

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

**Rapport quinquennal de
mandat 2018-2023
présenté au
ministre de la Sécurité publique**

Juin 2023

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

**Rapport quinquennal de
mandat 2018-2023
présenté au
ministre de la Sécurité publique**

Juin 2023

Dépôt légal – 2023

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Format : Imprimé
ISBN : 978-2-550-95662-4

Format : PDF
ISBN : 978-2-550-95663-1

© Gouvernement du Québec, 2023

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

Rapport quinquennal de mandat 2018-2023 du CSUPAC

Le 9 juin 2023

Monsieur François Bonnardel
Ministre de la Sécurité publique
Gouvernement du Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 35.21 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption a l'honneur de vous remettre, sous le titre de *Rapport quinquennal de mandat 2018-2023 présenté au ministre de la Sécurité publique*, son rapport sur l'application depuis 2018 du chapitre III.1 de la loi précitée. Ce chapitre de la loi s'intitule « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption ». Le même article prévoit que le rapport doit être déposé à l'Assemblée nationale par vos bons soins.

Les membres du Comité seront disponibles pour vous présenter ce rapport et répondre à vos questions et, le cas échéant, à celles des membres de l'Assemblée nationale.

Mes collègues du Comité, M^{mes} Anne-Marie Boisvert et Diane Derome, et moi-même vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos 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

Table des matières

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	3
CHAPITRE I. ÉVOLUTION DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE CONCERNANT LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION	5
I.1 CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RÉGISSANT L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION	5
I.1.1 ORIGINES DE L'UPAC	5
I.1.2 AJUSTEMENTS SUCCESSIFS POSTÉRIEURS À 2011 À L'UPAC	7
I.2 CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RÉGISSANT L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	10
I.2.1 UNE ACTION LÉGISLATIVE LIMITÉE (2011-2018)	15
I.2.2 CRÉATION D'UN VÉRITABLE CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ CONTRE LA CORRUPTION (2018-2019)	17
CHAPITRE II. LE COMITÉ DE SURVEILLANCE : ORIGINES, FONCTIONNEMENT, ACTIVITÉS ET RÉALISATIONS	27
II.1 ORIGINES DU COMITÉ DE SURVEILLANCE	27
II.2 CADRE JURIDIQUE	31
II.2.1 STATUT DU COMITÉ	31
II.2.2 COMPOSITION DU COMITÉ	31
II.2.3 APPELLATION, MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ	33
II.2.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ	36
II.3 MODE DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ	38
II.3.1 DÉCISIONS PAR CONSENSUS	38
II.3.2 TYPES DE RÉUNIONS DU COMITÉ	39
II.3.3 CODE D'ÉTHIQUE	39
II.3.4 DÉCLARATION D'INTÉRÊTS DES MEMBRES	39
II.3.5 SOUTIEN ADMINISTRATIF DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	39
II.3.6 COMPRÉHENSION DU MANDAT	40
II.3.7 COMPLÉMENTARITÉ DES MEMBRES	41
II.3.8 PLAN DE TRAVAIL	41
II.3.9 RELATIONS AVEC LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES UNITÉS DE L'UPAC	41
II.4 SÉANCES, RENCONTRES OFFICIELLES ET RENCONTRES DE TRAVAIL	43
II.4.1 SÉANCES	43
II.4.2 RENCONTRES OFFICIELLES	43
II.5 RÉALISATIONS DU COMITÉ	44
II.5.1 UN PLAN DE TRAVAIL ET SON ACCOMPLISSEMENT	44
II.5.2 RÉALISATIONS DU COMITÉ	46
II.5.3 PROGRAMME D'EXAMEN CONTINU DE LA GESTION ET DE LA PERFORMANCE DU COMMISSAIRE	51
CHAPITRE III. ÉVOLUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION 2018-2023	57
III.1 L'UPAC ET LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AVANT 2018	57
III.2 ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION INTERNE DU COMMISSAIRE	59
III.3 ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DU COMMISSAIRE	64

III.3.1 RÉCEPTION ET ANALYSE DES DÉNONCIATIONS	65
III.3.2 PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES	68
III.3.3 VÉRIFICATION DE L'INTÉGRITÉ DES ENTREPRISES	72
III.3.4 ENQUÊTE	76
III.4 ÉVOLUTION DE PRATIQUES DE GESTION	83
III.4.1 ÉVOLUTION DE PRATIQUES DE GESTION DU PERSONNEL	83
III.4.2 ÉVOLUTION DE PRATIQUES DE GESTION D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION	85
III.4.3 ÉVOLUTION DES RELATIONS AVEC LE MILIEU	87
III.5 ÉVOLUTION DES RESSOURCES	88
III.5.1 RESSOURCES HUMAINES	88
III.5.2 RESSOURCES FINANCIÈRES	91
DEUXIÈME PARTIE	93
CHAPITRE IV. À CRIMINALITÉ PARTICULIÈRE, CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ	95
IV.1 UNE CRIMINALITÉ PARTICULIÈRE	95
IV.2 LE COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉALITÉ POLICIÈRE ET L'AVENIR DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE L'UPAC	99
IV.3 CONSIDÉRATIONS SUR LES CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉS	104
IV.3.1 MODÈLES ÉTRANGERS	104
IV.3.2 LES DÉCISIONS QUÉBÉCOISES	106
IV.4 AVENIR DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	109
CHAPITRE V. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON (1) : ORGANISMES ÉTRANGERS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	115
V.1 LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION	115
V.2 ORGANISMES NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	117
V.3 OBSERVATIONS DE CONCLUSION	123
CHAPITRE VI. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON (2) : LAPROBLÉMATIQUE DE L'ENCADREMENT ET DE LA SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS	125
VI.1 MÉCANISMES QUÉBÉCOIS ACTUELS D'ORIENTATION, D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS	126
VI.1.1 LES NORMES APPLICABLES	126
VI.1.2 LES ORGANISMES D'ORIENTATION, D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE : PRÉSENTATION D'ENSEMBLE	131
VI.1.3 TROIS MÉCANISMES SPÉCIALISÉS D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE	134
VI.2 ORGANISMES CANADIENS D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS	144
VI.3 DEUX EXPÉRIENCES QUÉBÉCOISES HISTORIQUES D'ORGANISMES D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS	156
VI.4 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'ENCADREMENT ET LA SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS	172
VI.5 NOTES DE CONCLUSION	180
TROISIÈME PARTIE	187
CHAPITRE VII. RECOMMANDATIONS	189
VII.1 RECOMMANDATION CONCERNANT L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION	189
VII.2 RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ	192
VII.2.1 MAINTIEN DE L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ	192
VII.2.2 ÉLARGISSEMENT DU MANDAT DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ	195
VII.2.3 PARTICIPATION DU COMMISSAIRE	198
VII.2.4 DÉMARCHES JURIDIQUES DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	200
LISTE DES ANNEXES DU RAPPORT QUINQUENNAL	221

INTRODUCTION

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* (RLRQ, chap. L-6.1), par son chapitre III.1 intitulé « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption », assigne à ce dernier l'obligation de « transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport [annuel] de ses activités » (article 35.17). En conséquence, le Comité a transmis à la présidence de l'Assemblée nationale un rapport d'activité pour chacun des exercices 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022. Ces rapports annuels d'activité ont été déposés à l'Assemblée nationale et ont connu une diffusion publique. Un nouveau rapport d'activité est en préparation pour l'exercice 2022-2023.

La loi impose une obligation supplémentaire au Comité :

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.

Le présent rapport répond à cette obligation de la loi. Comme on peut le constater, la loi ne prescrit aucune forme particulière pour ce rapport quinquennal du mandat accompli depuis la nomination des membres par l'Assemblée nationale, le 14 juin 2018, leur assermentation par le président de l'Assemblée nationale, le 26 juin 2018, et le début de leurs travaux à cette dernière date.

Après avoir pris connaissance du *Rapport général de mandat (2001-2005) du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec* (adopté à la 54^e réunion de ce conseil, tenue le 8 février 2005) et après analyse de différentes possibilités, le Comité a jugé que son rapport quinquennal de mandat devait se composer de trois éléments.

