

- 2 : Groupe de travail sur la formation;
- 3 : Plan de formation professionnelle;
- 4 : Formation et sensibilisation à l'éthique;
- 2/29 : Développement du perfectionnement du personnel d'enquête;
- 2/30 : Développement du perfectionnement professionnel des gestionnaires ou des superviseurs d'enquête;
- 3/40 : Étalonnage des heures et types de formation et de perfectionnement;
- 3/41 : Système de gestion informatisé de formation et de perfectionnement;
- 3/43 : Développement de l'information, de la connaissance et de l'expertise spécialisées particulières.

La définition et une première mise en pratique du Programme d'intégration à la fonction et la définition ainsi qu'une prochaine mise en pratique du Programme de formation en enquête du CLCC, pour personnes issues de la formation universitaire, constituent des développements très importants et très prometteurs dans la voie de la valorisation et de la promotion de la formation et du perfectionnement professionnels préconisée par le Comité.

Le Comité a aussi proposé la formation d'un « comité de liaison académique » ayant pour mandats :

- a) de faciliter le recours, par le Commissaire et ses partenaires, à l'expertise et à la recherche existantes sur la corruption dans les contrats publics disponibles dans les universités;
- b) de faire connaître aux milieux académiques les besoins de connaissances nouvelles éprouvés par le Commissaire, ses équipes désignées et ses partenaires externes;
- c) de formuler des recommandations pour la tenue à jour des plans de formation professionnelle du Commissaire.

Ce comité ferait appel à des chercheurs universitaires et collégiaux dans le domaine de la criminalité économique (recommandation 17).

La réflexion que poursuit le Comité depuis ses débuts en 2018 l'a aussi conduit, dans son troisième rapport d'activité, à une recommandation dont il convient de citer ici les éléments les plus importants.

Recommandation 3/53

DÉVELOPPEMENT DE L'EXPERTISE INTERNE EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ, DE COLLUSION ET DE CORRUPTION DANS LA GESTION ET LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Considérant l'exclusivité et la spécificité du mandat confié au corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption en matière d'enquêtes sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;

Considérant la complexité des infractions de collusion et de corruption;

[...]

Considérant les exigences du droit en matière de preuve;

Considérant l'expertise nécessaire pour mener à bien le mandat confié au corps de police du Commissaire;

[...]

Considérant que le corps de police du Commissaire doit entreprendre de développer et de perfectionner l'expertise spécialisée dont il a besoin;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire se reconnaisse et s'approprie, comme pratique de perfectionnement de service, la fonction de développer en interne l'expertise spécialisée qui lui est indispensable sur le type de criminalité qui constitue la spécificité de son mandat d'enquête;

Que le développement et le partage de cette expertise prennent notamment les formes ou prévoient les modalités suivantes :

- (1) Que le Commissaire mette en place un mécanisme interne destiné à développer et à maintenir la connaissance des pratiques et des enjeux en matière de techniques complexes d'enquête fréquemment utilisées pour mener à bien les enquêtes qui ressortissent de son mandat (p. ex., fouilles et perquisitions de matériel informatique, interrogatoire de témoins qui possèdent des caractéristiques particulières) afin d'enrichir de cette connaissance l'expertise de ses enquêteurs;
- (2) Que le Commissaire se dote d'un mécanisme interne de formation continue destiné à faire en sorte que son personnel d'enquête maîtrise le plus complètement possible les éléments constitutifs des infractions qui relèvent de son mandat et les stratagèmes en constante évolution en matière de corruption et de collusion;
- (3) Que le Commissaire formalise un mécanisme interne de rétroaction sur les enquêtes à la suite des décisions judiciaires dans les dossiers dans lesquels il a mené les enquêtes;
- (4) Que les résultats de cette rétroaction soient partagés avec le personnel d'enquête;
- (5) Que le Commissaire mette formellement en place un système de mentorat pour les enquêteurs nouvellement intégrés à son corps de police;
- (6) Que les processus de développement de l'expertise interne soient aussi alimentés par une activité de vigie cherchant à repérer les meilleures pratiques internationales dans le domaine d'intervention du Commissaire.

En approfondissant sa réflexion, notamment en revisitant cette recommandation (3/53), le Comité est parvenu à la conclusion que le Commissaire à la lutte contre la corruption doit se rendre responsable et maître des savoirs policiers nécessaires à la réalisation de son mandat de corps de police spécialisé. Il convient d'explicitier les éléments qui conduisent le Comité à cette conclusion :

1° La criminalité économique en général et la criminalité de collusion et de corruption constituent une catégorie à la fois très particulière et très spécialisée de criminalité. Pour la combattre efficacement, il faut recourir à des connaissances et à des compétences tout aussi spécifiques et spécialisées. Cela est nécessaire à la fois pour la fonction d'enquête et pour celle de prévention qui fait aussi partie du mandat du Commissaire.

2° Les connaissances et les compétences nécessaires à la lutte contre cette catégorie de criminalité proviennent de plusieurs disciplines ou champs d'études : études policières, criminologie, droit, comptabilité, gestion, génie, informatique, etc. C'est la raison pour laquelle il était nécessaire que le Commissaire puisse embaucher, pour constituer une partie importante de son personnel d'enquête de plein droit, des personnes issues des études universitaires plutôt que de la filière traditionnelle de formation professionnelle.

3° Par-delà les connaissances et les compétences générales requises par le métier d'enquête policière en général, la lutte à la criminalité économique et à la criminalité de collusion et de corruption requiert des connaissances et des compétences spécifiques précises en enquête proprement dite.

4° Les établissements qui concourent à la formation du personnel policier, les collèges offrant le programme de technique policière, l'École nationale de police du Québec, les départements ou les facultés universitaires dans les domaines de la criminologie ou du droit, n'ont pas développé toutes les connaissances ni toutes les compétences dont ont besoin les membres du personnel d'enquête du CLCC et le personnel de supervision. Cela ne résulte pas d'une indifférence, d'une incapacité ou d'une mauvaise volonté de la part de ces établissements, mais de faits d'une autre nature. Ainsi, ces établissements ne sont pas nécessairement informés des besoins précis du CLCC, lesquels sont très spécialisés. Ainsi encore, la « clientèle » que le CLCC pourrait diriger pour des formations très spécialisées vers les établissements en cause est très numériquement limitée par rapport aux besoins de formation de l'ensemble des corps de police.

5° Le Comité rappelle que le Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police forment une organisation unique au Québec et au Canada et doivent s'assurer de disposer des connaissances et des compétences nécessaires à la réalisation de leur mandat, en se donnant aussi la possibilité de partager ces expertises avec des organismes homologues de pays étrangers.

Ce sont ces réalités que le propos général de la recommandation 3/53 met en lumière : « Que le Commissaire se reconnaisse et s'approprie, comme pratique de perfectionnement de service, la fonction de développer en interne l'expertise spécialisée qui lui est indispensable sur le type de criminalité qui constitue la spécificité de son mandat d'enquête ».

Ce propos ne remet pas en cause le rôle des différents établissements intervenant dans le domaine de la formation policière. Mais, il indique que le Commissaire à la lutte contre la corruption ne peut attendre passivement que se constituent en quelque sorte naturellement les ensembles de connaissances et de compétences dont son personnel d'enquête a un besoin incontournable pour réussir dans la lutte à la criminalité économique et à la criminalité de collusion et de corruption, et qui pourront aussi servir au travail de prévention. Tel est le sens général de la recommandation 3/53 : il faut que le Commissaire assume la responsabilité de « de développer en interne l'expertise spécialisée qui lui est indispensable sur le type de criminalité qui constitue la spécificité de son mandat d'enquête ».

La question est de savoir comment le Commissaire peut assumer efficacement cette responsabilité. La recommandation suivante propose une manière d'y parvenir.

Recommandation 4/65

RESPONSABILITÉ DU COMMISSAIRE EN MATIÈRE DE SAVOIRS POLICIERS (CONNAISSANCES ET COMPÉTENCES) NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE SON MANDAT, AUX MEMBRES DE SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ ET À SES AUTRES CORPS D'EMPLOI

Considérant que la criminalité économique en général et la criminalité de collusion et de corruption constituent une catégorie à la fois très spécifique et très spécialisée de criminalité et requérant, pour les combattre, des connaissances et à des compétences tout aussi spécifiques et spécialisées;

Considérant que les connaissances et les compétences nécessaires à la lutte contre cette criminalité proviennent de plusieurs disciplines ou champs d'études : études policières, criminologie, droit, comptabilité, gestion, génie, informatique, etc.;

Considérant que, par-delà les connaissances et les compétences de base requises par le métier d'enquête policière en général, la lutte à la criminalité économique et à la criminalité de collusion et de corruption requiert des connaissances et des compétences très spécifiques en enquête proprement dite;

Considérant que la prévention des phénomènes de collusion et de corruption par la sensibilisation et la formation des élus et des fonctionnaires à la connaissance et à la compréhension de ces phénomènes requiert aussi des connaissances et des compétences spécialisées;

Considérant que le Commissaire doit s'assurer du développement, en interne ou à l'externe, de l'expertise spécialisée qui lui est nécessaire relativement à la catégorie de criminalité qui constitue la spécificité de son mandat d'enquête et sur les méthodes d'enquête nécessaires;

Considérant que le Commissaire doit s'assurer que les collaborations nécessaires avec les établissements de formation et de recherche en réponse à ses besoins sont bien encadrées par une compréhension et une expression appropriées de ces besoins;

Considérant que la notion de perfectionnement de service telle qu'elle est définie par l'article 2 de la *Loi sur la police* (« Le perfectionnement de service est l'ensemble des activités destinées à faciliter l'intégration du policier dans le corps de police auquel il appartient et à lui assurer une pratique professionnelle aussi harmonieuse et fonctionnelle que possible à l'intérieur de ce corps. ») permet au Commissaire de prendre les dispositions nécessaires pour assurer à son personnel les connaissances et les compétences nécessaires à la réalisation de son mandat de corps de police spécialisé;

Considérant les recommandations 17 et 3/53 du Comité, et particulièrement les éléments suivants de cette dernière :

- (1) Que le Commissaire mette en place un mécanisme interne destiné à développer et à maintenir la connaissance des pratiques et des enjeux en matière de techniques complexes d'enquête fréquemment utilisées pour mener à bien les enquêtes qui ressortissent de son mandat (p. ex., fouilles et perquisitions de matériel informatique, interrogatoire de témoins qui possèdent des caractéristiques particulières) afin d'enrichir de cette connaissance l'expertise de ses enquêteurs;
- (2) Que le Commissaire se dote d'un mécanisme interne de formation continue destiné à faire en sorte que son personnel d'enquête maîtrise le plus complètement possible les éléments constitutifs des infractions qui relèvent de son mandat et les stratagèmes en constante évolution en matière de corruption et de collusion;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption assume pleinement sa responsabilité en matière de formation spécifique (connaissances et compétences) pour les membres de son corps de police spécialisé et en matière de développement de la recherche sur les enjeux de la criminalité économique et de la criminalité de collusion et de corruption dans les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire s'assure aussi que ses divers corps d'emploi bénéficient de la formation et du perfectionnement spécialisés qui leur sont nécessaires, compte tenu du mandat de l'organisation;

Que, pour assumer pleinement l'ensemble de ses responsabilités, le Commissaire se dote des mécanismes suivants :

1. Direction de la formation et de la recherche :

1.1 Que soit créée la Direction de la formation et de la recherche;

1.2 Que la personne assumant la Direction de la formation et de la recherche relève directement du commissaire;

1.3. Que le mandat de la personne assumant la Direction de la formation et de la recherche comporte les tâches suivantes :

- a) Conseiller, de manière générale, le Commissaire en matière de formation et de recherche pour l'ensemble de ses mandats;
- b) Organiser, en consultation avec le Comité-conseil sur la formation (défini ci-après) et les partenaires compétents, et superviser la mise en pratique du Programme d'intégration à la

fonction et du Programme de formation en enquête du CLCC et, en concertation avec le Service des ressources humaines, en assurer l'évaluation et la révision périodiques;

c) Concevoir à l'interne ou identifier à l'externe et faire approuver par le Commissaire les activités de formation et de perfectionnement professionnels susceptibles de répondre aux besoins de formation des membres des divers corps d'emploi formant le personnel du Commissaire, tels que ces besoins sont identifiés par le Service des ressources humaines;

d) Élaborer et mettre à jour périodiquement, en concertation avec le Service des ressources humaines, et faire approuver par le Commissaire le plan de formation de l'organisation;

e) Identifier les thèmes de recherche que le Commissaire peut proposer aux chercheurs et aux organismes de recherche;

f) Veiller généralement à l'exercice de la fonction de vigie nécessaire au Commissaire;

g) Représenter le Commissaire, en matière de formation et de recherche, auprès des collèges et des universités et de l'École nationale de police du Québec et, en particulier, présider et animer le Comité de liaison académique (tel que proposé par la recommandation 17 du Comité).

2. Comité-conseil sur la formation

2.1 Que, pour assurer la pertinence et la qualité de la formation spécifique adaptée au corps de police spécialisé, à savoir celle dispensée dans le cadre du Programme d'intégration à la fonction et celle constituant le volet 3 « Crimes économiques 1 » et « Gestion de la preuve » du Programme de formation en enquête du CLCC pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire, ou pour d'éventuels cours ou programmes de même nature, le Commissaire se dote d'un comité-conseil sur la formation, présidé par la personne assumant la Direction de la formation et de la recherche.

2.2 Que ce comité-conseil soit formé de procureurs désignés par le Directeur des poursuites criminelles et pénales, de personnes désignées par l'École nationale de police du Québec et d'universitaires, désignés par les établissements universitaires et provenant de domaines tels le droit et la criminologie, d'enseignants de collèges et de policiers-enquêteurs d'expérience nommés par le Commissaire.

Que ces deux mécanismes soient pleinement constitués et fonctionnels au plus tard le 1^{er} avril 2024 et que le Commissaire transmette au Comité de surveillance, le ou avant le 31 mai 2023, un premier rapport d'étape sur les travaux de constitution des deux mécanismes.

Pour le Comité, si le Commissaire veut être pleinement responsable du développement et du partage des savoirs spécialisés nécessaires à la réussite de sa mission, il doit compter sur une direction de la formation et de la recherche qui s'y consacre entièrement. Une telle direction dédiée est nécessaire pour conseiller généralement le Commissaire en matière de formation et de recherche, pour entretenir des liens soutenus avec les établissements se consacrant à la formation du personnel policier, pour inventorier les besoins de formation et de recherche du Commissaire et pour en informer les organismes susceptibles d'y

répondre, pour veiller à la qualité des formations données au personnel du Commissaire, et, en un mot, prendre en charge la responsabilité du Commissaire à l'endroit des savoirs spécialisés nécessaires à son travail. En l'absence d'une direction de la formation et de la recherche, le Commissaire ne pourra assumer efficacement sa responsabilité en cette matière. Par ailleurs, un comité-conseil sur la formation permettra au Commissaire de profiter de tous les éclairages utiles pour contribuer à la qualité, à la pertinence et à la réussite de la formation et du perfectionnement professionnels de ses personnels.

LISTE DES ANNEXES AU RAPPORT D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2021-2022

Annexe 1. Sigles et acronymes.....	159
Annexe 2. Extraits de la <i>Loi concernant la lutte à la corruption</i> (L-6.1), ARTICLES 53.2 à 35.25	160
Annexe 3. Code d'éthique des membres du CSUPAC.....	165
Annexe 4. Résolution définissant les activités du CSUPAC.....	171
Annexe 5. Plan de travail 2020-2023 du CSUPAC	173
Annexe 6. Budget du Comité pour l'exercice 2021-2022	177
Annexe 7. Suites données par le Commissaire aux recommandations du Comité.....	179
Annexe 8. Notes biographiques des membres du CSUPAC.....	217
Annexe 9. Déclaration d'intérêts des membres du CSUPAC.....	219
Annexe 10. Recommandations de l'exercice 2018-2019.....	220
Annexe 11. Recommandations de l'exercice 2019-2020.....	240
Annexe 12. Recommandations de l'exercice 2020-2021.....	248
Annexe 13. Recommandations de l'exercice 2021-2022.....	264

Annexe 1. Sigles et acronymes

AMP	Autorité des marchés publics
APPQ	Association des policières et policiers provinciaux du Québec
CLCC	Commissaire à la lutte contre la corruption
CLCC-CPS	Corps de police spécialisé du commissaire à la lutte contre la corruption
CSASQ	Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec
CSUPAC	Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption
DGE	Directeur général des élections
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
EED	Équipe d'enquête désignée par décret gouvernemental
ENAP	École nationale d'administration publique
ENPQ	École nationale de police du Québec
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ICAC	Inspector of the Independent Commission Against Corruption de l'État de New South Wales d'Australie
MSP	Ministère de la Sécurité publique
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
RQ	Revenu Québec
CGS	Centre de gestion des signalements
SDRT	Service de la détection et du renseignement tactique
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEC	Service des enquêtes sur la corruption
SQ	Sûreté du Québec
UPAC	Unité permanente anticorruption

Annexe 2. Extraits de la *Loi concernant la lutte à la corruption* (L-6.1), ARTICLES 53.2 à 35.25

CHAPITRE III.1

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION (2018, c. 1, a. 22.)