Le premier élément, soit la première partie du rapport, sous le titre de « Rétrospective », comporte trois chapitres. Le premier reconstitue le développement historique du cadre juridique et réglementaire concernant l'Unité permanente anticorruption, l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police spécialisé. Le deuxième chapitre traite du Comité de surveillance, à savoir de ses origines, de ses modes de fonctionnement, de ses activités et de ses réalisations. Le troisième chapitre examine l'évolution de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le deuxième élément, c'est-à-dire la deuxième partie du rapport, a pour titre « Prospective » et s'emploie à élargir les analyses et la réflexion dans le but d'éclairer l'avenir. Cette partie compte aussi trois chapitres. Le rapport examine d'abord la problématique d'un organisme devant mener un travail de prévention, de vérification et d'enquête et de répression d'une forme de criminalité particulière par sa complexité et diverses caractéristiques additionnelles la démarquant d'autres formes de criminalité. Aux yeux du Comité, il est important pour l'avenir de bien comprendre l'objet du mandat et des activités de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police, d'autant plus que la

notion de « corps de police spécialisé » est nouvelle dans la législation et l'organisation policières du Québec et rompt avec une tradition ancienne voulant que tout corps de police doive joindre les pratiques de patrouille-gendarmerie et d'enquête. Ce n'est pas le cas du corps de police du Commissaire, et cela est justifié. C'est pourquoi ce chapitre porte le titre de « À criminalité particulière, corps de police spécialisé ». Le cinquième chapitre du rapport examine les orientations, les normes et les pratiques internationales en matière de lutte contre la corruption dans les organismes publics. Cet examen, même limité, montre que le Québec, avec son Unité permanente anticorruption, son institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et le corps de police qui en relève, respecte les principales conventions internationales en matière de lutte contre la corruption dans les organismes publics. Dans le chapitre VI de son rapport, le Comité, à la lumière de sa propre expérience et des pratiques des autres juridictions canadiennes, examine la problématique de l'encadrement et de la surveillance des corps policiers, notamment par des organismes indépendants. Le Comité a eu la possibilité d'expérimenter lui-même, depuis 2018, un tel statut d'indépendance assuré par la loi. Ce statut lui a permis en particulier d'examiner attentivement et librement l'évolution, l'organisation et le fonctionnement de l'UPAC, du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'appareil policier spécialisé qui en dépend, et aussi de formuler de multiples recommandations pour améliorer les choses. L'expérience du CSUPAC et son examen attentif du Commissaire, de son corps de police et de l'UPAC en général, de même que de pratiques canadiennes, étrangères et internationales offrent des enseignements pour l'avenir.

Au terme de ces deux parties de son rapport, le Comité de surveillance formule, dans une dernière partie, des recommandations. Ces recommandations s'adressent au ministre de la Sécurité publique, au gouvernement, et aussi à l'Assemblée nationale. Pour formuler ces recommandations, le Comité s'est assigné pour règle d'exploiter son expérience, ses observations et ses analyses, de même que ses échanges avec le Commissaire et les partenaires de l'UPAC depuis 2018, et de s'en tenir à des recommandations fondées sur son expertise propre.

Note concernant le mot « commissaire »

Dans ce rapport, le mot « commissaire » est écrit tantôt avec un « c » minuscule, tantôt avec un « C » majuscule. Cet état de choses ne résulte pas de la distraction du Comité, ni d'une fantaisie, ni d'un arbitraire auquel il aurait succombé. Cela résulte plutôt 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 que 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.

Remerciements

Le Comité remercie mesdames Martine Desroches et Catherine Mercier de la Direction des communications du ministère de la Sécurité publique de leur collaboration pour la mise en page et la révision linguistique du présent rapport.

Première partie

RÉTROSPECTIVE

Chapitre I. ÉVOLUTION DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE CONCERNANT LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

L'institution québécoise du Commissaire à la lutte contre la corruption et le regroupement d'entités de différents ministères et organismes publics désignées par le gouvernement pour former ce qui est connu sous le nom d'« Unité permanente anticorruption », ou UPAC, existent maintenant depuis plus d'une décennie. L'UPAC a été créée par un décret gouvernemental en 2011 et l'institution du Commissaire, par une loi de l'Assemblée nationale en 2011 également. Bien que l'UPAC et le CLCC constituent deux entités distinctes et très différentes, elles sont souvent confondues, ou du moins mal distinguées, tant dans les médias que par la population en général. Dans le présent document, qui constitue un rapport quinquennal d'« application du chapitre » III.1 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, chapitre intitulé « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption », le Comité juge approprié d'examiner le cadre législatif et réglementaire qui a encadré l'évolution des deux entités.

Ce regard sur le passé pourra aussi être utile dans une réflexion sur l'avenir.

I.1 Cadre législatif et réglementaire régissant l'Unité permanente anticorruption

Le cadre juridique régissant l'Unité permanente anticorruption se compose en fait de décrets adoptés par le gouvernement du Québec entre 2011 et 2014 ainsi que d'un amendement apporté en 2018 à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Le tableau 1.1 plus bas résume les quatre décrets concernant l'UPAC. Ce cadre juridique est présenté dans les paragraphes qui suivent.

I.1.1 Origines de l'UPAC

Le site officiel de l'Unité permanente anticorruption explique les origines et la nature de l'entité :

L'Unité permanente anticorruption (UPAC), créée par le gouvernement du Québec le 18 février 2011, est un regroupement d'organismes publics sous la responsabilité du Commissaire à la lutte contre la corruption, qui coordonne et dirige les forces et expertises en place au sein du gouvernement pour lutter contre la corruption.

L'UPAC agit sur trois fronts distincts afin de **prévenir, vérifier et enquêter** la corruption [...] les équipes désignées par le gouvernement [pour constituer l'UPAC] sont l'Unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec, l'Équipe de vérification et l'Unité d'enquête de la Régie du Bâtiment du Québec, le Service du contrôle de l'intégrité des

entreprises et de leurs dirigeants, le Service des enquêtes de l'unité permanente anticorruption de Revenu Québec, et le Service de filtrage de sécurité de la Sûreté du Québec. (Site consulté le 24 novembre 2022)

Comme le précise le tableau 1 plus bas, l'UPAC a été créée par le Décret gouvernemental 114-2011, adopté le 16 février 2011. Cette action gouvernementale apparaît assez bien et assez candidement expliquée par les attendus du Décret :

ATTENDU QU'au cours des derniers mois, les allégations de pratiques douteuses liées à l'octroi, par des organismes publics, de contrats de travaux publics, de services ou d'approvisionnement se sont multipliées;

ATTENDU QUE les problématiques identifiées vont de pratiques contraires à l'éthique à des infractions criminelles;

ATTENDU QUE le gouvernement a déjà mis en œuvre, à l'automne 2009, l'Initiative de lutte contre la corruption et la malversation, dont découle notamment l'escouade policière « Marteau », coordonnée par la Sûreté du Québec;

ATTENDU QUE pour renforcer la lutte à la corruption déjà entreprise, le ministre de la Sécurité publique, en collaboration avec la présidente du Conseil du trésor et les ministres des Finances et du Revenu, de la Justice, des Transports, des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ainsi que du Travail, propose la mise en place d'une unité permanente anticorruption.

En fait, depuis 2009, les médias faisaient état d'allégations de pratiques douteuses, de favoritisme politique, de fraude, de trafic d'influence, de collusion et de corruption concernant des contrats accordés par des organismes publics du Québec à des entreprises. Ces allégations étaient relayées par des partis politiques formant l'opposition au gouvernement.

Pressé d'agir, le gouvernement québécois a recouru à différents moyens pour restaurer la confiance de la population dans l'intégrité des processus d'attribution de contrats par les organismes publics et pour rechercher et, le cas échéant, pour combattre la collusion et la corruption dans les contrats des organismes publics. C'est ce à quoi réfère le troisième des attendus précités rappelant la création de l'Escouade Marteau.

Au début de 2011, le gouvernement demeure soumis à une pression politique lui demandant d'agir de manière encore plus ferme contre la collusion et la corruption. En février 2011, le gouvernement annonce de nouvelles mesures, parmi lesquelles la création de l'« Unité permanente anticorruption », en vertu du décret 114-2011, pris le 16 février 2011.

Ce décret fixe de manière détaillée le mandat général et les composantes du regroupement ainsi créé :

QUE le mandat général de l'Unité permanente anticorruption soit de lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction;

QUE l'Unité permanente anticorruption ait notamment pour mandats particuliers :

- De détecter et réprimer, de façon concertée, les diverses infractions associées à la corruption, à la collusion et à la fraude dans l'adjudication et la réalisation des contrats

publics par des enquêtes criminelles, pénales et administratives ainsi que par l'utilisation des dispositions des différentes lois pour saisir, bloquer et confisquer les biens et les avoirs reliés à ces activités ainsi que pour émettre des avis de cotisation à leur égard;

- de prévenir la collusion et la fraude dans l'attribution et la réalisation des contrats publics par des mesures de vérification et de contrôle;
- de recueillir, colliger et analyser le renseignement concernant les cas suspectés ou avérés de corruption, de trafic d'influence, de collusion ou sur tout autre dossier connexe;
- d'assurer le partage d'expertise et l'échange de renseignements entre les ministères et organismes concernés.

Le dernier élément du décret stipule que « l'Unité permanente relève d'un Commissaire à la lutte contre la corruption ». On note l'utilisation de la majuscule dans le mot « Commissaire ». La charge de Commissaire (ou, si l'on préfère, l'institution) et le poste seront créés de manière législative quelques mois plus tard par l'adoption et la sanction (le 13 juin 2011) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Assez étrangement, le gouvernement nomme le 16 mars 2011, soit avant la création législative du poste proposée à l'Assemblée nationale, le 11 mai 2011, le premier commissaire à la lutte contre la corruption, qui entre en fonction le 28 mars suivant.

Il est permis de dire que, pour l'essentiel, le mandat de l'UPAC n'a pas changé depuis 2011.

1.1.2 Ajustements successifs postérieurs à 2011 à l'UPAC

Au fil des ans, c'est dans la liste des composantes formant l'Unité que des modifications sont survenues, comme l'illustrent les décrets 19-2013, 901-2013 et 29-2014. On observera, par ailleurs, que le décret 19 de 2013 introduit une distinction entre les « équipes d'enquête » et les « équipes de vérification » désignées par le gouvernement pour faire partie de l'UPAC, tout comme il apporte des précisions concernant le type de rapport existant entre le commissaire à la lutte contre la corruption et le commissaire associé aux vérifications. Ces modifications sont expliquées par les attendus du décret 19-2013, qui illustrent comment l'évolution des lois amène des ajustements à l'UPAC :

ATTENDU QUE la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) a été sanctionnée le 13 juin 2011;

ATTENDU QUE cette loi a été modifiée par la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25) afin notamment d'attribuer de nouvelles fonctions au commissaire associé aux vérifications qui devra vérifier l'intégrité des entreprises souhaitant contracter avec l'État et donner des avis à l'Autorité des marchés financiers;

[...]

ATTENDU QUE le commissaire à la lutte contre la corruption nommé en vertu de l'article 5 de cette loi a notamment pour fonction de coordonner les activités de toute équipe d'enquête désignée par le gouvernement, conformément au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 9 de cette loi;

ATTENDU QUE le commissaire associé aux vérifications nommé en vertu de l'article 8 de cette loi a notamment pour fonction de coordonner les activités de toute équipe de vérification désignée par le gouvernement, conformément au paragraphe 1° de l'article 10 de cette loi;

[...]

Le commissaire et le commissaire associé aux vérifications ont pour mandat de « coordonner », par opposition à « diriger » ou à « commander », les activités des équipes d'enquête et de vérification désignées par le gouvernement et provenant de divers ministères et organismes publics, comme le précise la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

En 2018, cette loi est modifiée (L. Q. 2018, chapitre 1). L'une des modifications est l'introduction dans la loi de nouveaux articles qui se lisent comme suit :

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.

8.5. Le gouvernement peut désigner des équipes formées de personnes agissant en matière de vérification ou d'enquête dans des ministères ou des organismes afin qu'elles contribuent à la lutte contre la corruption, sous la coordination, selon le cas, des commissaires associés aux vérifications ou du commissaire associé aux enquêtes.

8.6. Le corps de police formé à l'article 8.4 et les équipes désignées par le gouvernement forment l'Unité permanente anticorruption. »

Ces dispositions donnent à l'UPAC des assises non seulement réglementaires, mais aussi législatives.

Deux autres décrets relatifs à l'UPAC, adoptés en 2013 et en 2014, n'en changent pas l'économie générale.

L'UPAC est donc un **regroupement de ressources** appartenant à différents ministères ou organismes du gouvernement du Québec et de plusieurs corps policiers. Les composantes de l'UPAC continuent de relever de leur ministère ou de leur organisme d'appartenance et continuent aussi d'y assumer des tâches dans la sphère de responsabilités de leur ministère ou de leur organisme d'appartenance. L'UPAC n'est pas un organisme public; c'est un regroupement d'équipes spécialisées appartenant à divers ministères ou organismes publics; et ce regroupement est « coordonné » par le commissaire à la lutte contre la corruption.

Tableau 1.1

DÉCRETS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC CONCERNANT L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Date	No	Titre	Objets essentiels
2011 02 16	114-2011	Concernant la création de l'Unité permanente anticorruption	<p>* « Que soit créée l'Unité permanente anticorruption »</p> <p>* <i>Mandat général</i> de « lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction », dont détecter et réprimer la corruption, la prévenir et vérifier.</p> <p>* <i>Composition</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escouade Marteau (Sûreté du Québec); - Équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du MAMROT; - Équipe d'enquêteurs de la Commission de la construction du Québec; - Équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption de Revenu Québec; - Équipe de vérification (licences) de la Régie du Bâtiment du Québec; - Unité anticollusion du ministère des Transports. <p>* Direction : « QUE l'Unité permanente relève d'un Commissaire à la lutte contre la corruption ».</p>
2013 01 16	19-2013	Concernant le maintien de l'Unité permanente anticorruption et la désignation des équipes d'enquête et des équipes de vérification	<p>* « Que soit maintenue l'Unité permanente anticorruption »;</p> <p>* <i>Désignation d'équipes d'enquête faisant partie de l'UPAC</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec; - Équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption de Revenu Québec; - Équipe d'enquêteurs de la Régie du bâtiment du Québec; - Unité anticollusion. <p>* <i>Désignation des équipes de vérification faisant désormais partie de l'UPAC</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des vérifications de sécurité de la Sûreté du Québec; - Unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec; - Équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du MAMROT; - Équipe de contrôle de l'intégrité des entreprises de Revenu Québec; - Équipe de vérification de la Régie du bâtiment du Québec.
2013 08 23	901-2013	Concernant une modification au Décret 19-2013	Suppression de l'Unité anticollusion dans la liste des entités du décret 19-2013
2014 01 15	29-2014	Concernant une modification au Décret 19-2013	Ajout à la liste des entités du décret 19-2013 de l'Escouade de protection de l'intégrité municipale du Service de police de la Ville de Montréal

I.2 Cadre législatif et réglementaire régissant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption

À la différence de l'UPAC, l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption a été créée par une loi adoptée en 2011. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises, soit par l'adoption de lois traitant d'autres matières, mais ayant des effets sur la loi initiale, soit par des modifications majeures adoptées par l'Assemblée nationale en 2018. Le législateur s'est intéressé à l'institution du Commissaire à de nombreuses reprises :

- loi 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);
- modification en 2019 (chapitre 6 des lois de 2019);
- modification en 2020 (chapitre 31 des lois de 2020);
- modification en 2022 (chapitre 18 des lois de 2022).

Le tableau 1.2 résume des lois qui traitent de l'institution du Commissaire et du poste de commissaire à la lutte contre la corruption.

Tableau 1.2

LOIS RELATIVES À L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (CLCC)

Année	Ch.	Sanction	Titre	Objets essentiels
2011	17	2011 06 13	<i>Loi concernant la lutte contre la corruption (P. L. 15) (LCLCC)</i>	Loi fondatrice de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption I. Objet général - A.1 Création de la « charge de Commissaire à la lutte contre la corruption », avec mission, pouvoirs et procédure de dénonciation - A.2 Définition d'« actes répréhensibles » - A.3 Organismes publics visés II. Commissaire à la lutte contre la corruption - A. 4-7 Institution, nomination et statut du CLCC - A. 8 Commissaire associé à la vérification - A. 9-14 Fonctions et pouvoirs - A.15-20 Équipes de vérification et d'enquête désignées par le gouvernement, immunités, communication au public - A. 23-25 Dispositions financières, rapport annuel de gestion III. Dénonciations d'actes répréhensibles - A. 26-30 Procédure de dénonciation - A. 31-35 Protection contre représailles IV. Dispositions modificatives : a. 36-65 Lois modifiées V. Dispositions transitoires et finales : a. 66-74, dont désignation du ministre de la Sécurité publique comme chargé d'application de la loi
2012	25	2012 12 07	<i>Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (P. L. 1)</i>	- Établissement du principe et des modalités de vérification de l'intégrité des entreprises désirant obtenir des contrats d'organismes publics - Autorisation par l'Autorité des marchés financiers de conclure des contrats avec des organismes publics - A.10 : Modification de la Loi sur les contrats des organismes publics pour y introduire les articles 21.30 à 21,34 confiant au commissaire associé à la vérification la vérification de l'intégrité des entreprises - A. 55-68 : Modifications mineures de concordance à la LCLCC
2013	16	2013 06 14	<i>Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012 (P. L. 25)</i>	- Article 112 : modification mineure à LCLCC, article 3 1°