SECTION I

INSTITUTION ET MANDAT

35.2. Est institué le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

35.3. Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :

1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;

2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;

3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption;

4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.

Le Comité donne également son avis sur toute matière qui est de sa compétence chaque fois que le ministre lui en fait la demande.

Le Comité peut, dans ses avis, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.

35.4. Dans l'exercice de son mandat, le Comité ne peut agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit, notamment ceux relatifs à la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police.

Également, le Comité ne peut demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi.

35.5. Le Comité rend ses avis publics. Toutefois, il doit préalablement consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.

Le Comité peut communiquer ses avis aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

35.6. Pour la réalisation de son mandat, le Comité ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le Commissaire à la lutte contre la corruption :

- 1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci;
- 2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte qui, à son avis, est susceptible de comporter des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces documents, livres, registres ou comptes doit, sur demande, en donner communication au Comité ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen.

Sur demande, tout membre du Comité et toute personne désignée doit s'identifier et, le cas échéant, exhiber le document attestant son autorisation.

35.7. Commet une infraction et est passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$:

- 1° quiconque entrave ou tente d'entraver le travail d'un membre du Comité ou d'une personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, le trompe par des réticences ou de fausses déclarations ou refuse de lui fournir un renseignement;
- 2° quiconque, par un acte ou une omission, aide une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°;
- 3° quiconque, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°.

En cas de récidive, l'amende est portée au double.

SECTION II

COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

35.8. Le Comité est composé de trois membres, dont un président, nommés par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres.

35.9. Les conditions minimales pour être nommé membre du Comité et pour le demeurer sont les suivantes :

1° être de bonnes mœurs;

2° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction pour un acte ou une omission qui constitue une infraction au Code criminel (L.R.C. 1985, c. C -46) ou une infraction visée à l'article 183 de ce code créée par l'une des lois qui y sont énumérées, ayant un lien avec l'emploi, à moins d'en avoir obtenu le pardon.

35.10. Un candidat au poste de membre du Comité est préalablement choisi dans une liste de personnes qui ont été déclarées aptes à être nommées membres du Comité par le comité de sélection formé à cette fin par le ministre.

Le comité de sélection est composé du sous-ministre de la Sécurité publique ou de son représentant, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec et d'un professeur agrégé ou titulaire dans une université québécoise dans un domaine pertinent au mandat du Comité.

Le comité de sélection procède avec diligence à l'évaluation des candidats sur la base de leurs connaissances, de leurs expériences et de leurs aptitudes, en considérant les critères qu'il détermine. Sans tarder, le comité remet au premier ministre son rapport dans lequel il établit la liste des candidats qu'il a rencontrés et qu'il estime aptes à être membres du Comité. Cette liste doit comporter trois, quatre ou cinq candidats selon qu'un, deux ou trois postes de membres sont à pourvoir. Tous les renseignements et documents concernant les candidats et les travaux du comité de sélection sont confidentiels.

Les membres du comité de sélection ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure déterminées par le gouvernement.

35.11. Le mandat du président du Comité est d'une durée de sept ans et celui des autres membres de cinq ans. Un membre ne peut être nommé de nouveau, consécutivement ou non, à quelque titre que ce soit.

À l'expiration de son mandat, un membre du Comité demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé. Il peut en tout temps démissionner de ses fonctions en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale.

Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.

35.12. Le gouvernement détermine la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Comité.

35.13. Le Comité se réunit au moment et selon la fréquence qu'il détermine.

Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est formé du président et d'un autre membre.

35.14. Les membres du personnel du Comité sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1).

35.15. Le président du Comité dirige les activités du Comité et en coordonne les travaux.

En cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacance de son poste, le ministre désigne l'un des autres membres pour assurer l'intérim.

35.16. Les membres du Comité doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe III devant le président de l'Assemblée nationale.

Les membres du personnel du Comité et toute personne désignée en vertu de l'article 35.6 font de même devant le président du Comité.

SECTION III

RAPPORTS

35.17. Le Comité doit, au plus tard le 14 juin 2019 et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

35.18. Au moins une fois par année, la commission compétente de l'Assemblée nationale entend le président du Comité sur les activités de ce dernier.

35.19. Le Comité peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial au président de l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport d'activités.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

35.20. Avant de transmettre un rapport en vertu de la présente section, le Comité doit consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.

35.21. Le comité doit, au plus tard le 14 juin 2023, faire au ministre un rapport sur l'application du présent chapitre.

Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

SECTION IV

IMMUNITÉS

35.22. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un avis ou d'un rapport du Comité en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel avis ou rapport.

35.23. Le Comité, un de ses membres, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes ou d'omissions accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

35.24. Malgré toute disposition incompatible d'une loi, un membre du Comité, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être contraint devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles de faire une déposition portant sur un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document contenant un tel renseignement.

35.25. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le Comité, un de ses membres, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 agissant dans l'exercice de ses fonctions.

Annexe 3. Code d'éthique des membres du CSUPAC

PRÉAMBULE

ATTENDU QUE les membres du Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption du Québec (CSUPAC) souhaitent se doter de règles de conduite pour promouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'intégrité, l'impartialité et la transparence de même que pour préserver leur capacité d'agir au mieux des intérêts et de leur mission;

ATTENDU QUE les membres du CSUPAC entendent respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (RLRQ, c. G-1.02) et par le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics adopté en vertu de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, c. M-30);

ATTENDU QUE toutes les actions à privilégier et tous les gestes à éviter ne pouvant être énumérés, les principes et règles énoncés aux présentes doivent être adaptés aux circonstances où des questions d'éthique peuvent être soulevées, à la lumière de la mission d'intérêt public du CSUPAC;

Les membres adoptent le présent Code d'éthique et de déontologie.

I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

1. Le présent code s'applique aux membres du CSUPAC.
2. Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots suivants signifient :

« conflit d'intérêts » : toute situation réelle, apparente, potentielle ou éventuelle dans laquelle un membre pourrait être porté à favoriser une personne, y compris lui-même et les personnes auxquelles il est lié, au détriment d'une autre ainsi que toute situation susceptible de porter atteinte à la loyauté, à l'intégrité ou au jugement d'un membre;

« contrat » : tout contrat, incluant un contrat projeté.

II. DEVOIRS GÉNÉRAUX

Respect des principes et règles applicables

3. Le membre est tenu de respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par les lois et les règlements applicables ainsi que par le présent code. En cas de divergence, les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent.

En cas de doute, le membre doit agir selon l'esprit des principes et règles applicables. Il doit de plus organiser ses affaires personnelles de telle sorte qu'elles ne puissent nuire à l'exercice de ses fonctions.

Intégrité, impartialité et professionnalisme

4. Le membre doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir avec honnêteté, indépendance, loyauté, prudence, diligence, équité, assiduité, efficacité et bonne foi.

5. Le membre doit s'abstenir d'émettre, sur les réseaux sociaux, des opinions personnelles sur le CSUPAC et sur l'UPAC.

6. Le membre doit entretenir, à l'égard de toute personne avec laquelle il collabore dans l'exercice de ses fonctions, des relations fondées sur le respect, la coopération et le professionnalisme.

Compétence et expérience

7. Dans le cadre de son mandat, le membre doit mettre à profit ses connaissances, ses aptitudes et son expérience de manière à favoriser l'accomplissement efficient, équitable et efficace du mandat du CSUPAC. Le membre doit maintenir à jour ses connaissances et exercer un jugement professionnel indépendant, dans le meilleur intérêt du CSUPAC.

8. Le membre doit consacrer le temps nécessaire à la maîtrise des dossiers soumis au CSUPAC.

III. OBLIGATIONS PARTICULIÈRES

Biens et activités personnels

9. Le membre doit gérer ses affaires de façon à toujours distinguer et à ne jamais confondre les ressources ou les biens du CSUPAC avec les siens. Il ne peut utiliser indûment les biens et les ressources matérielles, physiques ou humaines du CSUPAC à son profit ou au profit de tiers.

Cadeaux et autres avantages

10. Le membre ne peut, directement ou indirectement, accorder, solliciter ou accepter une faveur ou un avantage indu pour lui-même, une personne liée ou un tiers. Il ne peut conserver, à l'occasion ou en considération de sa charge, aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. Tout cadeau, marque d'hospitalité ou avantage ne correspondant pas à ces critères doivent être retournés au donateur ou à l'État.

Confidentialité de l'information

11. Le membre se doit de respecter les restrictions et de prendre les mesures visant à protéger la confidentialité des informations écrites auxquelles il a accès. Il ne doit communiquer de l'information confidentielle qu'aux personnes autorisées à la connaître.

12. Le membre est tenu à la discrétion quant à toute information confidentielle dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il doit, en outre, préserver la confidentialité des délibérations du CSUPAC, des positions défendues par ses membres, des votes de ces derniers et des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas destinés à être communiqués au public.

Conflits d'intérêts

13. Le membre doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les devoirs et obligations liés à ses fonctions, ou dans une situation jetant un doute raisonnable sur sa capacité d'exercer celles-ci avec loyauté. Le membre doit dénoncer, par écrit et dans les plus brefs délais, toute situation de conflit d'intérêts réelle ou apparente, aux autres membres du CSUPAC.

IV. OBLIGATIONS APRÈS LA FIN DES FONCTIONS

14. Le membre qui a cessé d'exercer ses fonctions doit se comporter de façon à ne pas tirer un avantage indu de celles-ci, que ce soit en utilisant l'information confidentielle ou l'influence acquise à l'occasion de l'exercice de ces fonctions. Il ne doit pas divulguer une telle information ni donner des conseils fondés sur de l'information non disponible au public concernant le CSUPAC ou l'UPAC ou un autre organisme ou entreprise avec lequel il a eu des rapports directs importants au cours de l'année qui a précédé la fin de son mandat.

V. MÉCANISMES D'APPLICATION

15. Au moment de son entrée en fonction, le membre prend connaissance du présent code et se déclare lié par ses dispositions, en signant la déclaration reproduite à l'annexe 1 (qui suit). Le membre doit signer à nouveau cette déclaration à la suite de modifications importantes apportées au présent code ou lors de la révision de ce dernier.

16. Le président du CSUPAC doit s'assurer du respect des principes d'éthique et des règles de déontologie par les membres du CSUPAC.

17. Le président du CSUPAC peut consulter et faire appel à des conseillers ou experts externes sur toute question qu'il juge à propos.

VII. ENTRÉE EN VIGUEUR

18. Le présent code est entré en vigueur à la date de son adoption par le CSUPAC, le 16 janvier 2020.

ANNEXE I

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE
DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) CLAUDE CORBO, déclare avoir pris connaissance
du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et
la déontologie des administrateurs publics, et en
comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Montréal, le 16 janvier 2020

 membre du CSUPAC

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE
DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) Stane Denovt, déclare avoir pris connaissance
du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et
la déontologie des administrateurs publics, et en
comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à NY, le 16-01-20

 membre du CSUPAC

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE
DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) AUNE-MARIE BOSUÉ, déclare avoir pris connaissance
du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et
la déontologie des administrateurs publics, et en
comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Montréal, le 16 janvier 2020

Deafill membre du CSUPAC

Annexe 4. Résolution définissant les activités du CSUPAC

Extrait du procès-verbal de la troisième séance du Comité de surveillance des activités de l'UPAC, tenue à Montréal le 3 octobre 2018

Résolution CSUPAC-2018-10-03-1

Il est résolu d'adopter le document décrivant les types d'activités du Comité, à savoir :

Le Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption, outre le travail individuel des membres en liaison avec leur mandat et celui de sa permanence, tient trois types d'activités, telles que décrites ci-après.

1. SÉANCES

1.1 Définition

Les séances du CSUPAC sont des réunions officielles des membres, selon les termes de l'article 35.13 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (L-6.1).

1.2 Caractéristiques des séances :

- (1) Les séances du Comité sont dûment convoquées à l'avance.
- (2) Les séances ont lieu à tout endroit au Québec que détermine le Comité.
- (3) Les séances sont dotées d'un ordre du jour établi et communiqué à l'avance aux membres au moment de la convocation. Cet ordre du jour peut être modifié en début de séance ou même en cours de séance si les membres y consentent.
- (4) Le quorum est de deux membres, dont le président (art. 35.13).
- (5) Les séances sont présidées par le président ou la personne qui assume l'intérim du président en cas d'incapacité de ce dernier.
- (6) Les séances se tiennent normalement en présence physique des membres du Comité, mais peuvent aussi être tenues par conférence téléphonique ou visioconférence (des trois membres ou de partie d'entre eux).
- (7) Les séances se tiennent normalement en présence du secrétaire du Comité; des professionnels du Comité et toute autre personne jugée nécessaire par le Comité peuvent être présents pour la durée et aux conditions déterminées par le Comité.
- (8) Les séances sont normalement accompagnées d'un dossier et de documents à examiner par le Comité.
- (9) Les séances peuvent être l'occasion de rencontrer des personnes extérieures au Comité ou à sa permanence.
- (10) L'adoption de tout document, de toute prise de position, de tout avis, de toute recommandation, de tout rapport, de tout rapport de gestion et de toute autre

manifestation engageant officiellement le Comité doit se faire pendant une séance convoquée en bonne et due forme.

(11) Toute séance donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal qui doit être approuvée à la séance suivante du Comité.

(12) Les séances sont numérotées de manière consécutive.

2. RENCONTRES OFFICIELLES

2.1 Définition

Les « Rencontres officielles » sont des périodes de travail au cours desquelles le CSUPAC reçoit, rencontre, écoute, interroge, visite des personnes physiques ou des personnes morales susceptibles de l'éclairer ou de l'aider dans la réalisation de son mandat. De telles rencontres officielles peuvent donner lieu à des notes, résumés ou aide-mémoire.

2.2 Assemblée nationale

Constitue aussi une rencontre officielle du CSUPAC la comparution annuelle ou une comparution spéciale du Comité avec la commission compétente de l'Assemblée nationale, en conformité avec l'article 35.18 de la loi.

2.3 Registre

Un « Registre des rencontres officielles du CSUPAC » est institué et tenu à jour indiquant la date de la rencontre et le nom et qualité de toute personne rencontrée. Le rapport annuel du CSUPAC fait état des rencontres officielles.

3. RENCONTRES DE TRAVAIL

Il est loisible aux membres du CSUPAC de tenir des rencontres de travail entre eux ou en présence de toute personne jugée utile à leur travail.

Annexe 5. Plan de travail 2020-2023 du CSUPAC

DOCUMENT ADOPTÉ LE 14 JANVIER 2021

1. OBJET DU DOCUMENT

Le présent document définit le Plan de travail (« plan de travail ») du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (« CSUPAC ») pour les exercices 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

Ce plan de travail est sujet à révision annuelle et il pourra être amendé en fonction de l'expérience vécue par le CSUPAC ou d'exigences nouvelles de la conjoncture.

2. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AU PLAN DE TRAVAIL

Le plan de travail est élaboré dans le respect des principales dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L-6.1) (« la loi ») applicables au CSUPAC, à savoir :

2.1 Fonctions du Commissaire

Le plan de travail du CSUPAC porte sur des matières découlant des fonctions et pouvoirs du Commissaire, notamment (mais non limitativement) selon les dispositions de l'article 9 de la loi, à savoir :

9. Le commissaire a pour fonctions :

- 1° de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles, afin de leur donner les suites appropriées;
- 2° d'agir à titre de directeur du corps de police formé à l'article 8.4;
- 3° de requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles;
- 4° de formuler des recommandations au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi dont ils sont chargés de l'application;
- 5° de formuler des recommandations au ministre ainsi qu'à tout organisme ou toute personne du secteur public sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption;
- 6° d'assumer un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption.

Le commissaire peut en outre effectuer ou faire effectuer toute enquête ou tout complément d'enquête à la demande du directeur des poursuites criminelles et pénales.

Le commissaire exerce également toute autre fonction que lui confie le gouvernement ou le ministre.

2.2 Champ et formes d'intervention du CSUPAC

Le plan de travail s'inscrit dans le mandat imparti au CSUPAC tel que défini notamment (mais non limitativement) par l'article 35.3 de la loi, à savoir :

35.3 Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :

1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;

2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;

3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption;

4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.

Le Comité donne également son avis sur toute matière qui est de sa compétence chaque fois que le ministre lui en fait la demande.

Le Comité peut, dans ses avis, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.

Concernant le champ d'intervention du CSUPAC, le plan de travail prend acte de deux aspects de la loi :

- La loi laisse le CSUPAC déterminer « la fréquence et la manière » selon lesquelles il donne des avis. Il n'est pas fixé de nombre minimum d'avis que le comité devrait donner annuellement, non plus que la périodicité des avis ou le rythme auquel le comité peut les produire.
- La loi fixe les matières à examiner par le CSUPAC, selon les alinéas 1°, 2° et 3° de l'article, tout en introduisant une zone de discrétion à son bénéfice : « 4° toute autre question portant sur les activités » de l'UPAC.

2.3 Obligations formelles faites par la loi

Le plan de travail est assujéti à deux obligations formelles explicites faites par la loi au CSUPAC.

2.3.1 Rapport annuel d'activités

En premier lieu selon l'article 35.17 :

35.17 Le Comité doit, au plus tard le (indiquer ici la date qui suit d'un an celle à laquelle l'ensemble des membres du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption visés à l'article 35.8 auront été nommés) et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Le plan de travail comporte la préparation du rapport annuel des activités pour les exercices 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

2.3.2 Rapport après cinq ans

En deuxième lieu, le CSUPAC devra remettre un rapport traitant de l'ensemble de ses activités au cours des cinq premières années de son existence, selon les dispositions de l'article 35.21 de la loi :

35.21 Le comité doit, au plus tard le 14 juin 2023, faire au ministre un rapport sur l'application du présent chapitre [i.e. III.1 Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption]

Cette obligation est inscrite au présent plan de travail pour l'année 2022-2023.

3. PRINCIPES DIRECTEURS DU PLAN DE TRAVAIL TRIENNAL

Le présent plan de travail est régi par des principes directeurs, à savoir :

(1) Le plan de travail oriente un organisme à caractère permanent et pérenne.

(2) Le plan de travail tient compte des caractéristiques du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, de l'UPAC et de la triple activité de prévention, de vérification et d'enquête.

(3) Le plan de travail comporte normalement à chaque année des composantes qui examinent l'une ou l'autre des activités de prévention, de vérification et d'enquête et aussi des travaux liés à la conjoncture. Ces composantes sont appelées « chantiers » et donnent normalement lieu à des avis du CSUPAC. En outre le CSUPAC poursuit un examen continu de l'UPAC, à partir d'informations fournies par l'UPAC au 31 mars et 30 septembre de chaque année et communiquées par un tableau de suivi convenu entre le Commissaire et le CSUPAC.

4. PLAN DE TRAVAIL DU CSUPAC POUR LES ANNÉES 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023

Le présent document révisé le plan de travail initial, adopté le 3 octobre 2018 et modifié le 19 décembre 2018. Il s'applique aux années 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

4.1 Année 2020-2021

- (1) Rapport annuel d'activités pour 2020-2021, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activités.
- (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2020 et juin 2021.
- (3) Chantier 1 (suite) : *Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (deuxième partie)* : analyses et recommandations pouvant en découler.
- (4) Chantier 2 : *Fonction de prévention* : analyses et recommandations pouvant en découler.

4.2 Année 2021-2022

- (1) Rapport annuel d'activités pour 2021-2022, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activités.
- (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2021 et juin 2022.
- (3) Chantier 1 (suite) : *Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (troisième partie)* : analyses et recommandations pouvant en découler.
- (4) Chantier 4 : *Vérification* : analyses et recommandations pouvant en découler.

4.3 Année 2022-2023

- (1) Préparation du rapport après cinq ans requis par l'article 35.21 de la loi. Ce document inclura le rapport d'activités pour l'année 2022-2023, de même qu'une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activités.
- (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2022 et juin 2023.
- (3) Chantier 3 : *Éthique et déontologie* : analyses et recommandations pouvant en découler.
- (4) Chantier 5 : *Constitution du corps policier du CLCC* : analyse, bilan quinquennal et recommandations pouvant en découler.
- (5) Chantier 6 : *L'expérience de l'UPAC et des modèles étrangers* : analyses et recommandations pouvant en découler.

Document adopté avec modification par la résolution CSUPAC-2021-01-14-14

Annexe 6. Budget du Comité pour l'exercice 2021-2022

COMITE DE SURVEILLANCE DES ACTIVITES DE L'UNITE PERMANENTE ANTICORRUPTION AU 31 MARS 2022

Supercatégorie	Catégorie	Compte	Description	Dépenses réelles au 31 mars 2021	Crédits 2021-2022	Dépenses réelles au 31 mars 2022	Disponibilité / (Dépassement)
PROVISIONS SALARIALES	PROVISIONS SALARIALES	500071	Index conv coll - Eff rég	1 646	0	-1 022	1 022
		500072	Provision des parts employeur - Eff rég	152	0	-117	117
		505060	Allocation non imposable - Eff occ	0	0	0	0
		505071	Index conv coll - Eff occ	0	0	0	0
		505072	Provision des parts employeur - Eff occ	238	0	309	-309
		505371	Index conv coll - Eff étud-stag	0	0	0	0
		505372	Provision des parts employeur - Eff étud-stag	0	0	0	0
	PROVISIONS SALARIALES Total			2 036	0	-830	830
PROVISIONS SALARIALES Total				2 036	0	-830	830
01 - RÉMUNÉRATION	RÉMUNÉRATION DES EMPLOYÉS	500018	Contrep - Trésor - Transf rêm - Eff rég	0	0	-1 000	1 000
		500020	Rêm de base - Eff rég	94 059	522 400	98 439	423 961
		500030	H sup et indemn comp pour repas - Eff rég	0	0	45	-45
		500060	Allocation non imposable - Eff rég	3	0	0	0
		500070	Rêm forf - Eff rég	0	0	1 000	-1 000
		501008	Contrep - Trésor - Transf contrib d'yeur	0	0	-100	100
		501010	Contrib d'empl au RRQ - Eff rég	3 248	62 500	3 600	58 900
		501020	Contrib d'empl au FSSQ - Eff rég	4 114	0	4 404	-4 404
		501030	Contrib d'empl à l'ass-empl - Eff rég	702	0	735	-735
		501040	Contrib d'empl aux ass coll - Eff rég	66	0	89	-89
		501060	Contrib div d'empl non prévues à un autre con	76	0	0	0
		501500	Contrib d'empl à l'ass parent - Eff rég	552	0	590	-590
		505020	Rêm de base - Eff occ	5 516	0	2 736	-2 736
		505161	Honoraires - Rêm	106 326	0	74 038	-74 038
		506010	Contrib d'empl au RRQ - Eff occ	6 245	0	3 469	-3 469
		506020	Contrib d'empl au FSSQ - Eff occ	4 732	0	3 714	-3 714
		506030	Contrib d'empl à l'ass-emp - Eff occ	1 853	0	978	-978
		506060	Contrib div d'empl non prév à un autre compt	592	0	282	-282
		506500	Contrib d'empl à l'ass parent - Eff occ	769	0	596	-596
	RÉMUNÉRATION DES EMPLOYÉS Total			228 852	584 900	193 616	391 284
01 - RÉMUNÉRATION Total				230 888	584 900	192 785	392 115
02 - FONCTIONNEMENT	FRAIS DE SÉJOUR, FORMATION ET COMMUNICATIONS	510090	Frais de dépl - Réunions min ou intermin	0	0	0	0
		510060	TES - Rêgl - Frais de dépl - Cour	449	22 000	0	22 000
		510110	Frais de dépl - Cour	0	0	0	0
		510650	Serv de télécomm	0	0	0	0
		513015	Form coll et congrès	2 204	3 100	300	2 800
	FRAIS DE SÉJOUR, FORMATION ET COMMUNICATIONS Total			2 653	25 100	300	24 800
	CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS	513010	Contrats de serv. Prof.	12 545	31 200	0	31 200
	CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS Total			12 545	31 200	0	31 200

30.05.2022

COMITE DE SURVEILLANCE DES ACTIVITES DE L'UNITE PERMANENTE ANTICORRUPTION
AU 31 MARS 2022

Supercatégorie	Catégorie	Compte	Description	Dépenses réelles au 31 mars 2021	Crédits 2021-2022	Dépenses réelles au 31 mars 2022	Disponibilité / (Dépassement)
	CONTRATS DE NATURE TECHNIQUE	524010 Services de nature technique		3 729	0	2 780	-2 780
		532020 Postes et mess		261	1 300	0	1 300
		533180 Cotis à des ass		0	0	0	0
	CONTRATS DE NATURE TECHNIQUE Total			3 990	1 300	2 780	-1 480
	FOURNITURES, MATÉRIEL ET ÉQUIP. NON CAPITALISABLE	570010 Achats - Fourn, mat et équip non capit		2 221	8 000	868	7 132
	FOURNITURES, MATÉRIEL ET ÉQUIP. NON CAPITALISABLE Total			2 221	8 000	868	7 132
	INDEMNITÉS, COMPENSATIONS ET AUTRES DÉPENSES	611220 Int sur paiem en retard		1	0	0	0
	INDEMNITÉS, COMPENSATIONS ET AUTRES DÉPENSES			1	0	0	0
02 - FONCTIONNEMENT Total				21 410	65 600	3 948	61 652
Général Total				252 297	650 500	196 733	453 767

30.05.2022

Annexe 7. Suites données par le Commissaire aux recommandations du Comité

Annexe 8. Notes biographiques des membres du CSUPAC

CLAUDE CORBO

Docteur en philosophie, Claude Corbo a été professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal dès la création de l'établissement en 1969. Il a occupé plusieurs postes de gestion à l'UQAM, dont celui de recteur (1986-1996 et 2008-2013). Il a assumé plusieurs mandats d'étude et de recommandations pour divers ministères du gouvernement du Québec (éducation, culture, muséologie, patrimoine, sécurité publique). Dans ce contexte, il a notamment examiné le système de déontologie policière du Québec (1996) et il a réalisé une étude de la formation professionnelle continue du personnel policier (1997 et 1998). Il a présidé le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (2001-2005). Il est membre du Conseil supérieur de l'éducation. À Montréal, de 2005 à 2020, il a présidé la Table de concertation du Mont-Royal. Il est l'auteur de deux douzaines d'ouvrages sur le Québec, son histoire, son identité, son système d'éducation, son devenir. Il est membre de la Société royale du Canada (2010), officier de l'Ordre national du Québec (2013), commandeur de l'Ordre de Montréal (2022) et récipiendaire de deux doctorats honorifiques.

ANNE-MARIE BOISVERT

Diplômée en droit (LLB Montréal (1984) et LLM Harvard (1987)) et membre du Barreau du Québec depuis 1985, Anne-Marie Boisvert est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Elle a été doyenne de la Faculté (2004-2008) et vice-rectrice aux ressources humaines et à la planification de l'Université de Montréal (2010-2015). Spécialiste en droit pénal et criminel, elle a été membre et présidente du Comité permanent en droit criminel du Barreau du Québec (1996-2004), présidente du Comité d'examen des plaintes de la Sûreté du Québec (2000-2003), présidente du groupe de travail chargé par le gouvernement du Québec de mettre à jour la politique québécoise de gestion des collaborateurs de la justice (2003-2004) et présidente du Groupe d'experts mis sur pied par le ministre de la Sécurité publique du Canada concernant la performance des Équipes intégrées de police des marchés financiers (2012-2013). Elle est rédactrice de la *Revue canadienne de droit pénal* depuis sa création en 1996. Elle est l'auteure de multiples publications et communications dans le domaine du droit pénal canadien (théorie de la responsabilité pénale, responsabilité des personnes morales, droit de la peine et moyens de défense) et du droit pénal international.

DIANE DEROME

Diplômée en administration de l'École des Hautes Études Commerciales et de l'Université du Québec à Montréal, administratrice agréée et administratrice de société, Diane Derome a fait carrière pendant plus de 40 années au sein du Mouvement Desjardins, en intercalant entre deux parties de cette carrière une expérience de quelques années comme policière à la Sûreté du Québec. Pour Desjardins, elle a assumé une diversité de fonctions : vice-présidente pour l'Ontario, pour l'Outaouais et pour l'Abitibi-Témiscamingue, directrice générale de diverses caisses, en région et à Montréal; et, selon les pratiques du Mouvement Desjardins, elle a été membre de conseils d'administration et a participé à divers comités de vérification et de surveillance de composantes du Mouvement, comme entre autres le conseil d'administration du Groupe Technologies Desjardins. Elle s'y est entre autres intéressée à des enjeux de sécurité et d'intégrité. L'expérience du système coopératif l'a ancrée à des valeurs d'intégrité et d'équité qui la guident dans le présent mandat.

Annexe 9. Déclaration d'intérêts des membres du CSUPAC

CLAUDE CORBO

1. Membre du conseil d'administration du Théâtre du Nouveau Monde

Fonction bénévole depuis 1993. Également vice-président du conseil d'administration, membre du comité de gouvernance et de nominations, et président du comité artistique.

2. Membre, Conseil supérieur de l'éducation.

Fonction bénévole. Nomination par le gouvernement du Québec, le 15 août 2018, pour un mandat de quatre ans.

3. Président, Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire, Conseil supérieur de l'éducation.
4. Membre, Comité des affaires publiques et gouvernementales, ACFAS. Fonction bénévole.

ANNE-MARIE BOISVERT

1. Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université de Montréal (emploi à temps plein)
2. Professeure associée, Faculté de droit, section de droit civil, Université d'Ottawa

DIANE DEROME

1. Membre du conseil d'administration de COOP La Guilde

Fonction bénévole depuis avril 2018.

2. Administratrice sur le conseil d'administration de l'ARPELA pour la protection du lac d'Argent à Eastman

Fonction bénévole depuis mai 2020.

Annexe 10. Recommandations de l'exercice 2018-2019

Recommandation 1

CONSTITUTION COMPLÈTE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES CONTRATS PUBLICS

Considérant l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption constituant dans l'UPAC « un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption »;

Considérant les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police, à savoir :

89.1. Aux fins de la réalisation de sa mission, un corps de police spécialisé a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec.

89.2. Le Bureau des enquêtes indépendantes, institué en vertu de l'article 289.5 et le corps de police formé à l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) sont des corps de police spécialisés;

Considérant la volonté exprimée du Commissaire à la lutte contre la corruption de consentir tous les efforts nécessaires à la mise en place du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption;

Considérant que la décision du législateur de constituer au sein de l'UPAC « un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption » offre la possibilité d'un nouveau départ;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, compte tenu de la décision du législateur d'instituer un corps de police spécialisé au sein de l'Unité permanente anticorruption par la Loi sur la police (articles 89.1 et 89.2) et par la Loi concernant la lutte contre la corruption (article 8.4), soit reconnu, par le gouvernement du Québec, le ministère de la Sécurité publique, le Conseil du trésor, et tout autre organisme gouvernemental concerné, et par l'UPAC, le caractère hautement stratégique et prioritaire du travail à réaliser pour assurer la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Que la reconnaissance ainsi partagée du caractère hautement stratégique et prioritaire du travail de constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption se concrétise en conformité avec les modalités suivantes :

- (1) **OBJECTIF GÉNÉRAL :** Que cette priorité ait pour objectif de réaliser concrètement et pleinement l'intention du législateur, à savoir :
 - a) assurer au nouveau corps policier spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics les droits, les pouvoirs, les obligations ainsi que l'autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle,

- de même nature que ceux reconnus aux corps de police par la Loi sur la police et nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi;
- b) assurer les ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi.
- (2) **CHANTIER** : Que le gouvernement du Québec et les ministères concernés concourent à la mise en place et au soutien d'un chantier avec le Commissaire à la lutte contre la corruption ayant pour mandat d'identifier et d'instituer l'ensemble des conditions nécessaires pour que soient pleinement réalisés les objectifs de l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et des articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police.
- (3) **PLAN DE TRAVAIL** : Que ce chantier se dote d'un plan de travail abordant prioritairement les matières suivantes :
- a) Les actions essentielles nécessaires à la constitution complète du corps de police spécialisé;
 - b) Les catégories d'emploi, les bassins de recrutement possibles et les titres d'employabilité qualifiants nécessaires au nouveau corps policier spécialisé;
 - c) Les conditions de rémunération nécessaires au recrutement d'enquêteurs spécialisés;
 - d) Les amendements pouvant être requis aux lois concernant l'UPAC ou à d'autres lois et règlements, notamment à l'article 2 de la Loi sur la police;
 - e) La définition des standards de pratique policière professionnelle applicables à un corps de police spécialisé dans la lutte à la corruption dans les contrats publics.
- (4) **AJUSTEMENT COMPLÉMENTAIRE** : Que ce plan de travail se réalise dans le respect du mandat et des résultats du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour le nouveau corps de police spécialisé proposé par la recommandation 2 qui suit.
- (5) **ÉCHÉANCIER** : Que la constitution complète et effective du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption soit complétée le ou avant le 31 mars 2023.