Tableau 1.2

LOIS RELATIVES À L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (CLCC) (suite)

Année	Ch.	Sanction	Titre	Objets essentiels
2013	23	2013 10 30	<i>Loi concernant la gouvernance des infrastructures publiques, constituant la Société québécoise des infrastructures et modifiant diverses dispositions législatives (P. L. 38)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Articles 106-111 : Modification de la Loi concernant les contrats des organismes publics pour y faire référence à des commissaires associés aux vérifications - Articles 118-126 : Modifications de la Loi concernant la lutte contre la corruption pour y introduire la pluralité des commissaires associés aux vérifications et pour y apporter les ajustements de concordance nécessaires
2015	8	2015 04 21	<i>Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 (P. L. 28)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Article 233 : Modification technique du libellé de l'article 3 12° de la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i>
2016	34	2016 12 09	<i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (P. L. 87)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Article 14 : Les dénonciations adressées au Protecteur du citoyen tombant sous la disposition de l'article 26 de la LCLCC doivent être transmises au CLCC par le Protecteur du citoyen - Article 23 : Les divulgations faites à la personne responsable, dans un organisme public, de l'application de la présente loi doivent être transmises par cette personne au CLCC
2017	27	2017 12 01	<i>Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics (P. L. 108)</i>	Compte tenu de la création de l'Autorité des marchés publics, qui assume la responsabilité antérieurement confiée à l'Autorité des marchés financiers d'accorder à des entreprises l'autorisation de conclure des contrats avec des organismes publics, la loi confie aussi à l'Autorité des marchés publics la tâche de demander aux commissaires aux vérifications de vérifier l'intégrité des entreprises en cause.
2018	1	2018 02 14	<i>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 (P. L. 107)</i>	<p><i>Modifications majeures à la LCLCC et création du corps de police du CLCC et ajouts :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - A.1 : Mandat sur la corruption dans le secteur public (et pas seulement contrats) - A.5 : Procédure de nomination par le gouvernement du commissaire pour 7 ans - A.7, 8 et 13 : Modification de l'article 8 de la LCLCC : nomination par le gouvernement de commissaires associés (vérifications, enquêtes), reconnaissance de corps de police <i>spécialisé dirigé</i> par le commissaire ayant aussi pouvoir de nommer des enquêteurs parmi son personnel - A.22 : Nouveau chapitre III.1 créant et mandatant le Comité de surveillance des activités de l'UPAC (a. 35,2 à 35,25 de la LCLCC) - A. 26 : Modification de la <i>Loi sur la police</i> créant des corps de police spécialisés

Tableau 1.2

LOIS RELATIVES À L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (CLCC) (suite et fin)

Année	Ch.	Sanction	Titre	Objets essentiels
2019	6	2019 05 15	<i>Loi modifiant les règles entourant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales (P. L. 1)</i>	- Article 2 : Modification de l'article 5 de la LCLCC pour que le commissaire à la lutte contre la corruption soit nommé par l'Assemblée nationale aux deux tiers des votes, sur recommandation du premier ministre et à la suite d'un processus de sélection modifié.
2020	31	2020 12 11	<i>Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique (P. L. 72)</i>	<i>Règles nouvelles de très grande importance pour la composition du corps de police spécialisé du CLCC</i> - A.1 : Un nouvel article 8.4 dans la LCLCC permet au commissaire d'embaucher les officiers, sous-officiers et agents du corps de police qu'il dirige et (article 2) de fixer les conditions de travail, sous réserve de convention collective applicable. - A.3 : Ajout d'un article 14.01 à la LCLCC donnant pouvoir au gouvernement de fixer par règlement les critères de sélection et la formation à suivre pour les membres du corps de police du CLCC - A.18 : Advenant syndicalisation, les agents du corps de police spécialisé du CLCC doivent former un syndicat qui lui est propre.
2022	18	2022 06 02	<i>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</i>	Transfert à l'Autorité des marchés publics de la responsabilité complète d'examiner l'intégrité des entreprises désirant obtenir des contrats ou des sous-contrats 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 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. Possibilité pour l'AMP de demander plus de vérifications au CLCC

Par-delà les dates de ces interventions du législateur, il faut surtout prêter attention au fait important que l'histoire législative du CLCC se divise en deux parties distinctes.

1.2.1 Une action législative limitée (2011-2018)

Quatre mois après la création par décret gouvernemental de l'Unité permanente anticorruption, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Ce document législatif est paradoxal. D'une part, il marque une avancée dans la lutte contre la corruption dans les contrats des organismes publics puisqu'il y reconnaît un enjeu important dont la répression et l'élimination requièrent des outils juridiques et organisationnels nouveaux. D'autre part, comme le montrera l'évolution des choses jusqu'en 2018 et jusqu'à l'adoption de modifications majeures à la loi initiale, la loi de 2011 a une portée somme toute limitée et se garde de trop modifier l'économie générale de l'organisation policière du Québec et celle des ministères et des organismes publics s'intéressant directement ou indirectement aux contrats publics.

La loi de 2011 pose les bases minimales de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et définit des principes fondamentaux d'une action contre la corruption dans le secteur public :

1° Création législative de la « charge de Commissaire à la lutte contre la corruption » et d'un poste consacré à cette tâche avec une mission et des pouvoirs. La loi prévoit aussi une procédure de dénonciation, comme précisé par l'article 1 :

1. La présente loi a pour objet de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. À cette fin, elle institue la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption et établit la mission et les pouvoirs du commissaire. Elle établit également une procédure facilitant la dénonciation des actes répréhensibles auprès de ce dernier.

Cette création législative assure une permanence à l'institution de Commissaire à la lutte contre la corruption, qui ne peut donc pas être modifiée, altérée ou abolie par le gouvernement seul.

2° Définition du domaine d'intervention : identification des actes « répréhensibles » contre des organismes publics et identification de ces organismes.

3° Poste de commissaire à la lutte contre la corruption nommé par le gouvernement, ayant statut d'agent de la paix, assisté d'un commissaire associé aux vérifications, recevant et donnant les suites appropriées à des dénonciations d'actes répréhensibles, ayant des pouvoirs et un rôle de « coordonner » des équipes de vérification et d'enquête désignées par le gouvernement (tout en pouvant diriger des équipes formées de membres de son personnel) :

4. Est instituée la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption. Le commissaire a pour mission d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. Il exerce les fonctions qui lui sont conférées par la présente loi, avec l'indépendance que celle-ci lui accorde.
Commissaire à la lutte contre la corruption

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° de diriger ou de coordonner les activités de toute équipe d'enquête formée de membres de son personnel ou désignée par le gouvernement, selon le cas; 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.»

4° Établissement d'équipes de vérification et d'enquête désignées par le gouvernement, ce qui donne une base législative à ce qui a initialement été mis en place par le décret 114-2011. Ces équipes, émanant d'organismes publics québécois, sont « coordonnées » par le commissaire et la majorité des équipes d'enquête qu'il coordonnera seront composées de membres de corps de police, au premier chef la Sûreté du Québec, qui prêtent des enquêteurs pour une période limitée.

5° Détermination d'une procédure de formulation, de réception et de traitement de dénonciations d'actes répréhensibles.

6° Obligations de reddition de comptes du commissaire à la lutte contre la corruption par le moyen d'un rapport annuel à l'Assemblée nationale, dont le contenu est précisé par la loi, et aussi par une communication publique définie comme suit par l'article 22 de la loi : « Le commissaire communique au public l'état de ses activités au moins deux fois par année et au plus tard huit mois après sa dernière communication. »

C'est sur cette base législative que l'institution du Commissaire entreprend la réalisation de son mandat. Comme dans le cas du décret instituant l'UPAC, les autorités gouvernementales ont voulu agir le plus vite possible et mettre en place des mécanismes recourant à une diversité de ressources existantes dont elles pouvaient espérer des résultats rapides. Le commissaire s'est trouvé non pas dans un organisme autonome, mais au centre d'un réseau de ressources, notamment policières, qu'il devait « coordonner » plutôt que diriger. Ainsi, à compter de 2011 et jusqu'en 2022, l'essentiel des policiers-enquêteurs affectés à la lutte contre la corruption sous la « coordination » du commissaire furent en fait des membres de la Sûreté du Québec et d'autres corps policiers prêtés à ce dernier pour une durée usuelle de trois ans. Cet état de choses a amené des esprits critiques et sceptiques à dire que le gouvernement avait voulu ou espéré pouvoir « faire du neuf avec du vieux ».

Le cadre législatif initial a fait l'objet de modifications de portée limitée au cours des années qui ont suivi l'adoption en 2011 de la loi fondatrice, et ce, le plus souvent par l'adoption de lois sur d'autres matières mais ayant des effets pour l'institution du Commissaire et pour sa propre loi. Ainsi :

2012 : La *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (L. Q. 2012, c. 25) établit le principe qu'une vérification de l'intégrité doit être faite pour toute entreprise désirant obtenir un contrat d'un organisme public. Le Commissaire, plus précisément le commissaire associé aux vérifications, reçoit des demandes de vérification de l'intégrité d'entreprises provenant de l'Autorité des marchés financiers, et effectue les vérifications nécessaires. Ces nouvelles dispositions se trouvent notamment consignées dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, qui précise le rôle du commissaire associé aux vérifications.

2013 : La *Loi concernant la gouvernance des infrastructures publiques, constituant la Société québécoise des infrastructures et modifiant diverses dispositions législatives* (L. Q. 2013, c. 23) a pour effet de prévoir plus d'un commissaire associé aux vérifications.

2016 : La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (L. Q. 2016, c. 34) prescrit que les dénonciations visées par la disposition de l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* doivent être transmises au commissaire.

2017 : La *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (L. Q. 2017, c. 27) substitue l'Autorité des marchés publics à l'Autorité des marchés financiers comme source de demandes de vérification de l'intégrité d'entreprises désirant obtenir des contrats d'organismes publics.

Néanmoins, ces diverses législations n'ont pas modifié l'économie générale de la version originale de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, non plus que l'organisation policière québécoise. Concrètement, le commissaire dispose de moyens limités pour réaliser un mandat de grande envergure, et ses accomplissements, comme sa réputation, en souffrent.

Les choses vont changer de manière considérable à compter de 2018.

1.2.2 Création d'un véritable corps de police spécialisé contre la corruption (2018-2019)

Depuis 2018, le législateur québécois a posé une série de gestes qui ont conduit à la création d'un véritable corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, notamment par l'adoption de trois lois respectivement en 2018, en 2019 et en 2020.

1.2.2.1 SITUATION ANTÉRIEURE À 2018

Il faut bien saisir la situation du Commissaire avant 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).

À l'époque, il n'y a pas de commissaire associé aux enquêtes. Le commissaire dirige les membres de son propre personnel d'enquête, peu nombreux, qu'il désigne comme

enquêteurs agents de la paix. À l'égard des membres des équipes d'enquête désignées par le gouvernement, il a toutefois pour fonction de les « coordonner ». Parmi ces équipes d'enquête « désignées », on trouve, selon les décrets successivement adoptés, des entités telles que les équipes d'enquête de la Régie du Bâtiment du Québec (RBQ), de Revenu Québec, l'Escouade Marteau, ainsi que le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec, qui a succédé à l'Équipe Marteau. Les membres de ces équipes constituent la grande majorité des ressources que le commissaire peut consacrer aux enquêtes sur des cas de collusion ou de corruption. 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 pointillés, 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.

Donc, avant 2018, le commissaire à la lutte contre la corruption ***ne dirige pas un corps de police. Il coordonne des équipes d'enquête désignées par le gouvernement, dont celle de la Sûreté du Québec*** (la plus importante en nombre et dont plusieurs membres venaient d'être récemment nommés enquêteurs). Deux articles de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* révèlent avec clarté les limites imposées au commissaire (comme aux commissaires associés aux vérifications) dans son travail de coordination :

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 21.48.12 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.

16. Les équipes d'enquête 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 toute enquête demandée par le commissaire et informer ce dernier lorsqu'une enquête pénale ou criminelle commence;
- 2° fournir au commissaire associé aux enquêtes toute information utile aux fonctions de celui-ci;
- 3° rendre compte au commissaire associé aux enquêtes de l'avancement des enquêtes.

Ce qui précède conduit à un commentaire important aux yeux du Comité. En effet, à la lumière des renseignements et des explications qui précèdent, le Comité soumet que l'UPAC et son commissaire ont 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 pourtant 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 Comité de surveillance de l'UPAC a formulé des recommandations en réponse à des aspects problématiques du cadre de fonctionnement établi par la loi originale. Le Comité a insisté sur la nécessité pour le CLCC de se doter d'instruments de gestion de son personnel, tel un plan de formation professionnelle (R. 3), sur l'adoption d'un règlement disciplinaire (R. 5) et de politiques de gestion (R. 6 à 9), sur l'importance de renégocier le protocole avec la Sûreté du Québec pour le prêt de ses enquêteurs (R. 13), sur la nécessité pour le commissaire d'évaluer tous les membres du personnel affectés aux enquêtes (R. 2/28). Par-dessus tout cela, le Comité, notamment par sa deuxième recommandation, a clairement démontré la nécessité que le corps de police du commissaire puisse recruter des personnes ayant une variété de formations universitaires appropriées à l'enquête sur la criminalité de corruption et n'étant pas issues de la filière de formation traditionnelle du personnel policier québécois qui exige une expérience de patrouille-gendarmerie. Le Comité a ainsi mis en évidence que la logique de prêts de services dans le contexte d'une équipe désignée que le commissaire coordonnait sans la diriger et sans être l'employeur de la vaste majorité des personnes procédant aux enquêtes n'était pas une situation optimale.

La situation organisationnelle du commissaire à la lutte contre la corruption, en termes de fonctions, de pouvoirs réels, de personnels et de moyens mis à sa disposition, limitait de manière importante à la fois son expertise et son contrôle effectif sur les opérations, sans que soit ajustée en conséquence son imputabilité pour les résultats, tant son imputabilité devant les instances gouvernementales que celle devant l'opinion publique. Tout cet état de choses était éminemment perfectible.

1.2.2.2 ÉTABLISSEMENT DES BASES D'UN VÉRITABLE CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE

Depuis 2018, des décisions de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec ont mis en place les bases d'un véritable corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption.

2018 : Création d'un véritable corps de police spécialisé

Le 14 février 2018, l'Assemblée nationale a créé le corps de police spécialisé du CLCC par l'adoption 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* (L. Q. 2018, c. 1).

Ce projet de loi a d'abord été présenté le 8 juin 2016. Des consultations ont eu lieu du 18 au 24 octobre 2017. Le principe de la loi a été adopté le 1^{er} décembre 2017, après des

discussions parlementaires entreprises le 30 novembre, après les consultations et des discussions ajournées le 26 octobre (voir aussi le chapitre V ci-après).

Cette loi est d'une importance considérable pour le destin futur et la capacité d'agir efficacement de la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption, et aussi de l'UPAC. Quatre apports du projet de loi 107 doivent être mis en évidence en lien avec le CLCC :

1° Création de corps de police spécialisés

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 création 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 avait trois types de corps de police sous la juridiction 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. Les corps de police spécialisés institués par le projet de loi 107 ont deux traits communs qui innovent dans l'univers policier québécois. D'une part, ils n'ont qu'une fonction d'enquête, sans la fonction de patrouille-gendarmerie qui incombe aux trois autres catégories de corps policiers. D'autre part, ils ont un mandat très ciblé qu'ils exercent sur l'ensemble du territoire québécois. La création de deux corps de police spécialisés, compte tenu de leurs caractéristiques, modifie l'économie générale du monde policier au Québec.

2° Dispositions créant le corps de police spécialisé du CLCC

L'adoption en 2018 du projet de loi 107 pose les jalons indispensables de la pleine autonomie du corps de police du CLCC et donne au commissaire un instrument qui lui a fait défaut depuis ses débuts :

(1) Cette loi crée, au sein de l'UPAC, un corps de police autonome et spécialisé et en identifie 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.

Le Comité observe que le projet de loi 107 inclut les commissaires associés aux vérifications dans le corps de police spécialisé du CLCC. En principe, un mur étanche doit assurer que les pouvoirs de vérification ne puissent être utilisés à des fins d'enquête. Qu'une loi fasse de commissaires associés à la vérification des membres d'un corps de police est un choix étonnant que le Comité juge utile de mettre en lumière à l'intention des autorités responsables. Cette observation n'implique pas de soi que le Comité ait constaté des situations irrégulières à cet égard dans le corps de police du CLCC.

(2) Le projet de loi 107 ajoute dorénavant aux 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'équipes d'enquêtes désignées; 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. Pour la gestion de personnel et la 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 du Québec fournisse des services de soutien au Commissaire, et 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.