Recommandation 2

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES FORMATIONS ET LES COMPÉTENCES QUALIFIANTES POUR L'EMBAUCHE ET LA PRATIQUE DANS LE NOUVEAU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES CONTRATS PUBLICS

Considérant la complexité inhérente aux formes nombreuses de la corruption dans les contrats publics;

Considérant la diversité des disciplines et champs d'études nécessaires pour accroître la connaissance et la compréhension de ce type de criminalité;

Considérant la complexité du droit et les hautes exigences de la preuve nécessaire dans ce domaine d'expertise;

Considérant la nécessité d'exploiter le plus efficacement possible les technologies d'information dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant la nécessité de diversifier les types de compétences professionnelles qui doivent se trouver dans le personnel d'enquête du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

Considérant la nécessité que des personnes, qui disposent de compétences dans les disciplines et les champs d'études nécessaires à la lutte contre ce type de criminalité, puissent agir comme des enquêteurs de plein droit en collaboration avec des enquêteurs porteurs d'une expérience policière en patrouille-gendarmerie et en enquête générale;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, afin de concourir à l'objectif de la constitution complète et effective du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics, tel que proposé par la recommandation 1, et dans le but de développer un recrutement pleinement adapté à la mission particulière du nouveau corps de police spécialisé, la ministre de la Sécurité publique et le Commissaire instituent conjointement un groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes, et ce, selon les dispositions qui suivent :

(1) MANDAT : Que ce groupe de travail ait pour mandat :

- a) d'identifier les diverses formations universitaires qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles membres du nouveau corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics;
- b) de définir des grilles des diverses compétences transversales qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles, dont les gestionnaires d'enquête, membres d'un corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics, ces grilles devant servir au recrutement, y compris par voie de prêts de service;
- c) de définir des voies d'accès à la fonction d'enquêteur ayant aussi le plein statut et les droits, les pouvoirs et les moyens d'un agent de la paix :
 - sur la base d'une diplomation dans l'une ou l'autre des formations universitaires identifiées comme nécessaires pour la réalisation du mandat du corps de police spécialisé du Commissaire;
 - sans passage obligé par la fonction de patrouille-gendarmerie;
 - sur la base de la réussite d'une formation spéciale offerte par l'École nationale de police du Québec et permettant d'acquérir les connaissances, compétences, habiletés et techniques indispensables au travail d'enquête dans le corps de police du Commissaire;

- comportant une période pendant laquelle la personne ainsi formée agit sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire;
 - d) d'identifier les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations.
- (2) COMPOSITION : Que ce groupe de travail soit composé de membres de l'UPAC proposés par le Commissaire et de représentants des partenaires intéressés, de spécialistes de l'École nationale de police du Québec et de spécialistes universitaires désignés par la ministre de la Sécurité publique en consultation avec le Commissaire.
- (3) PRÉSIDENCE : Que la ministre de la Sécurité publique nomme la personne assumant la présidence de ce groupe de travail.
- (4) ÉCHÉANCIER : Que ce groupe de travail dépose son rapport le ou avant le 31 mai 2020.
- (5) APPROBATION : Que le gouvernement du Québec, agissant sur recommandation de la ministre de la Sécurité publique et sur avis du Commissaire, détermine les suites à donner au rapport sur les formations et les compétences qualifiantes pour l'embauche et la pratique dans le nouveau corps de police spécialisé.

En formulant une telle recommandation, le Comité est parfaitement conscient qu'il remet en cause une idée enracinée dans les corps policiers québécois depuis très longtemps, idée selon laquelle personne ne peut devenir enquêteur dans un corps de police sans avoir d'abord pratiqué le métier de patrouilleur-gendarme. Le Comité est conscient que cette idée est consacrée non seulement par la tradition, mais par la Loi sur la police dont l'article 2 précise que « l'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux pratiques policières », dont l'enquête. Le Comité est conscient que cette recommandation fera l'objet de vives critiques par les tenants des pratiques établies.

Mais, le Comité doit rappeler ici quatre choses d'importance capitale et qu'il est nécessaire de garder présentes à l'esprit pour apprécier correctement la recommandation :

- a) la pratique actuelle relative au recrutement des enquêteurs a pris naissance dans un contexte où tous les corps de police existant au Québec sont généralistes et assument une fonction de patrouille-gendarmerie. La création d'un corps de police « spécialisé » dans un domaine d'enquête complexe et n'exerçant aucune fonction de patrouille-gendarmerie est une nouveauté qui exige de nouvelles manières de faire, dont l'embauche d'enquêteurs ayant une formation différente, mais acquérant le plein statut d'agent de la paix;
- b) la recommandation n'interdira pas à un policier ou à une policière ayant acquis le statut d'enquêteur dans un corps de police, selon le règlement gouvernemental en vigueur et le processus établi, de devenir enquêteur dans le corps de police spécialisé

- de l'UPAC. Cette dernière devra continuer à recruter des enquêteurs ayant une formation et un parcours professionnel de policiers d'expérience;
- c) la lutte efficace contre la nature et les caractéristiques de la corruption dans les contrats publics requiert impérativement le recours à des compétences diversifiées liées à plusieurs disciplines universitaires. Une expérience de patrouille-gendarmerie et d'enquête policière générale ne procure pas en soi cette diversité de compétences. La présence au sein de l'UPAC et de son corps de police de compétences universitaires spécialisées sera bénéfique au succès accru du travail de lutte contre la corruption dans les contrats publics;
 - d) pour le Comité, en elle-même, la réussite d'une formation universitaire dans un domaine nécessaire à la mission du corps de police spécialisé de l'UPAC n'habilite pas directement le diplômé à agir comme enquêteur policier. C'est pourquoi le Comité soutient que des titulaires de diplômes universitaires en droit, en informatique, en génie, en comptabilité, etc., ne pourront devenir enquêteurs du corps de police du Commissaire sans réussir préalablement une formation policière de base, adaptée et offerte par l'École nationale de police du Québec.

Recommandation 3

PLAN DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Considérant les articles 3 à 6 de la Loi sur la police requérant que tout corps de police se dote d'un plan de formation de ses effectifs et le tienne à jour;

Considérant la reconnaissance dans l'UPAC du nouveau corps de police spécialisé par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption;

Considérant la complexité inhérente aux formes nombreuses de la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le personnel d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption a et aura des besoins particuliers de formation très spécialisée pour la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le Commissaire ne peut s'en remettre aux seuls corps policiers lui consentant des prêts de service de leurs enquêteurs pour assurer à ces derniers la formation et le perfectionnement professionnels continus et spécialisés requis pour le mandat de l'UPAC;

Considérant les attentes et les intérêts en matière de formation continue des diverses catégories de personnel de l'UPAC;

Considérant la recommandation (n° 7) du Vérificateur général du Québec dans son audit de juin 2018 selon laquelle l'UPAC doit « s'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail »;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote d'un double plan de formation professionnelle, à savoir :

- celui requis pour le personnel policier par les articles 3 à 6 de la Loi sur la police;
- celui nécessaire aux autres catégories de personnel à son emploi;

Que ce double plan de formation soit élaboré, sous la supervision générale du Commissaire et des Commissaires associés, par les responsables des ressources humaines du Commissaire :

- conjointement avec l'École nationale de police du Québec, pour les formations policières;
- avec la collaboration des partenaires de l'UPAC pour les autres domaines de pratique;
- et, dans l'un et l'autre cas, en étroite consultation avec les personnes en cause;

Que le plan de formation pour le personnel policier soit soumis pour avis à la ministre de la Sécurité publique;

Que ce double plan de formation soit applicable à compter du 1^{er} avril 2020, et tenu à jour par la suite, et communiqué à l'École nationale de police du Québec pour celui destiné au personnel policier comme le requiert la Loi sur la police.

<i>Recommandation 4</i>

<i>FORMATION EN ÉTHIQUE</i>

Considérant les dispositions des articles 260 à 263 de la Loi sur la police, relatives au respect de l'éthique;

Considérant l'existence à l'UPAC de divers moyens pour former et sensibiliser les membres aux enjeux éthiques;

Considérant l'opportunité de rafraîchir périodiquement la formation du personnel de l'UPAC en matières éthiques;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que toutes les catégories de personnel de l'UPAC soient tenues de participer annuellement à une session de formation et de sensibilisation aux exigences de l'éthique dans le cadre de la mission propre de l'UPAC;

Que le programme des sessions de formation soit soumis à la ministre de la Sécurité publique pour avis;

Que le Commissaire fasse rapport à la ministre de la Sécurité publique sur ces sessions de formation en éthique.

Recommandation 5

RÈGLEMENT DISCIPLINAIRE

Considérant les dispositions de l'article 257 de la Loi sur la police, à savoir :

257. Le gouvernement prend un règlement relatif à la discipline interne [...] des membres d'un corps de police spécialisé, sur recommandation de la personne qui agit à titre de directeur du corps de police;

Considérant la mission et les caractéristiques spécifiques du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC et les exigences qui en découlent en matière de discipline;

Considérant l'intention manifestée par le Commissaire à la lutte contre la corruption de se doter d'un règlement disciplinaire;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, sur recommandation du Commissaire à la lutte contre la corruption et avis de la ministre de la Sécurité publique, le gouvernement adopte un règlement disciplinaire spécifique au nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC pour une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} avril 2020.

Recommandation 6

POLITIQUES DE GESTION : CALENDRIER PLURIANNUEL DE DÉVELOPPEMENT

Considérant que l'existence du *Guide des pratiques policières* du ministère de la Sécurité publique atteste la nécessité pour les corps policiers de se doter de telles règles de fonctionnement, soit en utilisant lesdites pratiques, soit en se dotant de leurs propres pratiques ou politiques de gestion;

Considérant que le nouveau corps de police de l'UPAC est spécialisé et que les pratiques policières ou les politiques de gestion développées au ministère ou dans d'autres corps de police ne lui sont pas toutes applicables;

Considérant que la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC requiert le développement des politiques de gestion qui lui sont nécessaires;

Considérant que le Commissaire a déjà élaboré, approuvé et mis en application certaines politiques de gestion;

Considérant que le Commissaire a identifié l'ensemble des politiques de gestion qui lui paraissent devoir être développées, de même que les politiques de gestion de la Sûreté du Québec qui ne lui sont pas applicables;

Considérant que la ministre de la Sécurité publique est responsable de l'application de la Loi concernant la lutte contre la corruption;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption poursuive son projet de développer l'ensemble des politiques de gestion requises par le nouveau corps de police spécialisé qu'il dirige et adaptées à celui-ci;

Que, d'ici le 31 octobre 2019, le Commissaire formule un calendrier pluriannuel de développement de ses politiques de gestion, en établissant un ordre de priorité tenant compte de son caractère de corps de police spécialisé consacré à une mission spécifique, et que ce projet soit soumis pour avis à la ministre de la Sécurité publique;

Que le processus de développement du premier ensemble complet de politiques de gestion soit complété d'ici le 31 mars 2023;

Que le plan de développement des politiques de gestion comporte l'identification des dispositions que prendra le Commissaire pour faire connaître ses politiques de gestion aux membres de son personnel et à celui des équipes désignées.

Recommandation 7

POLITIQUES DE GESTION : VALIDATION

Considérant que la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC requiert le développement des politiques de gestion qui lui sont nécessaires, comme le mentionne la recommandation 6 qui précède;

Considérant que le Commissaire a déjà mis en application des politiques de gestion et se propose de procéder au développement d'autres politiques de ce type;

Considérant que, dans les autres corps de police, les pratiques policières ou politiques de gestion sont approuvées par une autorité civile élue (gouvernement du Québec ou conseil municipal), comme le précisent les articles 63 et 86 de la Loi sur la police;

Considérant la responsabilité de la ministre de la Sécurité publique-en vertu de l'article 73 de la Loi concernant la lutte contre la corruption;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que les politiques de gestion déjà élaborées par le Commissaire et celles qui le seront de même que tout amendement éventuel de ces politiques soient transmis à la ministre de la Sécurité pour approbation dans un délai raisonnable.

Recommandation 8

POLITIQUES DE GESTION : CONFLITS D'INTÉRÊTS

Considérant l'importance critique des enjeux reliés aux conflits d'intérêts;

Considérant que les membres du nouveau corps de police du Commissaire et les autres employés de l'UPAC, ayant à traiter avec des entreprises de toute nature, peuvent être particulièrement exposés à des situations de conflit d'intérêts réel ou apparent, du fait que des membres de leurs familles ou de leurs réseaux sociaux peuvent être liés directement ou indirectement à des entreprises faisant l'objet d'une enquête ou d'une vérification;

Considérant que la réputation de l'UPAC et la confiance que lui témoignent la population et les élus peuvent être gravement affectées par des allégations ou des démonstrations de conflits d'intérêts visant ses enquêteurs, ses autres employés et ses gestionnaires;

Considérant l'existence du document intitulé *Politique de gestion. Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, daté du 4 mars 2014;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, d'ici le 30 septembre 2019, le Commissaire soumette pour évaluation à une autorité externe en éthique, choisie avec l'accord de la ministre de la Sécurité publique, le document intitulé *Politique de gestion. Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, daté du 4 mars 2014;

Que, le ou avant le 1^{er} avril 2020, cette politique soit révisée, s'il y a lieu, selon les recommandations que pourra formuler l'autorité externe en éthique;

Que d'éventuelles révisions de la politique sur les conflits d'intérêts soient transmises à la ministre de la Sécurité publique pour avis;

Que les membres du corps de police spécialisé du Commissaire et les autres membres du personnel de l'UPAC soient informés des résultats de l'évaluation par l'autorité externe et de

la reconduction, avec ou sans modifications, du document intitulé *Politique de gestion. Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, daté du 4 mars 2014;

Qu'entre-temps, cette politique continue de s'appliquer à toutes les personnes travaillant pour l'UPAC, soit les enquêteurs, les autres personnels et les gestionnaires;

Que cette politique identifie, en consultation avec la ministre de la Sécurité publique, une ou un conseiller externe et indépendant en éthique et conflits d'intérêts auquel puisse se référer pour avis le Commissaire ou tout autre membre de l'UPAC.

Recommandation 9

POLITIQUES DE GESTION : RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Considérant la confidentialité et la discrétion dont doivent être entourées les opérations et les enquêtes menées par l'UPAC et son corps de police spécialisé;

Considérant l'imputabilité du Commissaire envers les élus et la population;

Considérant le rôle nécessaire des médias dans une société démocratique et un État de droit;

Considérant la nécessité de baliser les relations de l'UPAC dans son ensemble avec les médias pour éviter l'arbitraire, l'opacité et les risques pour la protection des personnes et des sources;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote d'ici le 30 septembre 2019 d'une politique de gestion de ses relations avec les médias, en conformité aussi avec la recommandation 7 qui précède;

Que cette politique soit transmise à la ministre de la Sécurité publique pour avis.

Recommandation 10

HABILITATIONS DE SÉCURITÉ

Considérant que les membres du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC et certaines catégories de personnel sont assujettis à une habilitation de sécurité au moment de leur entrée en fonction;

Considérant le type de criminalité qui est l'objet propre de l'UPAC et les moyens de fonctionnement qui la caractérisent;

Considérant que les membres du nouveau corps de police spécialisé et les personnels de l'UPAC doivent conserver la confiance de la population et des élus;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que l'habilitation de sécurité de toute personne qui œuvre au sein de l'UPAC soit révisée dès lors que la personne a terminé trois années de service à l'UPAC et par la suite tous les trois ans.

Recommandation 11

RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant l'importance critique d'une information aussi complète, claire et transparente que possible (sous réserve d'une obligation de confidentialité de certaines informations selon les termes généraux de l'article 35.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption), pour l'établissement et le maintien d'un lien de confiance entre l'UPAC, d'une part, et la population, les élus et les médias, d'autre part;

Considérant que le rapport annuel de gestion d'un organisme constitue un instrument privilégié de reddition de comptes et d'imputabilité envers la population et les autorités élues;

Considérant que l'UPAC assume une mission qui est essentielle à la protection de la société démocratique et de l'État de droit et à l'intégrité des institutions politiques et des administrations publiques et de leurs processus décisionnels;

Considérant les recommandations du Secrétariat du Conseil du trésor concernant la confection des rapports annuels de gestion des ministères et organismes publics;

Considérant l'opportunité de faire mieux connaître et comprendre l'action et les réalisations de l'UPAC dans toutes leurs dimensions, y compris en matière de vérification et de prévention;

Considérant que les données quantitatives méritent d'être mises en perspective;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure que, à compter de l'exercice 2018-2019, le rapport annuel de gestion comporte, outre l'ensemble des données, tableaux et graphiques figurant dans les rapports de gestion pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018 et outre ce qui est spécifiquement requis par la Loi concernant la lutte contre la corruption, des informations analytiques plus complètes sur les matières suivantes :

- a) la conjoncture dans laquelle s'effectue le travail de l'UPAC, dont son nouveau corps de police spécialisé;

- b) la situation et les développements significatifs vécus par l'UPAC durant l'exercice terminé;
- c) toute autre réalité permettant de mieux comprendre les données quantitatives du rapport concernant les enquêtes;
- d) l'évolution de la problématique et des travaux en matière de vérification;
- e) l'évolution de la problématique et des travaux en matière de prévention;
- f) les progrès enregistrés dans la lutte contre la corruption;
- g) la nature des activités de formation professionnelle du personnel de l'UPAC et les organismes les assurant;
- h) les actions menées et les résultats obtenus pour accroître la représentation des membres des groupes ciblés au sein du personnel régulier;
- i) les activités de communication interne et les activités de reconnaissance du personnel;
- j) les relations avec les partenaires;
- k) l'état de développement des politiques de gestion;
- l) les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;
- m) les suivis donnés aux avis et recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics.