3° Élargissement et précision du mandat du Commissaire

La loi de 2018 précise et élargit le mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption. Cette modification de l'article 1 du chapitre V mérite d'être bien connue et comprise, comme la comparaison jointe permet de le voir :

Texte original de 2011	Texte modifié en 2018 (italique ajouté)
1. La présente loi a pour objet de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. À cette fin, elle institue la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption et établit la mission et les pouvoirs du commissaire. Elle établit également une procédure facilitant la dénonciation des actes répréhensibles auprès de ce dernier.	1. La présente loi a pour objet de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption <i> dans le secteur public, notamment en matière contractuelle, et de contribuer à favoriser la confiance du public dans les marchés publics et les institutions publiques.</i> À cette fin, elle institue la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption et établit la mission et les pouvoirs du commissaire. Elle établit également une procédure facilitant la dénonciation des actes répréhensibles auprès de ce dernier.

La modification de l'article 1 élargit appréciablement le mandat initial du Commissaire, puisque celui-ci doit désormais traquer la corruption dans le secteur public en général, et non seulement dans les contrats des organismes publics.

4° Création d'un Comité de surveillance de l'UPAC

La modification à la loi crée le Comité de surveillance de l'UPAC, auquel le Commissaire doit répondre. On verra au chapitre V les circonstances qui ont conduit à la création de ce mécanisme de surveillance.

2019 : Nomination par l'Assemblée nationale du commissaire à la lutte contre la corruption

Dans le but d'assurer une plus grande transparence et de dissiper les doutes quant à la politisation de la nomination du commissaire à la lutte contre la corruption, l'Assemblée nationale a adopté la *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*. Cette loi, qui modifie notamment la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, a été adoptée et sanctionnée le 15 mai 2019 (L. Q. 2019, c. 6).

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 définie par la loi. Celle-ci requiert entre autres que le premier ministre consulte les partis d'opposition avant de formuler sa motion de nomination à l'Assemblée nationale.

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. Comme pour

la Sûreté du Québec, le nouveau corps de police est dirigé par un commissaire détenant son mandat de la plus haute autorité politique du Québec.

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

Une étape importante de la constitution du corps de police spécialisé du CLCC a été franchie lorsque la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* (L. Q. 2020, c. 31, projet de loi 72, adopté et sanctionné le 11 décembre 2020) a conféré au commissaire le pouvoir d'embaucher son propre personnel d'enquête. L'autonomie de ce corps de police s'en trouve renforcée.

En fait, deux grands changements sont apportés :

(1) Pouvoir complet d'embauche

Le commissaire a le pouvoir d'embaucher lui-même (et non plus simplement d'emprunter) les enquêteurs du corps policier spécialisé qu'il dirige, ces derniers ayant le statut d'agent de la paix à titre d'agents, de sous-officiers et d'officiers du corps de police. Le commissaire 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° de la loi de 2018), les enquêteurs prêtés sont directement membres du corps de police spécialisé, confère au commissaire l'autorité de se doter de ses propres politiques de gestion de son personnel d'enquête et des enquêtes comme telles.

(2) Règlement particulier de sélection

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 examinera ci-après le règlement qui a été adopté à cet égard.

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

Premier principe : Le commissaire à la lutte contre la corruption a désormais la capacité 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 formation et une expérience préalables de patrouille-gendarmerie. Le commissaire peut donc avoir son propre personnel d'enquête qui fait carrière au sein de son corps de police spécialisé, et il n'est plus contraint de confier ses enquêtes à des policiers empruntés 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 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 éléments de formation nécessaires pour l'embauche au sein 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 en patrouille-gendarmerie, et même d'enquête dans un corps de police à mandat *généraliste*, et celle requise pour faire carrière uniquement en enquête dans un corps de police à mandat *spécialisé* ne sont pas les mêmes.

Le Comité de surveillance signale 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 traditionnels, les ressources humaines spécialisées nécessaires à la réalisation de son mandat. Les dispositions législatives adoptées en 2020 permettront à terme de renouveler en profondeur le corps de police spécialisé du CLCC afin qu'il puisse jouer pleinement et efficacement son rôle.

2021 : Règlement pour l'embauche des membres du corps de police spécialisé du commissaire

Le gouvernement a donné suite aux principes de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* de 2020 en adoptant, par le décret 1117-2021, le 14 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*. En vertu de ce règlement, qui ne fait aucune référence aux exigences générales d'embauche des membres des corps de police québécois fixées par la *Loi sur la police*, le commissaire peut embaucher des personnes correspondant aux critères définis par le règlement, c'est-à-dire des personnes pouvant provenir d'une diversité de formations supérieures, notamment universitaires, et n'ayant pas nécessairement acquis la formation policière collégiale ni une expérience de patrouille-gendarmerie ou même d'enquête policière. La section I du règlement 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.

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 suivi 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.

Les dispositions réglementaires correspondent aux orientations proposées par le Comité dans son premier rapport d'activité. Désormais, le commissaire peut vraiment construire le corps de police spécialisé dont il a besoin pour réaliser le mandat que la loi lui assigne.

Les décisions législatives et réglementaires arrêtées depuis 2018 marquent une nouvelle étape dans la vie du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC. Le cadre juridique mis en place depuis 2018 est bien articulé à la mission du Commissaire et de l'UPAC.

—

APPENDICE

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 nommé, à titre de membre du corps de police visé 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. LE COMITÉ DE SURVEILLANCE : ORIGINES, FONCTIONNEMENT, ACTIVITÉS ET RÉALISATIONS

Dans ce rapport quinquennal de mandat, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC juge pertinent de faire le point sur ses origines et sur ses réalisations depuis la nomination de ses membres, le 14 juin, et leur assermentation, le 26 juin 2018. Cette composante du bilan a son importance à la fois pour évaluer les retombées de la décision d'instituer un tel comité de surveillance au cours des cinq dernières années, mais aussi pour nourrir une réflexion sur l'avenir.

II.1 Origines du Comité de surveillance

Le Comité de surveillance des activités de l'UPAC a été créé par l'adoption du projet de loi 107, *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*, dans des circonstances qu'il convient de rappeler.

Ce projet de loi a d'abord été présenté à l'Assemblée nationale le 8 juin 2016 par le ministre de la Sécurité publique de l'époque, M. Martin Coiteux. À l'origine, le projet ne comportait aucune disposition relative à un mécanisme de surveillance de l'UPAC et du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption créé par le projet de loi.

Des consultations particulières et des audiences publiques de la Commission parlementaire des institutions ont eu lieu les 18, 19 et 24 octobre 2017. Des mémoires ont été déposés par une variété d'intervenants et d'intéressés : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, l'Association des directeurs de police du Québec, le Directeur des poursuites criminelles et pénales, la Sûreté du Québec, le Barreau du Québec, le Commissaire à la lutte contre la corruption, le Bureau des enquêtes indépendantes, l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec, l'Ordre des ingénieurs du Québec, le Protecteur du citoyen, le Syndicat des professionnels de la fonction publique du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal. Les mémoires traitaient de diverses questions, d'autant plus que le projet de loi ne concernait pas que l'UPAC et le CLCC, mais aussi le BEI et le DPCP. Par rapport au CLCC, ce qui retient le plus l'attention, ce sont l'idée de création de corps de police spécialisés, généralement bien reçue, et celle de la nomination du commissaire à la lutte contre la corruption que certains intervenants voulaient voir confier à l'Assemblée nationale elle-même plutôt qu'au gouvernement.

L'étude du projet de loi 107 a été suspendue à la suite d'un événement imprévu : l'arrestation et l'interrogatoire, par l'UPAC, le 25 octobre 2017, du député Guy Ouellette, par ailleurs président de la Commission des institutions. Cela a créé une onde de choc à l'Assemblée nationale et ailleurs. Un document d'analyse du ministère de la Sécurité publique qui a été communiqué au Comité rapporte que « l'étude du projet de loi n° 107 a ainsi été suspendue,

notamment afin d'aller plus loin que ce qui était initialement prévu et de proposer un mécanisme visant à resserrer l'examen des activités et la reddition de comptes de l'UPAC ».

La question du mécanisme de surveillance et de reddition de comptes de l'UPAC est devenue incontournable par cette arrestation mettant en cause les droits et les immunités dont doivent bénéficier les parlementaires et les méthodes de travail et d'enquête de l'UPAC. La confiance de la population et des parlementaires eux-mêmes dans l'UPAC était atteinte, ce à quoi se sont ajoutées les critiques de certaines personnes concernant le manque de résultats de plusieurs enquêtes de l'UPAC faisant naître des soupçons de complaisance ou d'obstructions. La question de la surveillance de l'UPAC et du CLCC est venue rejoindre une autre question fréquemment formulée, celle de la nomination du commissaire à la lutte contre la corruption.