Recommandation 12

ENTENTES AVEC LES MUNICIPALITÉS POUR LE PRÊT DE SERVICE DE POLICIERS MUNICIPAUX

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption peut et veut bénéficier de prêts de service de policiers municipaux;

Considérant que les conditions dans lesquelles se réalisent les prêts de service de policiers municipaux doivent être établies clairement et acceptées au bénéfice de toutes les parties intéressées;

Considérant que la reconnaissance d'un nouveau corps de police spécialisé par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police met en action une dynamique nouvelle dans les relations entre l'UPAC et les municipalités;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure de convenir avec chaque corps de police municipal prêtant les services de ses membres comme enquêteurs, conformément aux dispositions de l'article 14 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, d'une entente encadrant ces prêts de service au bénéfice des deux organismes et pour la clarification des conditions dans lesquelles les personnes prêtées effectuent leur service.

Recommandation 13**PROTOCOLE AVEC LA SÛRETÉ DU QUÉBEC**

Considérant les conditions très particulières dans lesquelles le Commissaire à la lutte contre la corruption dans les contrats publics a été doté des enquêteurs nécessaires au début de la mise en œuvre de sa mission;

Considérant le protocole intervenu entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux pour le prêt de service d'enquêteurs de la Sûreté;

Considérant que la reconnaissance du nouveau corps de police du Commissaire comme corps de police spécialisé par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police met en action une dynamique nouvelle dans les relations entre l'UPAC et la Sûreté du Québec et modifie les conditions dans lesquelles pourront éventuellement se réaliser des prêts de service d'enquêteurs de la Sûreté au nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, lors du renouvellement du protocole d'entente entre le Commissaire à la lutte contre la corruption et la Sûreté du Québec, le nouveau protocole soit aligné sur les principes structurant le projet d'entente avec les municipalités.

Recommandation 14**PROTOCOLES OU ENTENTES AVEC LES PARTENAIRES**

Considérant que, depuis 2011, le Commissaire à la lutte contre la corruption travaille étroitement avec plusieurs partenaires, équipes désignées ou externes;

Considérant la complexité des dossiers à traiter;

Considérant que la reconnaissance du nouveau corps de police de l'UPAC comme corps de police spécialisé par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police met en action une dynamique nouvelle dans les relations entre l'UPAC et ses partenaires;

Considérant que des protocoles ou ententes déjà conclus avec certains partenaires remontent maintenant aux premières années d'existence de l'UPAC;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure de convenir, avec les ministères et organismes dont des équipes sont désignées par le gouvernement, selon l'article 8.5 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, pour contribuer à la lutte contre la corruption sous la coordination d'un Commissaire associé, ou avec des partenaires externes, des protocoles pour baliser la collaboration attendue selon les modalités des articles 15 et 16 de la loi, ou, dans le cas des protocoles existants, de les vérifier pour en assurer, si nécessaire, la mise à jour;

Que tous les protocoles ou ententes nécessaires aient été mis au point ou révisés au besoin pour le 31 mars 2023.

Recommandation 15***LIAISON AVEC LE DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES***

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption et le Directeur des poursuites criminelles et pénales doivent collaborer très étroitement dans le cadre de leurs mandats respectifs;

Considérant la complexité des formes qu'emprunte la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'importance et la complexité des enjeux de diffusion de l'information dans les dossiers impliquant les deux entités;

Considérant la complexité du droit et de la jurisprudence applicables à la lutte contre la criminalité économique et la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'indépendance respective des deux entités;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire invite le Directeur des poursuites criminelles et pénales à constituer ensemble un comité permanent de liaison ayant notamment pour mandat :

- a) de faciliter les échanges d'informations et de services entre le CLCC et le DPCP;
- b) de développer des stratégies d'action pour optimiser les résultats;
- c) de renforcer le conseil et l'encadrement juridique des enquêtes;
- d) d'évaluer la possibilité de mettre en œuvre une stratégie commune de diffusion d'information aux médias en certaines circonstances;
- e) de résoudre toute difficulté pouvant surgir entre les deux entités.

Que le comité permanent de liaison proposé par la présente recommandation tienne sa première réunion avant le 30 novembre 2019.

Recommandation 16**CONFÉRENCE DE STRATÉGIE DES PARTENAIRES**

Considérant la complexité inhérente aux formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'évolution continue des formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant que les organismes publics associés d'une manière ou d'une autre au Commissaire à la lutte contre la corruption depuis 2011 disposent d'une expertise en matière de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que ces divers organismes partenaires de l'UPAC disposent également d'une panoplie variée de moyens juridiques et administratifs pour lutter contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant qu'il est dans l'intérêt public que le Commissaire et ses organismes partenaires développent, perfectionnent et tiennent à jour, de manière systématiquement coordonnée, des stratégies concertées et partagées de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le Commissaire et ses partenaires ont tenu, mais de manière sporadique, l'une ou l'autre des conférences de stratégie (deux ayant été documentées au Comité);

IL EST RECOMMANDÉ :

Que la tenue de conférences de stratégie du Commissaire à la lutte contre la corruption avec ses partenaires soit désormais institutionnalisée selon les modalités décrites ci-après.

a) PÉRIODICITÉ :

Que, deux fois par année, le Commissaire et les dirigeants des ministères (sous-ministre) et organismes (président ou vice-président), dont des équipes sont désignées par le gouvernement selon l'article 8.5 de la Loi concernant la lutte contre la corruption pour contribuer à la lutte contre la corruption sous la coordination d'un Commissaire associé, tiennent une conférence de stratégie définie par les dispositions suivantes :

b) FONCTIONS :

Que la conférence de stratégie ait pour fonction :

- d'examiner les travaux réalisés au cours des six mois précédents;
- d'en faire le bilan;
- d'identifier les problèmes rencontrés;
- de planifier et de coordonner les efforts futurs de lutte contre la corruption selon les dispositions des articles 15 et 16 de la Loi concernant la lutte contre la corruption ainsi que des mandats et des moyens légaux dont disposent les partenaires du Commissaire pour assurer une saine gestion des contrats publics;
- de constituer et de mandater les groupes de travail conjoints nécessaires pour la réalisation des mandats de chacun et favorisant une collaboration accrue exploitant au mieux la panoplie variée des moyens juridiques et administratifs dont disposent les partenaires pour lutter contre la corruption dans les contrats publics.

c) INVITÉS :

Que des représentants d'autres ministères ou organismes intéressés par la lutte contre la corruption dans les contrats publics puissent être invités à contribuer à la conférence stratégique, selon les modalités convenues entre le Commissaire et les dirigeants formant la conférence.

Qu'une première conférence de stratégie des partenaires selon les modalités proposées par la présente recommandation soit tenue d'ici le 31 janvier 2020 et, par la suite, une fois au premier semestre et une fois au second semestre de chaque année.

Recommandation 17

COMITÉ DE LIAISON ACADÉMIQUE

Considérant la complexité inhérente aux formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'évolution continue des formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant la recherche qui s'effectue dans les universités et les collèges au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde sur les questions relevant du mandat de l'UPAC;

Considérant qu'il convient de respecter l'autonomie respective du Commissaire, des équipes désignées et des partenaires externes et des milieux académiques;

Considérant qu'il serait très avantageux pour toutes ces parties de profiter de la recherche académique sur la corruption dans les contrats publics en développant des mécanismes de transfert et d'application;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire se dote d'un comité de liaison académique formé de chercheurs universitaires et collégiaux spécialisés en matière de criminalité économique et de corruption dans les contrats publics en y invitant les spécialistes intéressés;

Que ce comité de liaison académique ait pour mandat :

- a) de faciliter le recours, par le Commissaire et ses partenaires, à l'expertise et à la recherche existantes sur la corruption dans les contrats publics disponibles dans les universités;
- b) de faire connaître aux milieux académiques les besoins de connaissances nouvelles éprouvés par le Commissaire, ses équipes désignées et ses partenaires externes;
- c) de formuler des recommandations pour la tenue à jour des plans de formation professionnelle du Commissaire.

Recommandation 18***FONCTION DE VIGIE RELATIVE À LA RECHERCHE DES MEILLEURES PRATIQUES***

Considérant l'existence dans plusieurs pays d'organismes publics assumant des fonctions de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption a eu et conserve des contacts avec certains de ces organismes;

Considérant l'intérêt d'exercer une fonction de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire conserve ou établisse (selon le cas) et entretienne des liens d'échange d'informations avec des organismes publics assumant des fonctions comparables dans d'autres pays;

Que le Commissaire se dote d'un mécanisme lui permettant d'exercer une fonction de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques;

Que cette fonction puisse être confiée, si le Commissaire le juge plus efficace, à des chercheurs universitaires par voie de contrat de recherche;

Que les résultats de cette activité de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques soient partagés avec le Comité de liaison académique et la Conférence de stratégie des partenaires;

Que le mécanisme de vigie soit constitué pour le 1^{er} avril 2020.

Recommandation 19

PLAN STRATÉGIQUE 2016-2020 DU COMMISSAIRE

Considérant l'obligation faite par la Loi sur l'administration publique à tout ministère et organisme public d'avoir un plan stratégique en vigueur;

Considérant que le plan stratégique du Commissaire prend fin avec l'exercice 2019-2020;

Considérant la période de transition en cours sous la direction d'un Commissaire nommé par intérim et dans un contexte de modification législative du mode de nomination du Commissaire;

Considérant que la préparation d'un nouveau plan stratégique devant entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020 devrait commencer avec le début de l'exercice 2019-2020;

Considérant que la conjoncture présente n'est pas propice à une telle préparation;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prolonge d'un an le plan stratégique 2016-2020 du Commissaire et que le gouvernement reconnaisse que la constitution complète du corps de police spécialisé dans l'UPAC constitue, comme le requièrent les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et comme le propose la recommandation 1 ci-dessus, une priorité stratégique première pour le Commissaire.

Recommandation 20

REPRÉSENTATION DU COMMISSAIRE AUX INSTANCES DE L'ÉCOLE NATIONALE DE POLICE DU QUÉBEC ET DU CONSEIL DES SERVICES POLICIERS DU QUÉBEC (LORSQUE CELUI-CI SERA EN FONCTION, LE CAS ÉCHÉANT)

Considérant la reconnaissance législative du nouveau corps de police de l'UPAC comme un corps de police spécialisé et de plein droit;

Considérant la mission et l'expertise uniques du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant l'apport possible du Commissaire à d'autres organismes intéressés par les affaires policières;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prenne les mesures législatives nécessaires pour que le Commissaire à la lutte contre la corruption siège comme membre de plein droit aux instances de l'École nationale de police du Québec et du Conseil des services policiers du Québec (lorsque celui-ci sera en fonction, le cas échéant) et que, dès maintenant, il soit invité à siéger comme observateur dans ces instances avec droit de parole.

En deuxième lieu, compte tenu des us et coutumes des corps policiers au Québec, le Comité est sensible au désir du Commissaire de se doter d'une identification corporative spécifique. Cela conduit à la recommandation suivante :

Recommandation 21***IDENTIFICATION CORPORATIVE SPÉCIFIQUE DE L'UPAC***

Considérant la décision du législateur de reconnaître dans l'UPAC, par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, un nouveau corps policier spécialisé et de plein droit;

Considérant l'importance pour un corps de police de disposer d'une identification corporative spécifique;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec accepte le principe d'une identification corporative spécifique du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

Que le Commissaire lui propose un projet d'identification corporative spécifique.

Recommandation 22***CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT À DÉFINIR ET À PRÉVOIR***

Considérant la décision du législateur de reconnaître dans l'UPAC, par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, un nouveau corps policier spécialisé et de plein droit;

Considérant que le développement du nouveau corps de police de l'UPAC en un corps de police spécialisé et de plein droit comportera des dépenses supplémentaires, depuis la constitution d'une flotte autonome de véhicules automobiles jusqu'à l'élaboration de l'ensemble des politiques de gestion dont doit se doter un corps de police spécialisé et de plein droit, de même que la nécessité de recruter les personnels spécialisés éventuellement nécessaires à la réalisation de sa mission;

Considérant que certaines de ces dépenses supplémentaires sont même imposées par des lois existantes, par exemple les articles 3 à 6 de la Loi sur la police;

Considérant que l'UPAC doit en outre assumer une réalisation accrue des fonctions de vérification et de prévention de la corruption dans les contrats publics;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prenne les dispositions nécessaires pour évaluer, avec le Commissaire à la lutte contre la corruption, les crédits supplémentaires qui seront progressivement nécessaires, au cours des prochains exercices budgétaires, afin de réaliser concrètement la décision du législateur de reconnaître dans l'UPAC, par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, un nouveau corps policier spécialisé et de plein droit, et pour permettre à l'UPAC de développer ses fonctions de vérification et de prévention.

Recommandation 23

ÉVALUATION ET PROTECTION DU COMMISSAIRE

Considérant que le Commissaire doit, comme tout premier dirigeant d'un organisme public, être évalué chaque année;

Considérant que le Commissaire doit engager, pour l'exécution de son mandat, des dépenses remboursables;

Considérant que les remboursements de dépenses versés au Commissaire doivent être rigoureusement justifiés et conformes aux règles et normes gouvernementales applicables et n'occasionner aucun préjudice à la réputation du Commissaire et à la confiance qu'il inspire à la population, aux élus, aux membres de l'UPAC et aux partenaires de cette dernière;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec établisse des mécanismes pour l'évaluation du Commissaire à la lutte contre la corruption et le remboursement des dépenses qu'il doit engager pour l'exercice de son mandat;

Que ces mécanismes assurent à la fois l'indépendance du Commissaire et, eu égard au remboursement de dépenses, la protection du lien de confiance avec la population, les élus, les employés de l'UPAC et les partenaires de cette dernière.

Annexe 11. Recommandations de l'exercice 2019-2020

Recommandation 2/24

RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant l'importance critique du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption pour l'accomplissement de sa reddition de comptes et pour le maintien du lien de confiance entre le Commissaire, d'une part, et la population, les élus et les médias, d'autre part;

Considérant qu'il est opportun de faire mieux connaître et comprendre l'action et les réalisations du Commissaire à la lutte contre la corruption dans toutes leurs dimensions d'enquête, de vérification et de prévention;

Considérant la recommandation 11 du rapport annuel d'activités du Comité pour 2018-2019 soulignant des modifications à apporter au rapport annuel de gestion du Commissaire;

Considérant les ajouts multiples déjà apportés au rapport annuel de gestion du Commissaire pour l'exercice 2018-2019;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption poursuive le développement et l'enrichissement du contenu de son rapport annuel de gestion et intègre à l'édition 2019-2020 ou aux éditions subséquentes les éléments suivants :

- a) l'évolution du nombre des signalements reçus;
- b) l'état des relations avec les partenaires;
- c) l'état de développement des politiques de gestion;
- d) les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;
- e) les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics et ayant formulé des recommandations au Commissaire.

Recommandation 2/25***DURÉE MOYENNE DES PRÊTS DE SERVICE D'ENQUÊTEURS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC***

Considérant l'article 4.2 du Protocole entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers du Québec fixant à trois ans la durée minimum d'un prêt de service avant d'être admissible à un autre emploi à la Sûreté;

Considérant que la durée moyenne d'un prêt de service d'un enquêteur appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois;

Considérant que les enquêtes menées par le corps de police du Commissaire sont souvent très longues;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire analyse la durée réelle des prêts de service des enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec et évalue les effets d'une durée de prêt moyenne de trois ans et deux mois sur la marche des enquêtes entreprises.

Recommandation 2/26***RÉTENTION DU PERSONNEL***

Considérant que les taux de départs volontaires du personnel régulier déclarés par le Commissaire dans son rapport annuel de gestion de 2018-2019 pour les exercices 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019 oscillent autour de 25 %, soit le double de celui de la fonction publique et même de plusieurs organismes publics de taille comparable;

Considérant les travaux effectués par le Commissaire sur le climat de travail en 2016 et 2017, dans la fonction de vérification;

Considérant l'importance pour le Commissaire d'augmenter son pouvoir d'attraction pour recruter des candidats intéressants et intéressés et de conserver à son service, pour une période de plus de trois ans, les personnes les plus qualifiées;

Considérant l'intention déclarée du Commissaire, dans son rapport annuel de gestion pour 2018-2019, d'engager des démarches pour améliorer la rétention du personnel et favoriser le bien-être des employés;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède, comme le font des ministères et des organismes publics, à un sondage de mobilisation auprès de tous les personnels en poste (employés propres et enquêteurs-policiers en prêt de service) pour mesurer la satisfaction et l'engagement des membres de ces personnels envers l'organisation et sa mission.

Que le Commissaire, à la lumière des constats de son analyse, élabore un plan d'action.