L'examen parlementaire du projet de loi 107 a repris le 30 novembre 2017 lorsque le ministre de la Sécurité publique a déposé en chambre des amendements au projet de loi visant à accroître la reddition de comptes de l'UPAC et du CLCC et à créer un « comité de surveillance ». Les amendements ont été dirigés vers la Commission des institutions pour qu'elle poursuive l'étude du projet de loi 107, ce qui a débuté le 1^{er} décembre.

Le projet d'un « comité de surveillance » soumis par le ministre a dû composer avec certains principes juridiques relatifs à la confidentialité des enquêtes et au droit des personnes accusées à un procès équitable. L'obligation de respecter ces contraintes constituait un ensemble de balises encadrant la réponse au besoin d'imputabilité du CLCC et de l'UPAC et au besoin de transparence auxquels devrait répondre le « comité de surveillance ». Celui-ci ne devrait pas agir de manière à nuire aux enquêtes ni aux procédures judiciaires en découlant ni à l'indépendance des agents de la paix. En guise d'inspiration, certains types d'organismes de surveillance de corps policiers ont été examinés : le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, qui a été en existence de 2001 à 2005; le Comité fédéral de surveillance des activités de renseignement de sécurité; l'Independent Commission Against Corruption de l'État de New South Wales d'Australie. Les amendements proposés par le ministre de la Sécurité publique au projet de loi 107 concernant le « comité de surveillance » consistent à ajouter au projet initial un article qui introduirait dans la loi un chapitre III.1 intitulé « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption », qui correspond aux articles 35.2 à 35,25 de la loi actuelle. Le ministre Martin Coiteux a présenté comme suit le comité dont il propose la création :

[...] J'avais déjà demandé que des travaux soient faits pour qu'en contrepartie des pouvoirs plus importants confiés à l'UPAC, du fait qu'on lui donnait aussi un statut de corps de police spécialisé, qu'il devait y avoir une meilleure reddition de comptes et qu'on devait réfléchir à des mécanismes de reddition de comptes. J'avais annoncé qu'il y aurait probablement des amendements à cet effet. Mais il y a eu un certain nombre d'événements qui ont soulevé d'autres questions que la seule reddition de comptes périodique. Il y a eu toutes sortes de questions qui ont été soulevées dans les circonstances que nous connaissons tous, c'est-à-dire que l'un de nos collègues de l'Assemblée nationale, là, a été arrêté, ça a suscité des débats, des questionnements, et il y a eu, évidemment, un discours du président de l'Assemblée nationale.

Donc, compte tenu de ces questionnements dans l'espace public, cette réflexion que nous avons déjà sur l'accroissement de la reddition de comptes nous a amenés, du côté du gouvernement, à orienter les travaux davantage vers la création d'un comité de surveillance, un comité de surveillance qui pourrait rendre des comptes directement aux membres de l'Assemblée nationale dans des circonstances... dans une périodicité minimale déterminée, là, dans le projet de loi, dans ce qu'on va proposer, mais à tout moment où le comité pourrait être jugé bon. [...]

[L]es Québécois [...] ont droit aussi à la transparence, ont besoin d'avoir des réponses à des questions légitimes qu'ils se posent. Et c'est exactement ce que nous venons proposer avec ces amendements, ces propositions d'amendement quant à la constitution d'un comité de surveillance.

Alors, ce comité de surveillance, il serait composé de trois membres, incluant un président et deux autres membres, à même une liste de noms qui serait proposée par un comité de sélection. Pas n'importe quel comité de sélection. Les amendements au projet de loi précisent que ce comité de sélection serait composé du sous-ministre de la Sécurité publique, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec ainsi que d'un professeur titulaire ou agrégé d'une université québécoise dans un domaine qui est pertinent aux fonctions, au mandat de ce comité de surveillance.

Donc, on ne peut pas arriver avec n'importe quel nom qui serait ensuite proposé aux membres de l'Assemblée nationale [...] ultimement, ces nominations seraient faites par un vote des deux tiers de l'Assemblée nationale. Et autant ça ne se justifierait pas dans le cas du commissaire de l'UPAC puisqu'il faut maintenir cette séparation des pouvoirs dans un État de droit, bien, je pense que les questions légitimes que les parlementaires qui représentent la population se posent, bien, ils ont un droit de regard là-dessus, et ce comité de surveillance aura donc des comptes à rendre aux membres de l'Assemblée nationale. Et il est tout à fait normal, dans un contexte comme celui-là, puisqu'il s'agit d'un organisme de surveillance d'une organisation de l'État, mais en l'occurrence un acteur du système judiciaire, il est tout à fait normal qu'il soit nommé aux deux tiers de l'Assemblée nationale, et c'est ce que nous proposons.

Alors, ce qu'on propose, finalement, c'est de rallier deux grands principes, hein, de trouver le juste équilibre entre deux grands principes. D'abord, l'indépendance des acteurs du système judiciaire et en particulier, ici, l'indépendance de l'UPAC comme institution qui va faire enquête sur des personnes, des personnes qui pourraient être fautives sur le plan de la corruption et de la collusion, des personnes qui peuvent se retrouver dans différentes sphères de notre société, y compris parfois parmi des élus. Ça pourrait arriver, ça pourrait arriver, ça pourrait arriver. Mais, en même temps, donc, cet équilibre-là doit être fait entre cette totale indépendance pour qu'ils puissent faire leur travail à l'abri de toute pression, et dans les règles de l'art, et en respectant notre système de droit, mais, en même temps, un comité de surveillance qui pourra vérifier un certain nombre de choses et répondre aux membres de l'Assemblée nationale qui se posent des questions légitimes, qui sont les inquiétudes parfois légitimes de l'ensemble des Québécois.

Alors, il faut circonscrire le mandat du comité de sélection [*sic*: il s'agit du comité de surveillance], et alors il faut le circonscrire pour éviter évidemment d'interférer dans des enquêtes en cours, mais le circonscrire de manière suffisamment large pour qu'on puisse avoir le maximum de transparence qu'il est possible et souhaitable d'avoir. Et donc, le comité

pourrait faire des avis, pourrait donner avis, pourrait nous faire part de recommandations quant à l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées au sein de l'Unité permanente anticorruption. Il pourrait aussi nous donner son avis et des recommandations quant aux suites données aux dénonciations reçues, à l'exception, bien sûr, de celles qui font actuellement, au moment où on se poserait les questions, l'objet d'une enquête ou d'une procédure judiciaire. Il faut maintenir cette indépendance et il faut éviter évidemment de faire dérailler des enquêtes, de les compromettre, d'en compromettre l'intégrité. Le comité pourrait donner son avis et ses recommandations à l'égard du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, et il pourrait aussi donner son avis et ses recommandations sur toute autre question portant sur les activités de l'UPAC.

[...] Donc, c'est un équilibre, là, qu'on recherche, et j'espère que tout le monde comprend bien que c'est notre souci de protéger l'intégrité de notre système, de notre État de droit, de protéger l'indépendance des institutions d'enquête et de justice, et donc de respecter cette séparation des pouvoirs, mais de répondre, de répondre aux inquiétudes légitimes de la population. Et c'est là qu'on propose ce mécanisme.

Par ailleurs, par ailleurs, très important, ce comité de surveillance doit minimalement nous faire un rapport une fois l'an. Minimalement, je dis bien, parce qu'il pourrait décider de le faire plus fréquemment, il pourrait le faire de manière ponctuelle si certains enjeux touchant à sa compétence, du domaine de sa compétence, suscitaient la nécessité d'un avis, par exemple. Le ministre pourrait même lui demander un avis sur certaines choses, et les rapports seraient publics. Mais, minimalement, il viendrait rendre compte dans son rapport annuel sur ses activités de surveillance à l'Assemblée nationale, dans la commission pertinente. Donc, on imagine fort bien qu'il viendrait présenter ça à la Commission des institutions.

[...] Il n'y a pas que les oppositions qui demandent plus de redditions de comptes, plus de transparence, nous aussi, du côté du gouvernement, les députés qui siègent du côté du gouvernement, on a ces mêmes questions, on a ce même désir d'avoir davantage de transparence, d'avoir l'occasion d'échanger et d'avoir des réponses à nos questions, eh bien, le comité de surveillance répond justement à ces enjeux tout en respectant l'indépendance des institutions de police et des institutions judiciaires.

Alors, moi, j'en suis convaincu, que la création de ce comité de surveillance de l'UPAC nous permettrait de nous assurer que la police soit à même de faire son travail de façon indépendante et efficace. [...] Mais en même temps, mais en même temps, ça permettrait au public... ça garantirait au public que ce travail est effectivement fait dans les règles de l'art puisque le public, à travers ses représentants à l'Assemblée nationale, pourrait avoir des réponses à ses questions.