Recommandation 2/27***GESTION PRÉVISIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE***

Considérant que les taux de départs volontaires du personnel régulier déclarés par le Commissaire dans son rapport annuel de gestion de 2018-2019 pour les exercices 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019 oscillent autour de 25 %, soit le double celui de la fonction publique;

Considérant le caractère spécialisé des tâches liées à la réception et à l'analyse des signalements transmis au Commissaire ainsi que des tâches liées à l'enquête sur le type particulier de criminalité dont s'occupe le CLCC;

Considérant les particularités des enquêtes liées à son mandat qui présentent entre autres la caractéristique de s'inscrire dans la durée;

Considérant que la durée moyenne d'un prêt de service d'enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois;

Considérant l'importance pour le Commissaire de recruter des personnes présentant les bons profils et de conserver à son service les personnes les plus qualifiées pour les tâches dont il est responsable;

Considérant les dispositions des articles 7 à 10 de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes publics et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État;

Considérant les travaux déjà entrepris par le Commissaire en vue de constituer un corps de police spécialisé sous son autorité;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire accélère les travaux entrepris en matière de gestion générale de ses personnels et particulièrement qu'il se dote d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre avec pour objectifs :

- a) d'identifier les mouvements de personnel prévisibles (retraite, fin de prêts de services, congés sans solde) et moins prévisibles (maladie, maternité, démission, mutation, congé pour études, etc.);
- b) de planifier les remplacements des postes qui deviendront vacants;
- c) de développer la relève et les plans de carrière des personnes ayant réussi un processus de qualification;
- e) d'arrimer, en matière de perfectionnement professionnel, par des plans de formation tels qu'ils sont requis par la Loi sur la police, les besoins de l'organisation et les aspirations individuelles favorisant l'acquisition des compétences et de l'expérience requises pour que les personnes ayant un fort potentiel puissent accéder à des promotions à l'interne sous réserve de la réussite d'un processus de qualification.

Recommandation 2/28

ÉVALUATION DES PERSONNELS DU COMMISSAIRE

Considérant le rôle irremplaçable de l'évaluation des personnels pour l'amélioration du fonctionnement de toute organisation et pour la réalisation de sa mission;

Considérant les pratiques établies dans la fonction publique québécoise en matière d'évaluation des employés;

Considérant la nécessité de raffermir les pratiques d'évaluation du Commissaire;

Considérant la disparité des régimes et des pratiques d'évaluation périodique du personnel d'enquête, les titulaires de certains postes étant évalués sous la responsabilité du Commissaire, ceux d'autres postes sous d'autres autorités (par exemple, la Sûreté du Québec);

Considérant que le Commissaire doit être le seul responsable de l'évaluation de l'ensemble du personnel d'enquête placé sous son autorité et travaillant à la réalisation de son mandat;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure que les employés affectés à la réception et à l'analyse des signalements soient effectivement évalués annuellement, selon les règles de la fonction publique;

Que le Commissaire prenne les moyens nécessaires pour obtenir la reconnaissance et la mise en œuvre du principe de sa seule responsabilité pour la formulation d'attentes et pour l'évaluation de tout le personnel d'enquête à son service, dont les policiers en prêt de service

pendant toute la durée du prêt de service, y compris ceux de la Sûreté du Québec, selon le modèle du protocole conclu avec les municipalités pour le prêt de service d'enquêteurs de leur corps de police;

Que le Commissaire fasse rapport au Comité de la mise en œuvre de cette recommandation le ou avant le 31 mars 2021.

Recommandation 2/29

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DE MEMBRES DU PERSONNEL D'ENQUÊTE

Considérant que, selon des renseignements communiqués au Comité par le Commissaire, une partie des policiers enquêteurs à son service n'ont pas complété le Programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec;

Considérant les dispositions du Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police (chapitre P-13.1, r.3) dont particulièrement l'article 1 : « Le policier qui exerce une fonction d'enquêteur doit avoir réussi le Programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec »;

Considérant que le corps de police du Commissaire, reconnu comme corps de police spécialisé par la Loi sur la police (article 89.2), est assujéti au règlement précité;

Considérant l'intérêt pour des enquêteurs de se perfectionner, notamment quant à la nature particulière de la criminalité que le Commissaire a le mandat d'enquêter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux enquêteurs policiers à son service les composantes de formation spécialisée qui pourraient leur être utiles dans leur travail, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Recommandation 2/30

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES GESTIONNAIRES OU DES SUPERVISEURS D'ENQUÊTE

Considérant la spécificité du domaine de criminalité propre au mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant les particularités de la composition, par voie de prêts de service, du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, de même que la variété des formations et des expériences de policiers prêtés au Commissaire;

Considérant la longueur fréquente des enquêtes menées par le corps de police du CLCC, dans un contexte de roulement de personnel d'enquête;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux gestionnaires ou superviseurs des enquêtes des formations spécialisées susceptibles d'améliorer leurs compétences professionnelles en gestion d'enquêtes, sous toutes les formes pertinentes et pratiques en situation d'emploi, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Recommandation 2/31

INFORMATIONS POUR ÉCLAIRER LES SIGNALEMENTS

Considérant que les deux tiers des signalements sont déclarés « Hors mandat ou frivole » au terme de leur analyse par le personnel du Commissaire;

Considérant que la notion d'« acte répréhensible » et les diverses formes que peut prendre un tel acte ne sont pas expliquées dans les documents du Commissaire au-delà d'une citation des textes juridiques, lesquels ne se prêtent pas toujours à une lecture éclairante pour les non-spécialistes;

Considérant que plusieurs organismes publics québécois sont susceptibles de recevoir des plaintes de citoyens et que ces derniers ne sont pas nécessairement bien informés de la spécificité du mandat du Commissaire, par rapport à celui d'autres organismes (par exemple : Commission municipale du Québec, Autorité des marchés publics, bureaux d'inspecteurs de municipalités, etc.);

Considérant qu'il y a lieu de mieux éclairer les personnes désireuses d'effectuer un signalement à s'adresser à la bonne porte;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire recherche et évalue les moyens qui lui paraissent les plus appropriés :

- (1) pour faire mieux comprendre du public ce que sont « les actes répréhensibles » qui peuvent lui être signalés;
- (2) pour faire mieux comprendre la spécificité de son mandat, comparativement au mandat d'autres organismes publics également susceptibles de recevoir des signalements

Que la mise en œuvre de la présente recommandation soit achevée pour le 31 décembre 2021.

Recommandation 2/32

BAISSE TENDANCIELLE DES SIGNALEMENTS ADRESSÉS AU COMMISSAIRE

Considérant les fluctuations dans le nombre des signalements adressés au CLCC selon les rapports annuels de gestion;

Considérant que l'évolution du nombre annuel de signalements depuis 2012-2013, donne à penser qu'il s'agit d'une situation de baisse tendancielle;

Considérant qu'une telle baisse tendancielle, si elle se confirmait, susciterait des questions multiples;

Considérant que les rapports annuels de gestion du CLCC pour les récentes années enregistrent la baisse sans la commenter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire réalise une étude sur les fluctuations du nombre annuel de signalements qu'il reçoit et sur l'existence possible d'une baisse tendancielle.

Recommandation 2/33

DÉLAI REQUIS POUR LA RÉCEPTION ET L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS

Considérant les étapes successives de traitement des signalements;

Considérant l'intérêt pour le Commissaire de comparer ses délais moyens de traitement des signalements à celle d'organismes assumant une mission semblable à la sienne;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède à une étude du délai moyen requis, sur quelques années, pour la réception et l'analyse d'un signalement afin de pouvoir se comparer à d'autres organismes assumant une mission semblable à la sienne et de s'assurer que ces délais ne portent pas préjudice à la diligence requise en matière de lutte contre la corruption.

Que, dans un but d'amélioration continue, le Commissaire effectue une vigie ou analyse comparative des mécanismes de réception et d'analyse des signalements, des plaintes ou des autres dénonciations d'autres organismes ayant une mission semblable à la sienne.

Recommandation 2/34

RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS

Considérant les données sur les résultats de l'analyse des signalements;

Considérant que deux signalements sur trois sont classés dans une même catégorie intitulée « Hors mandat ou frivole »;

Considérant qu'une décision déclarant « Frivole » un signalement et qu'une décision déclarant « Hors mandat » du CLCC désignent des réalités tout à fait différentes;

Considérant que la proportion de signalements transmis au Commissaire par voie électronique et déclarée « Hors mandat ou frivole » est en croissance;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire distingue dans ses statistiques, notamment celles publiées dans son rapport annuel de gestion, les signalements considérés comme « Frivole » et ceux considérés comme extérieurs à son mandat, mais susceptibles d'être transférés à un autre organisme préposé à l'examen d'actes répréhensibles, criminels ou pénaux, impliquant des organismes publics.

Que le Commissaire fasse connaître, dans les statistiques publiées dans son rapport annuel de gestion, les organismes publics auxquels il a transmis des signalements « Hors mandat », mais qui justifient l'examen par de tels organismes publics.

Que le Commissaire examine aussi la valeur relative des divers modes de transmission de signalements et l'incidence que peut avoir leur mode de transmission sur le traitement de ces derniers par le CLCC et les décisions rendues sur leur recevabilité.

Annexe 12. Recommandations de l'exercice 2020-2021

Recommandation 3/35

RAPPORT D'AUDIT INTERNE REQUIS PAR LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Considérant que, selon les instructions du Secrétariat du Conseil du trésor, des travaux d'audit interne peuvent donner l'assurance que les résultats figurant dans le rapport annuel de gestion sont fiables;

Considérant qu'un rapport de l'audit effectué par la personne responsable des travaux de validation confirme la fiabilité et exprime une conclusion sur la validité de l'information sur laquelle les travaux ont porté;

Considérant que l'audit consiste à vérifier si les résultats et les explications contenus dans le rapport annuel de gestion sont plausibles, cohérents et pertinents, en obtenant des renseignements et des pièces justificatives, en mettant en œuvre des procédés analytiques, en révisant des calculs et en demandant des précisions et des éclaircissements sur l'information examinée;

Considérant que les responsabilités d'un auditeur s'exercent conformément aux normes internationales guidant la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes;

Considérant qu'un rapport de l'audit interne est inclus dans le rapport annuel de gestion de la plupart des autres ministères et organismes;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption inclue dans ses rapports annuels de gestion un rapport d'audit interne des données et des renseignements qui y figurent, et ce, au plus tard dans le rapport de gestion de l'exercice 2022-2023.

Recommandation 3/36

RENSEIGNEMENTS ET ANALYSES QUALITATIVES

Considérant la volonté du Commissaire à la lutte contre la corruption de se conformer aux directives du Secrétariat du Conseil du trésor pour la préparation de son rapport annuel de gestion;

Considérant que le but d'un tel rapport est de communiquer aux membres de l'Assemblée nationale et à la population, dans un langage accessible, une information pertinente, complète, comparable, éclairante et fiable sur les résultats atteints par rapport aux engagements;

Considérant l'importance de bien situer dans leur contexte les renseignements et les données quantitatives fournies par le rapport annuel de gestion;

Considérant que les explications fournies par le rapport annuel de gestion 2019-2020 du Commissaire sont souvent très concises et limitées;

Considérant qu'il est dans l'intérêt même du Commissaire et de l'UPAC de mieux faire connaître et comprendre par la population, les élus et les médias leur évolution et leurs progrès;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption, dans ses prochains rapports annuels de gestion, amplifie et enrichisse les renseignements et les analyses qualitatives susceptibles, d'une part, de contextualiser et d'éclairer les renseignements et les données quantitatives fournies par ses rapports, de manière à en favoriser la compréhension et, d'autre part, à faire mieux connaître et comprendre l'évolution et les progrès de l'organisation.

Recommandation 3/37

SÉRIES STATISTIQUES

Considérant le choix du Commissaire de fournir uniquement des données correspondant aux années (trois ou quatre) de son plan stratégique;

Considérant que ce choix éditorial entraîne la disparition de séries statistiques annuelles longues, qui figuraient dans les rapports annuels de gestion antérieurs à celui de l'exercice 2018-2019, et décrivant différentes dimensions des activités du Commissaire;

Considérant l'intérêt pour le Commissaire lui-même, pour le ministère de la Sécurité publique, pour le Comité de surveillance, de même que pour les médias et la population de pouvoir accéder à des séries statistiques annuelles longues sur des réalités correspondant au mandat et aux activités du Commissaire;

Considérant la volonté du Comité de surveillance de respecter les choix éditoriaux du Commissaire quant à la rédaction de son rapport annuel de gestion;

Considérant toutefois que des séries statistiques remontant aux origines de l'UPAC et du Commissaire sont très utiles pour aider à comprendre l'évolution en longue période des phénomènes de la collusion et de la corruption dans les organismes publics et leurs contrats de même que les effets possibles des activités de prévention et de répression de ces activités illégales;

IL EST RECOMMANDÉ

Que, quels que soient les choix du Commissaire concernant la rédaction de son rapport annuel de gestion, des dispositions soient prises par ce dernier pour constituer, conserver, tenir à jour et rendre accessibles aux personnes et aux instances intéressées, dont le Comité lui-même, des séries statistiques annuelles longues sur les réalités correspondant aux diverses dimensions de son mandat et de son activité, et ce, afin de mieux connaître et de

mieux comprendre l'évolution de la criminalité de collusion et de corruption visant les organismes publics et les efforts faits pour prévenir, réprimer et sanctionner cette forme de criminalité.

Recommandation 3/38

RÈGLEMENT DISCIPLINAIRE

Considérant que, selon les articles 256 à 259 de la *Loi sur la police*, tout corps policier doit avoir un règlement disciplinaire;

Considérant que le commissaire à la lutte contre la corruption est maintenant directeur d'un corps de police spécialisé sur lequel il a pleine autorité en vertu des articles 8.4, 9 (2°) et 14 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*;

Considérant que le commissaire a entrepris la constitution du corps de police spécialisé placé sous son autorité et que ce corps de police est engagé dans un processus d'autonomisation complète;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le commissaire à la lutte contre la corruption et la ministre de la Sécurité publique prennent les dispositions nécessaires pour que le gouvernement adopte dans les meilleurs délais un règlement disciplinaire pour le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, comme cela est requis par la *Loi sur la police*.

Recommandation 3/39

FIXATION D'ATTENTES ET ÉVALUATION DES MEMBRES DU PERSONNEL DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant les résultats observés en 2020-2021 concernant le nombre d'employés à qui on a fixé des attentes et ayant été effectivement évalués;

Considérant que la fixation d'attentes pour les employés et leur évaluation annuelle sont essentiels pour mesurer le degré de contribution des personnes à la réalisation de la mission de l'organisation et pour développer des activités de formation et de perfectionnement dont pourraient bénéficier des membres du personnel du CLCC;

Considérant que le commissaire est engagé dans la constitution de son propre corps de police spécialisé et qu'il convient d'y implanter dès le départ des pratiques d'attentes fixées et d'évaluation des membres de tous les corps d'emploi du CLCC;

Considérant que la fixation d'attentes et l'évaluation des membres du personnel constituent une des responsabilités les plus importantes des gestionnaires et doivent être prises en compte dans leur propre évaluation;

Considérant la recommandation 2/28 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le commissaire à la lutte contre la corruption prenne toutes les dispositions nécessaires et utiles pour que, au plus tard pour l'exercice 2022-2023, on fixe à tous les membres des différents groupes d'emploi d'attentes signifiées annuelles et qu'ils fassent l'objet d'une évaluation annuelle;

Que le commissaire s'assure que, dans les attentes qu'il fixe aux gestionnaires relevant directement de lui, figurent les attentes et l'évaluation annuelles des employés relevant de ces gestionnaires, et ce, conformément à l'application du premier paragraphe de la présente recommandation.

Recommandation 3/40

ÉTALONNAGE DES HEURES ET DES TYPES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

Considérant le caractère spécialisé et la complexité des enquêtes formant la mission du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant les données fournies au Comité sur le nombre d'heures de formation par personne au cours de l'année 2020-2021;

Considérant l'importance que le Comité attache à la formation et au perfectionnement professionnel des employés de tous les corps d'emploi du Commissaire (recommandations 3, 4, 2/29, 2/30);

Considérant l'intérêt d'examiner les pratiques d'autres corps policiers et d'autres organismes homologues en matière de formation et de perfectionnement professionnel de leurs employés;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption procède à un étalonnage auprès d'autres corps policiers assumant des tâches spécialisées et d'autres organismes de lutte contre la corruption pour pouvoir mieux déterminer le nombre annuel d'heures de formation et le type de perfectionnement professionnel que de tels organismes assurent à leurs employés et qu'il serait désirable d'offrir aux différentes catégories de personnels du Commissaire.

Recommandation 3/41

SYSTÈME DE GESTION INFORMATISÉ DE LA FORMATION ET DU PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES EMPLOYÉS DU COMMISSAIRE

Considérant l'importance de la formation et du perfectionnement professionnel des employés de tous les corps d'emploi du Commissaire;

Considérant l'importance d'une connaissance complète et à jour du dossier de formation et de perfectionnement professionnel des employés de tous les corps d'emploi du Commissaire;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le CLCC se dote d'ici le 31 mars 2022 d'un dossier informatisé pour suivre la formation et le perfectionnement professionnel de ses employés de toutes catégories.

Recommandation 3/42

CALENDRIER PLURIANNUEL DE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES DE GESTION

Considérant le processus d'autonomisation du Commissaire à la lutte contre la corruption, notamment depuis la création de son corps de police spécialisé et de la possibilité pour le commissaire d'embaucher ses propres policiers-enquêteurs;

Considérant que le Commissaire doit se doter d'un ensemble complet de politiques de gestion et d'un calendrier de développement de ces politiques de gestion, tel que cela est proposé par la recommandation 6 du Comité;

Considérant que, selon une information communiquée au Comité, la pandémie vécue au Québec depuis mars 2020 a perturbé les processus usuels de fonctionnement du Commissaire et contraint celui-ci à réviser ses priorités;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire mette à jour, d'ici le 31 mars 2022, le calendrier de développement des politiques de gestion encore en voie d'élaboration et, en conséquence, accélère le développement des politiques de gestion nécessaires à son fonctionnement en pleine autonomie juridique et administrative.

Recommandation 3/43

DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION, DE LA CONNAISSANCE ET DE L'EXPERTISE SPÉCIALISÉES PARTICULIÈRES

Considérant le mandat donné au Commissaire par l'article 4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, soit « d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle [...] »;

Considérant que ce mandat implique la nécessité de se trouver à la fine pointe de l'information et de la connaissance en matière de prévention de la collusion et de la corruption;

Considérant la variété des phénomènes de collusion et de corruption susceptibles de nuire à la gestion des organismes publics et leurs contrats;

Considérant le nombre important d'organismes publics québécois susceptibles d'être victimes de comportements de collusion et de corruption;

Considérant le renouvellement continu des stratagèmes utilisés dans les activités de collusion ou de corruption;

Considérant les risques croissants d'utilisation des technologies de l'information et de communication à des fins criminelles;

Considérant l'expertise internationale en matière de lutte contre la corruption;

Considérant la recommandation 18 du Rapport d'activité pour l'année 2018-2019 du Comité sur la nécessité d'une fonction de vigie relative aux meilleures pratiques;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire reconnaisse la nécessité de se situer et de se maintenir à la fine pointe de l'information et de la connaissance en matière de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics et aussi d'être reconnu comme la première autorité québécoise dans le domaine, à la fois quant à l'exercice de son mandat et à l'éclairage qu'il doit apporter à l'ensemble des organismes publics et des corps policiers du Québec, y compris la fonction de vigie générale en matière d'activités législatives et réglementaires et le développement de nouvelles politiques et pratiques administratives tel que le propose la recommandation 3/50 qui suit.

Qu'en conséquence de cette nécessité, le Commissaire intensifie son engagement dans le développement continu de l'information et de la connaissance sur le phénomène de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics, et ce, en privilégiant notamment des pratiques telles que :

(1) la tenue d'activités planifiées périodiques d'échanges méthodiques d'information et de codéveloppement des connaissances, ainsi que de formation continue, réunissant les conseillers en prévention du Commissaire avec leurs homologues des partenaires institutionnels québécois (dont Revenu Québec, la Régie du bâtiment du Québec, la Commission de la construction du Québec, l'Autorité des marchés publics) et internationaux, de même que des spécialistes universitaires du domaine;

(2) le développement, avec les milieux de la recherche, d'un programme pluriannuel structuré de recherche sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;

(3) l'étude de la documentation internationale sur les phénomènes de la corruption dans les organismes gouvernementaux.

Que l'expérience du personnel d'enquête du Commissaire soit méthodiquement mise à contribution pour développer l'information et les connaissances sur les phénomènes de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire veille à se doter de moyens pour structurer et préserver sa mémoire institutionnelle en matière d'exercice de sa fonction de prévention.

Que le Commissaire s'assure que le plan de formation professionnelle, dont la recommandation 3 du Rapport d'activité pour l'année 2018-2019 du Comité proposait l'élaboration, prend en compte les besoins de formation continue et de développement de l'expertise du personnel affecté à la fonction de prévention.

Recommandation 3/44

SOURCE CONNUE ET ACCESSIBLE D'INFORMATION SUR LA COLLUSION ET LA CORRUPTION

Considérant qu'une bonne information sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics est susceptible d'aider les élus, les fonctionnaires, les médias et la population elle-même à repérer, à reconnaître et à dénoncer ces phénomènes;

Considérant que le Commissaire a pour mandat général la lutte contre la corruption;

Considérant que le Commissaire est en mesure de recueillir, de mettre en ordre, de faire connaître et de faire comprendre les phénomènes de collusion et de corruption;

Considérant l'intérêt que représente l'accessibilité élargie et conviviale à l'information de base sur la corruption;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire se dote d'ici le 30 juin 2022 d'un plan d'action : 1) pour se faire connaître comme la source la plus accessible et la plus compétente d'information et de connaissances validées et exactes sur les phénomènes de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics; et 2) pour concourir à l'éducation générale de la population, des médias, des élus et des fonctionnaires.

Recommandation 3/45

SENSIBILISATION À DISTANCE ET EN LIGNE

Considérant les transformations dans l'organisation du travail et dans les pratiques de formation susceptibles de suivre la pandémie;

Considérant en particulier le recours accru au télétravail;

Considérant le nombre important d'élus et de fonctionnaires susceptibles de profiter de sessions de sensibilisation pour faire face aux tentatives de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;

Considérant les possibilités offertes par les technologies d'information et de communication en matière de formation;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire explore, avec les spécialistes des milieux d'enseignement supérieur au Québec, les meilleurs moyens pédagogiques pour développer des méthodes à distance pour exercer ses activités de sensibilisation, dont à titre d'exemple des instruments permettant d'exercer ces activités avec des groupes, ainsi que des instruments permettant une sensibilisation individuelle selon le mode de l'autodidaxie.

Que, dans le cadre de ce travail, le Commissaire examine la possibilité d'utiliser, en les adaptant selon les réalités québécoises, les meilleurs documents d'information et de sensibilisation produits par des organismes homologues étrangers en matière de prévention de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire se dote, d'ici la fin de l'année 2022, d'un plan de travail pour la mise en œuvre de cette recommandation et que ce plan de travail incorpore une croissance des cibles des activités de sensibilisation des élus et des fonctionnaires impliqués dans l'attribution et la gestion de contrats.

Recommandation 3/46

RESSOURCES HUMAINES EN PRÉVENTION

Considérant que le nombre de dénonciations reçues par le Commissaire baisse d'année en année;

Considérant qu'un organisme homologue du Commissaire comme l'ICAC-NSW affecte une proportion appréciablement plus importante de ses ressources humaines à la fonction de prévention;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire examine, selon une méthodologie comparative appropriée, la proportion et le nombre de ressources humaines qu'il affecte à la fonction de prévention.

Que cette démarche compare aussi les descriptions de tâches des personnels en prévention.

Que cet examen prenne en compte l'examen de l'évolution des dénonciations reçues par le Commissaire.

Que cet examen soit achevé, au plus tard, en temps utile pour la préparation du budget de l'exercice 2023-2024.

Recommandation 3/47

ÉTALONNAGE POUR LES MOYENS D'ACTION EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

Considérant l'existence d'organismes de lutte contre la corruption d'autres pays avec lesquels le Commissaire entretient déjà des relations de collaboration;

Considérant que les expériences de tels organismes peuvent être éclairantes pour le Commissaire sur diverses questions d'organisation et de fonctionnement, dont l'utilisation des moyens de communication;

Considérant l'intérêt pour la bonne gouvernance du Commissaire de se comparer à d'autres organismes homologues;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire mette au point, d'ici le 31 mars 2022, un programme d'étalonnage de ses moyens de prévention avec des organismes homologues.

Recommandation 3/48

ÉTALONNAGE DES PRATIQUES DE COMMUNICATION

Considérant l'importance des communications pour la sensibilisation des différents publics aux enjeux de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics et pour la prévention des activités répréhensibles;

Considérant les transformations accélérées des moyens de communication, tant les moyens traditionnels (journaux et revues, radio et télévision) que les moyens numériques tels les sites Internet et les médias sociaux;

Considérant la nécessité pour le Commissaire de choisir les meilleurs moyens pour ses communications, en les exploitant bien et en évitant les modes passagères;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire, avec l'aide de spécialistes, procède à une évaluation et à une révision de ses stratégies et de ses pratiques de communication en matière de prévention, y compris de son site Internet et de son utilisation des médias sociaux à cette fin; que cette évaluation comporte un étalonnage avec les pratiques de communication d'organismes homologues étrangers.

Que cette évaluation, y compris l'étalonnage, soit achevée pour le 31 mars 2023 de manière que des changements puissent être mis en œuvre à compter de l'exercice 2023-2024.

Que, de plus, le Commissaire se dote d'un comité-conseil en communication formé d'experts externes et que ce comité-conseil soit en place le 1^{er} avril 2022.

Recommandation 3/49

DOCUMENTATION DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE PRÉVENTION

Considérant la complexité du travail de prévention de la collusion et de la corruption;

Considérant la nécessité de bien former les conseillers à la prévention;

Considérant le savoir développé et accumulé empiriquement à ce jour par le Commissaire en matière de collusion et de corruption;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour achever le plus rapidement possible et le plus complètement possible le travail de documentation des pratiques pour l'exercice de sa fonction de prévention, et ce, d'ici à la fin de l'exercice 2021-2022.

Recommandation 3/50

VIGIE EN MATIÈRE DE PROCESSUS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES OU DE POLITIQUES OU DE PRATIQUES ADMINISTRATIVES

Considérant l'expertise acquise et en cours de développement du Commissaire dans les trois volets de son mandat (prévention, vérification et enquête) en matière de prévention de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;

Considérant que l'Assemblée nationale adopte régulièrement des lois nouvelles et des amendements aux lois courantes;

Considérant que le gouvernement est habilité par de multiples lois à adopter des règlements d'application des lois;

Considérant que le gouvernement, ses ministères et les organismes publics peuvent élaborer de nouvelles politiques ou pratiques administratives;

Considérant la possibilité pour le commissaire, selon les dispositions de l'article 9 (4°, 5° et 6°) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, de formuler des recommandations dans le cadre de sa mission;

Considérant l'importance d'éclairer, par une expertise reconnue, les processus législatifs et réglementaires ou le développement de nouvelles politiques ou pratiques administratives;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption mette en place, en collaboration avec des experts universitaires et les experts du ministère de la Sécurité publique, une fonction de vigie pour contribuer à éclairer, par des avis fondés sur son expertise, l'élaboration de projets de lois et de règlements, de politiques ou de pratiques administratives pouvant avoir une incidence sur la lutte contre la collusion et la corruption.

Recommandation 3/51

EFFETS DES PROCESSUS JUDICIAIRES SUR LE DÉROULEMENT DES ENQUÊTES

Considérant que les multiples requêtes judiciaires présentées en cours d'enquête sont de nature à ralentir les processus d'enquête;

Considérant que le corps de police du Commissaire n'a aucune emprise sur ces procédures judiciaires;

Considérant que le Commissaire est régulièrement appelé à justifier devant le public et les élus la longueur des enquêtes qu'il mène;

Considérant la nécessité que les renseignements rendus publics au sujet du Commissaire et de son corps de police soient exacts;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption, en consultation avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales, s'assure de documenter précisément les effets de retardement que des procédures judiciaires peuvent entraîner dans le cours de ses enquêtes criminelles et pénales.

Que cette documentation soit régulièrement mise à jour afin que la durée des procédures soit consignée et puisse au besoin être rendue publique.

Recommandation 3/52

ÉVALUATION DE PRATIQUES DÉVELOPPÉES EN TEMPS DE PANDÉMIE

Considérant que la période de la pandémie a forcé toutes les organisations à adapter leurs façons de faire;

Considérant qu'il y aurait vraisemblablement des gains à faire en matière d'efficacité des enquêtes en conservant certaines pratiques développées pendant la pandémie;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le corps de police spécialisé du Commissaire fasse le bilan des leçons apprises durant la pandémie en procédant à une réflexion sur les meilleures pratiques à conserver à partir du retour à la normale afin de gagner en efficacité sur le plan des enquêtes.

Recommandation 3/53

DÉVELOPPEMENT DE L'EXPERTISE INTERNE EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ DE COLLUSION ET DE CORRUPTION DANS LA GESTION ET LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Considérant l'exclusivité et la spécificité du mandat confié au corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption en matière d'enquêtes sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;

Considérant la complexité des infractions de collusion et de corruption;

Considérant que les stratagèmes dans ce domaine sont en constante évolution;

Considérant que l'utilisation de la technologie numérique est bien souvent au cœur de la commission de ces infractions;

Considérant les exigences du droit en matière de preuve;

Considérant l'expertise nécessaire pour mener à bien le mandat confié au corps de police du Commissaire;

Considérant que les recommandations 2/29 et 2/30 déjà formulées par le Comité de surveillance visent une formation spécialisée adaptée au mandat du Commissaire tant pour l'enquête policière que pour la gestion de l'enquête et doivent toujours être appliquées;

Considérant que les établissements de formation en matière d'enquête policière ne possèdent pas actuellement ni ne peuvent prioriser, en y affectant les ressources qualifiées nécessaires, le développement d'une expertise aussi spécialisée que celle qui est nécessaire au Commissaire pour son mandat d'enquête;

Considérant que cette expertise spécialisée nécessaire au Commissaire est assimilable au perfectionnement de service tel qu'il est défini par l'article 2 de la *Loi sur la police*, lequel relève de la compétence de chaque corps de police;

Considérant que le corps de police du Commissaire doit entreprendre de développer et de perfectionner l'expertise spécialisée dont il a besoin;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire se reconnaisse et s'approprie, comme pratique de perfectionnement de service, la fonction de développer en interne l'expertise spécialisée qui lui est indispensable sur le type de criminalité qui constitue la spécificité de son mandat d'enquête;

Que le développement et le partage de cette expertise prennent notamment les formes ou prévoient les modalités suivantes :

(1) Que le Commissaire mette en place un mécanisme interne destiné à développer et à maintenir la connaissance des pratiques et des enjeux en matière de techniques complexes d'enquête fréquemment utilisées pour mener à bien les enquêtes qui ressortissent de son mandat (p. ex., fouilles et perquisitions de matériel informatique, interrogatoire de témoins qui possèdent des caractéristiques particulières) afin d'enrichir de cette connaissance l'expertise de ses enquêteurs;

(2) Que le Commissaire se dote d'un mécanisme interne de formation continue destiné à faire en sorte que son personnel d'enquête maîtrise le plus complètement possible les éléments constitutifs des infractions qui relèvent de son mandat et les stratagèmes en constante évolution en matière de corruption et de collusion;

(3) Que le Commissaire formalise un mécanisme interne de rétroaction sur les enquêtes à la suite des décisions judiciaires dans les dossiers dans lesquels il a mené les enquêtes;

(4) Que les résultats de cette rétroaction soient partagés avec le personnel d'enquête;

(5) Que le Commissaire mette formellement en place un système de mentorat pour les enquêteurs nouvellement intégrés à son corps de police;

(6) Que les processus de développement de l'expertise interne soient aussi alimentés par une activité de vigie cherchant à repérer les meilleures pratiques internationales dans le domaine d'intervention du Commissaire.

Recommandation 3/54

SÉCURITÉ DE L'INFORMATION LIÉE AUX ENQUÊTES

Considérant l'extrême sensibilité des renseignements contenus dans les dossiers d'enquête;

Considérant l'équilibre à établir entre les bienfaits du partage d'information et les dangers d'utilisation non souhaitable des renseignements liés aux enquêtes;

Considérant la vulnérabilité des systèmes d'information numériques;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire procède, d'ici le 31 mars 2022, à une évaluation en profondeur de la sécurité interne et externe de ses systèmes de gestion de l'information relative aux enquêtes;

Que, le Commissaire, à la suite des résultats de cette évaluation en profondeur, mette en place des mesures nouvelles de nature à assurer une sécurité renforcée de ces systèmes.

Recommandation 3/55

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ ET DE L'ADMISSIBILITÉ D'ÉLÉMENTS DE PREUVE

Considérant que le corps de police du CLCC est le seul responsable de ses enquêtes;

Considérant que le corps de police du CLCC est seul imputable des éléments de preuve présentés devant les tribunaux;

Considérant que le corps de police est seul imputable devant le public, les élus et les médias de l'issue finale de ses enquêtes;

Considérant que le Commissaire, à titre de corps de police spécialisé, n'est pas assujéti au *Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence*, lequel prévoit les services de soutien offerts à chaque niveau de service;

Considérant que les services de gendarmerie, d'enquête et de soutien de la Sûreté du Québec doivent être mis à la disposition du commissaire lorsque celui-ci les requiert et, qu'à cette fin, le directeur général de la Sûreté du Québec ainsi que tout membre ou employé de celle-ci doivent collaborer avec le commissaire conformément à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*;

Considérant qu'une entente définissant les modalités de fourniture de ces services a été conclue en octobre 2019 entre le Commissaire et la Sûreté du Québec, conformément à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*;

Considérant que la Sûreté du Québec dispose d'un effectif octroyé par le Conseil du trésor, notamment en matière de services de soutien spécialisés en enquête pour soutenir le Commissaire dans la réalisation de sa mission;

Considérant que le recours aux services de soutien spécialisés, notamment la surveillance physique, le soutien technologique durant les perquisitions informatiques et l'écoute électronique, constitue un moyen incontournable d'enquête auquel doit avoir accès le Commissaire dans des délais jugés raisonnables;

IL EST RECOMMANDÉ

Que soit constitué un Comité permanent de liaison relatif aux services de soutien fournis par la Sûreté du Québec au Commissaire.

Que ce comité ait pour principales fonctions :

- a) de faire le bilan des demandes adressées par le Commissaire et des services rendus par la Sûreté du Québec;
- b) de partager les problèmes ou les enjeux soulevés et d'explorer des pistes de solution pour y remédier;
- c) de s'assurer du respect des bonnes pratiques en fonction, notamment, de l'évolution du droit en ce qui concerne l'admissibilité des éléments de preuve;

d) de faire le suivi de l'application de l'Entente et y proposer toutes modifications, le cas échéant.

Recommandation 3/56

DÉVELOPPEMENT DE VISIONS COMMUNES DES DOSSIERS

Considérant l'importance de la collaboration entre le Directeur des poursuites criminelles et pénales et le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant la nécessité que toutes les parties prenantes dans un dossier partagent une vision commune de ce dossier;

Considérant la nécessité d'éviter que des divergences de vues en cours de route allongent indument la durée des enquêtes;

Considérant l'indépendance tant du DPCP que du corps de police du CLCC;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption et le Directeur des poursuites criminelles et pénales se dotent d'un groupe de travail technique placé sous l'autorité du Comité permanent de liaison des deux organismes et ayant pour mandat de développer des moyens et des outils, y compris des méthodes de travail, destinés à s'assurer une vision institutionnelle commune des dossiers auxquels ils collaborent.

Annexe 13. Recommandations de l'exercice 2021-2022

Recommandation 4/57

AUTONOMIE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant la recommandation 1 du Comité de surveillance des activités de l'UPAC affirmant « le caractère hautement stratégique et prioritaire du travail à réaliser pour assurer la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption »;

Considérant en particulier la nécessité, reconnue par la recommandation 1 du CSUPAC, d'« assurer au nouveau corps policier spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics les droits, les pouvoirs, les obligations ainsi que l'autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle, de même nature que ceux reconnus aux corps de police par la Loi sur la police et nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi »;

Considérant que certaines opérations administratives nécessaires au fonctionnement et au développement normal du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption sont encore sujettes à l'intervention, sans réelle valeur ajoutée perceptible, de services du Ministère de la Sécurité publique;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Ministère de la Sécurité publique reconnaisse au Commissaire à la lutte contre la corruption sa pleine autonomie administrative, notamment dans les matières suivantes :

1. Gestion des postes et de l'effectif;
2. Dotation des emplois
3. Classification et évaluation des emplois
4. Prévention et règlement des situations de conflit au travail

Que le Ministère de la Sécurité publique s'assure de la pleine mise en application de la présente recommandation au plus tard le 1er avril 2023.

Que se poursuivent les échanges entre le Ministère et le Commissaire dans les autres domaines administratifs pour lesquels il convient de reconnaître l'autonomie du Commissaire.

Que, de manière générale, les responsabilités du Ministère de la Sécurité publique à l'endroit du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption soient de même nature que celles exercées à l'endroit des autres corps de police et ce, selon les dispositions de la *Loi sur la police*.

Recommandation 4/58

POLITIQUES DE GESTION

Considérant la nécessité que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote de l'ensemble des politiques de gestion requises pour le bon fonctionnement de son corps de police spécialisé et des services le soutenant ainsi que pour sa contribution aux tâches de l'Unité permanente anticorruption;

Considérant que la pandémie a perturbé le travail de développement des politiques de gestion du Commissaire;

Considérant que le Commissaire a mis au point, en date du 31 mars 2022, un total de 33 politiques de gestion;

Considérant l'opportunité pour le Commissaire de réviser son plan initial de développement de politiques de gestion;

Considérant la nécessité de mener à terme le travail de mise au point de politiques de gestion;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire mette au point, d'ici le 31 mars 2023, une nouvelle détermination de ses besoins en matière de politiques de gestion et un nouveau calendrier de développement de ces politiques et ce, compte tenu des développements survenus depuis la formulation de la recommandation 6 du Comité demandant l'établissement d'un calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion, telle que complétée par la recommandation 3/42, et compte tenu des politiques développées à ce jour,

Recommandation 4/59

PROTOCOLE AVEC LA SURETÉ DU QUÉBEC

Considérant que le Protocole conclu entre le Commissaire, la Sureté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec en date du 13 juillet 2018 avait une durée de trois ans;

Considérant les changements législatifs et réglementaires modifiant la situation et le fonctionnement du corps de police spécialisé du Commissaire;

Considérant qu'il y a intérêt à renouveler un tel protocole pour baliser la collaboration future des deux parties mais en l'adaptant à la situation nouvelle;

Considérant la décision des parties d'entreprendre des travaux de renouvellement du Protocole à l'automne 2022;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire et la Sureté du Québec prennent les dispositions nécessaires pour que le Protocole les associant, entré en vigueur le 13 juillet 2018, soit révisé selon la recommandation 13 du Comité et prenne effet au plus tard le 1er avril 2023.

Que le Commissaire et la Sureté soient les seuls signataires du nouveau protocole les liant.

Recommandation 4/60

FONCTION DE VIGIE

Considérant que la criminalité de collusion et de corruption dans les contrats publics est complexe;

Considérant que le droit applicable lors de mises en accusation et de procès pour des allégations de collusion et de corruption est aussi fort complexe;

Considérant l'importance que doit représenter pour le Commissaire à la lutte contre la corruption la fonction de vigie, à la fois pour s'approprier lui-même les meilleures pratiques et pour les appliquer à son travail de prévention et à son travail d'enquête et aussi pour éclairer les instances gouvernementales sur les risques de collusion et de corruption qui peuvent se loger dans les projets de lois, de règlements, de politiques et de pratiques administratives;

Considérant l'intention du Commissaire de considérer ensemble les recommandations 17, 18 et 3/50 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire fasse rapport au Comité, le ou avant le 31 mars 2023, sur la mise en application des recommandations 17 sur un Comité de liaison académique, 18 sur la recherche des meilleures pratiques, et 3/50 concernant la fonction de vigie du Commissaire à l'endroit des projets de lois, règlements, politiques et pratiques administratives et ce, compte tenu de la recommandation 65 du présent rapport.

Recommandation 4/61**PROTOCOLE AVEC L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS**

Considérant que les dispositions de la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics modifient les relations entre l'Autorité des marchés publics et le Commissaire à la lutte contre la corruption et les tâches que l'Autorité confiera désormais au Commissaire;

Considérant la nécessité de règles claires de collaboration entre les deux organismes;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire et l'Autorité des marchés publics prennent les dispositions nécessaires pour convenir d'un protocole encadrant leur collaboration et que ce protocole entre en vigueur au plus tard le 1er avril 2023.

Que le Commissaire prépare une offre de services pour assoir ce protocole sur des bases administratives saines.

Recommandation 4/62**PLAN DE RÉORGANISATION DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION**

Considérant que les dispositions de la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics modifient considérablement le travail de vérification de l'intégrité d'entreprises que le Commissaire devra accomplir à la demande de l'Autorité des marchés financiers;

Considérant les termes d'un éventuel protocole de collaboration convenu entre l'Autorité des marchés publics et le Commissaire selon la recommandation 4/62 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire établisse, d'ici le 30 septembre 2023, un plan de réorganisation de la fonction de vérification réservée au Service de vérification de l'intégrité des entreprises.

Que ce plan de réorganisation traite également du type de personnel requis pour la fonction de vérification ainsi que des niveaux de formation et des compétences nécessaires à ce personnel.

Recommandation 4/63

DOCUMENTATION DES PROCÉDURES ET PRATIQUES DE VÉRIFICATION

Considérant les modifications du travail de vérification de l'intégrité d'entreprises demeurant de la responsabilité du Commissaire en vertu des dispositions de la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics;

Considérant les termes d'un éventuel protocole de collaboration convenu entre l'Autorité des marchés publics et le Commissaire selon la recommandation 4/62 du Comité;

Considérant le plan de réorganisation de la fonction de vérification recommandée au Commissaire;

IL EST RECOMMANDÉ

Que, suite à la conclusion d'un protocole avec l'Autorité des marchés publics et au plan de réorganisation de sa fonction de vérification, le Commissaire documente, d'ici le 31 décembre 2023, les procédures et pratiques de vérification de l'intégrité d'une entreprises appliquée pour la formulation d'avis suite à des demandes de l'Autorité.

Recommandation 4/64

ÉVALUATION DES FORMATIONS ÉLABORÉES POUR LE COMMISSAIRE

Considérant la mise au point pour le Commissaire du *Programme d'intégration à la fonction* d'enquête dans son corps de police spécialisé, ainsi que du *Programme de formation en enquête du CLCC*, destiné à des candidats à l'embauche issus de la formation universitaire;

Considérant le caractère nouveau, inédit et novateur de ces deux programmes de formation;

Considérant la nécessité de suivre de près ces programmes et de les évaluer;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire s'assure de questionner, de manière méthodique et selon les meilleures pratiques en matière d'évaluation de programmes de formation, les personnes de chaque cohorte ayant suivi le *Programme d'intégration à la fonction* ainsi que le *Programme de formation en enquête du CLCC* pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire.

Que ce processus d'évaluation mesure des dimensions telles :

- la satisfaction des personnes ayant suivi les formations;
- leur jugement sur l'intérêt, la pertinence et l'importance relative des diverses activités de formation;
- l'effet mobilisateur et la contribution des formations à l'intégration effective à la fonction;
- les carences observées et les modifications à y apporter.

Que cette évaluation ait lieu au plus tard six mois après la fin de la formation.

Que le Commissaire procède aux ajustements qui pourraient être nécessaires pour les cohortes suivantes.

Que le Commissaire transmette au Comité de surveillance, le ou avant le 31 mai 2023, un premier rapport d'étape sur les travaux d'évaluation des formations pour le personnel d'enquête.

Recommandation 4/65

RESPONSABILITÉ DU COMMISSAIRE EN MATIÈRE DE SAVOIRS POLICIERS (CONNAISSANCES ET COMPÉTENCES) NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE SON MANDAT, AUX MEMBRES DE SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ ET À SES AUTRES CORPS D'EMPLOI

Considérant que la criminalité économique en général et la criminalité de collusion et de corruption constituent une catégorie à la fois très spécifique et très spécialisée de criminalité et requérant, pour les combattre, des connaissances et à des compétences tout aussi spécifiques et spécialisées;

Considérant que les connaissances et les compétences nécessaires à la lutte contre cette criminalité proviennent de plusieurs disciplines ou champs d'études : études policières, criminologie, droit, comptabilité, gestion, génie, informatique, etc.;

Considérant que, par delà les connaissances et les compétences de base requises par le métier d'enquête policière en général, la lutte à la criminalité économique et à la criminalité de collusion et de corruption requiert des connaissances et des compétences très spécifiques en enquête proprement dite;

Considérant que la prévention des phénomènes de collusion et de corruption par la sensibilisation et la formation des élus et des fonctionnaires à la connaissance et à la compréhension de ces phénomènes requiert aussi des connaissances et des compétences spécialisées;

Considérant que le Commissaire doit s'assurer du développement, à l'interne ou à l'externe, de l'expertise spécialisée qui lui est nécessaire sur la catégorie de criminalité qui constitue la spécificité de son mandat d'enquête et sur les méthodes d'enquête nécessaires;

Considérant que le Commissaire doit s'assurer que les collaborations nécessaires avec les établissements de formation et de recherche en réponse à ses besoins soient bien encadrées par une compréhension et une expression appropriées de ces besoins;

Considérant que la notion de perfectionnement de service telle que définie par l'article 2 de la *Loi sur la police* (« Le perfectionnement de service est l'ensemble des activités destinées à faciliter l'intégration du policier dans le corps de police auquel il appartient et à lui assurer une pratique professionnelle aussi harmonieuse et fonctionnelle que possible à l'intérieur de ce corps. ») permet au Commissaire de prendre les dispositions nécessaires pour assurer à son personnel les connaissances et les compétences nécessaires à la réalisation de son mandat de corps de police spécialisé;

Considérant les recommandations 17 et 3/53 du Comité, et particulièrement les éléments suivants de cette dernière :

- (1) Que le Commissaire mette en place un mécanisme interne destiné à développer et à maintenir la connaissance des pratiques et des enjeux en matière de techniques complexes d'enquête fréquemment utilisées pour mener à bien les enquêtes qui ressortissent de son mandat (p. ex., fouilles et perquisitions de matériel informatique, interrogatoire de témoins qui possèdent des caractéristiques particulières) afin d'enrichir de cette connaissance l'expertise de ses enquêteurs;
- (2) Que le Commissaire se dote d'un mécanisme interne de formation continue destiné à faire en sorte que son personnel d'enquête maîtrise le plus complètement possible les éléments constitutifs des infractions qui relèvent de son mandat et les stratagèmes en constante évolution en matière de corruption et de collusion;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption assume pleinement sa responsabilité en matière de formation spécifique (connaissances et compétences) pour les membres de son corps de police spécialisé et en matière de développement de la recherche sur les enjeux de la criminalité économique et de la criminalité de collusion et de corruption dans les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire s'assure aussi que ses divers corps d'emploi bénéficient de la formation et du perfectionnement spécialisés qui leur sont nécessaires, compte tenu du mandat de l'organisation;

Que, pour assumer pleinement l'ensemble de ses responsabilités, le Commissaire se dote des mécanismes suivants :

1. Direction de la formation et de la recherche.

1.1 Que soit créé la direction de la formation et de la recherche.

1.2 Que la personne assumant la direction de la formation et de la recherche relève directement du commissaire.

1.3. Que le mandat de la personne assumant la direction de la formation et de la recherche comporte les tâches suivantes :

a) Conseiller, de manière générale, le Commissaire en matière de formation et de recherche pour l'ensemble de ses mandats.

b) Organiser, en consultation avec le Comité conseil sur la formation (défini ci-après) et les partenaires compétents, et superviser la mise en pratique du *Programme d'intégration à la fonction* et du *Programme de formation en enquête du CLCC* et, en concertation avec le Service des ressources humaines, en assurer l'évaluation et la révision périodiques.

c) Concevoir à l'interne ou identifier à l'externe et faire approuver par le Commissaire les activités de formation et de perfectionnement professionnels susceptibles de répondre aux besoins de formation des membres des divers corps d'emploi formant le personnel du Commissaire, tels que ces besoins sont identifiés par le Service des ressources humaines.

d) Élaborer et mettre à jour périodiquement, en concertation avec le Service des ressources humaines, et faire approuver par le Commissaire le plan de formation de l'organisation.

e) Identifier les thèmes de recherche que le Commissaire peut proposer aux chercheurs et aux organismes de recherche.

f) Veiller de manière générale à l'exercice de la fonction de vigie nécessaire au Commissaire.

g) Représenter le Commissaire, en matière de formation et de recherche, auprès des collèges et universités et de l'École nationale de police du Québec et, en particulier, présider et animer le Comité de liaison académique (tel que proposé par la recommandation 17 du Comité).

2. Comité conseil sur la formation

2.1 Que, pour assurer la pertinence et la qualité de la formation spécifique au corps de police spécialisé, à savoir celle dispensée dans le cadre du *Programme d'intégration à la fonction* et celle constituant le volet 3 « Crimes économiques 1 » et « Gestion de la preuve » du *Programme de formation en enquête du CLCC* pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire, ou pour d'éventuels cours ou programmes de même nature, le Commissaire se dote d'un Comité conseil sur la formation présidé par la personne assumant la direction de la formation et de la recherche.

2.2 Que ce Comité conseil soit formé de procureurs désignés par le Directeur des poursuites criminelles et pénales, de personnes désignées par l'École nationale de police du Québec et d'universitaires, désignés par les établissements universitaires et provenant de domaines tels le droit et la criminologie, d'enseignants de collèges, et de policiers-enquêteurs d'expérience nommés par le Commissaire.

Que ces deux mécanismes soient pleinement constitués et fonctionnels au plus tard le 1er avril 2024 et que le Commissaire transmette au Comité de surveillance, le ou avant le 31 mai 2023, un premier rapport d'étape sur les travaux de constitution des deux mécanismes.