Alors donc, ces amendements sont importants, M. le Président, ils font partie intégrale de ce que nous souhaitons adopter comme pièce législative avec le projet de loi n° 107. Ces amendements vont nous permettre, donc, de renforcer la transparence de l'UPAC dans la conduite de ses activités, très important, donc de maintenir la confiance du public envers l'UPAC et ses efforts de lutte contre la corruption, favoriser l'équilibre entre les exigences de confidentialité en matière criminelle et le besoin de transparence et, bien entendu, offrir des garanties d'indépendance accrues.

Le 7 décembre 2017, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a adopté les amendements concernant le comité de surveillance des activités de l'Unité permanente

anticorruption. Selon un document de la Direction de la prévention et de la lutte contre la criminalité du ministère de la Sécurité publique remis au Comité, « l'adoption des différents articles entourant le Comité de surveillance n'a, pour l'essentiel, fait l'objet d'aucun débat ». L'Assemblée nationale a adopté à son tour la création du Comité le 14 février 2017, en troisième lecture du projet de loi 107. Les trois membres du Comité ont été nommés par l'Assemblée nationale à la suite des travaux du comité de sélection prescrit par l'article 35.10 de la loi et sur proposition du premier ministre, le 14 juin 2018, par 104 votes pour, aucune opposition et 4 abstentions. Le Comité a entrepris ses travaux dès que l'assermentation de ses membres fut réalisée par le président de l'Assemblée nationale, le 26 juin 2018.

II.2 Cadre juridique

Le chapitre III.1 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* comporte un ensemble de dispositions régissant le Comité. Il convient de les rappeler, notamment dans le souci de les apprécier éventuellement pour l'avenir.

II.2.1 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 (article 35.21). Cette exigence d'un rapport quinquennal de mandat destiné au ministre de la Sécurité publique, qui doit le déposer à l'Assemblée nationale selon les délais fixés par la loi, est inscrite dans la loi depuis 2018, et avec une date de remise impérative. Il faut noter que cette échéance quinquennale coexiste avec une décision de la même instance législative de donner au président du Comité un mandat de sept ans qui va au-delà de la date de remise du rapport quinquennal. Le mandat des deux autres membres prend fin, à toutes fins utiles, à la date ultime fixée par la loi pour le dépôt du présent rapport, puisque ces personnes ont été nommées le 14 juin 2018. De cette disposition législative, le Comité comprend que, 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 le ministre et pour l'Assemblée nationale de réfléchir à la situation du Comité après cinq années de fonctionnement.

Pour leur part, les membres du Comité ont assumé la responsabilité de s'acquitter de leur mandat en tenant pour acquise la permanence du Comité. Celui-ci a développé des outils et prévu un cycle d'activités pouvant se poursuivre après la fin du mandat des membres initiaux.

II.2.2 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.

II.2.2.1 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). Ceci dit, 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).

II.2.2.2 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.

II.2.2.3 Sélection de membres possibles

Un comité de sélection est institué par la loi (art. 35,10). Il 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.

II.2.2.4 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).

II.2.2.5 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.

II.2.2.6 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 concernant la lutte contre la corruption*).

II.2.3 Appellation, mandat et pouvoirs du Comité

Pour bien comprendre la nature et le rôle joué par le Comité, certaines remarques sont de mise.

1° APPELLATION

Il convient d'abord de s'arrêter un moment sur l'appellation du Comité. Il est désigné comme « comité de surveillance *des activités de l'Unité permanente anticorruption* ». Comme cela a été précisé précédemment, cette réalité de l'UPAC est plus large que le Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police spécialisé. En effet, l'UPAC est formée d'équipes d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec et de Revenu Québec désignées par le gouvernement comme composantes, ainsi que du Commissaire à la lutte contre la corruption et de ses services. L'UPAC est aussi formée d'équipes désignées en matière de vérification provenant de la Commission de la construction du Québec, de la Régie du bâtiment du Québec, de Revenu Québec et de la Sûreté du Québec. Il est légitime d'avancer que l'appellation du Comité fixée par la loi semble plus large que le mandat qui lui est donné.

2° MANDAT

Il y a une discontinuité entre l'appellation du Comité et le mandat que la loi lui impartit et qui se lit comme suit :

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. »

Le Comité juge nécessaire d'expliquer ce qui suit concernant les composantes de son mandat :

- L'élément 1° vise à la fois les enquêtes pénales et criminelles menées par le corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption et les enquêtes pénales réalisées par des partenaires du Commissaire, par exemple Revenu Québec. Depuis 2018, le Comité s'est intéressé à la fonction d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption; cependant, le Comité n'a pas examiné les enquêtes réalisées par les autres composantes de l'UPAC.
- L'élément 2° concerne le Commissaire. En effet, selon l'article 9 de la loi, c'est le Commissaire qui reçoit et examine les dénonciations d'actes répréhensibles et qui détermine les suites qu'il est nécessaire de leur donner, y compris en requérant la tenue d'enquêtes. En outre, il doit veiller à la prévention et à l'éducation en matière de corruption.
- L'élément 3° aussi concerne le Commissaire puisqu'il réfère explicitement au rapport annuel de gestion que ce dernier est tenu de produire en vertu de l'article 25 de la loi. D'ailleurs, les renseignements que le rapport annuel de gestion doit fournir relèvent des activités propres du Commissaire, et non de celles des organismes composant l'UPAC.
- L'élément 4° du mandat peut, comme libellé, intéresser non seulement le Commissaire, mais aussi l'une ou l'autre unité composant l'UPAC.

Dans les faits, depuis 2018, les travaux du Comité ont porté pour l'essentiel sur l'organisation, le fonctionnement et les activités de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption. Le Comité n'a pas examiné l'organisation et le fonctionnement propres des autres entités constituant l'UPAC dans son ensemble. La lecture des rapports annuels d'activité du Comité est très claire à ce sujet.

Dans la suite du chapitre, il ne sera donc plus question de l'UPAC elle-même comme objet des travaux du Comité, malgré le nom du Comité.

3° MANDAT ET POUVOIRS

La loi a donné des pouvoirs au Comité.

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.

L'autonomie et la 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 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. Des amendes pénalisent ces infractions et la loi stipule que la récidive conduit à doubler les amendes (art. 35,7).

La loi permet 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).

4° MISE EN PERSPECTIVE

Les renseignements qui précèdent sur le mandat et les pouvoirs du Comité doivent être mis en perspective pour que les personnes, les instances et les groupes intéressés par ses réalisations apprécient correctement les résultats du travail qu'il a effectué depuis ses débuts.

À cet égard, il est essentiel de rappeler que le Comité de surveillance se distingue significativement du mécanisme de la commission d'enquête telle qu'elle est définie dans la *Loi sur les commissions d'enquête*. En peu de mots, le Comité agit avec une autorité juridique différente, plus circonscrite et moins contraignante 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 délivrer 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 les commissions d'enquête et le Comité de surveillance de l'UPAC.

II.2.4 Règles et obligations applicables au Comité

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

Avant toute autre chose, le Comité, s'il surveille les activités du Commissaire 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 dans le travail du Commissaire. Le Comité n'est en aucune manière un lieu de révision de la façon dont le Commissaire a fait ou non son travail ni d'appel de ses décisions. Le Comité n'est impliqué ni dans le travail d'enquête policière que mène le Commissaire ni dans les procédures judiciaires pouvant découler des enquêtes. L'article 35.4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* 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 ne fait que surveiller le Commissaire à la lutte contre la corruption et n'enquête pas sur la corruption comme telle.

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 éventuelles difficultés, faiblesses ou carences dans le fonctionnement du Commissaire et recommander des modifications aux manières de faire. Ces recommandations viennent donc après coup et sur la base d'études et d'examen du fonctionnement de l'institution en cause, et en aucune manière elles ne pourraient 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. Comme la loi l'y autorise, le Comité peut « communiquer ses avis aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence » (art. 35,5). Comme le permet cet article, le Comité a déposé un mémoire dans le cadre de la consultation sur le Livre vert de la ministre de la Sécurité publique traitant de la réalité policière; il a transmis ses commentaires sur le projet de loi 72 concernant entre autres le mode de nomination des enquêteurs du corps de police du CLCC; il a commenté les

recommandations du groupe de travail, institué à la suite d'une de ses recommandations, sur la formation nécessaire pour le personnel d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Dans le cadre des règles fondamentales 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.

Concernant les avis du Comité, une note très importante doit être formulée. En vertu de l'article 35.5, «le Comité rend ses avis publics». Les juristes consultés par le Comité ont formulé l'opinion que cette disposition de la loi est ainsi libellée qu'elle ne souffre pas d'exceptions. Cela a eu pour conséquences que le Comité, dans ses avis ou ses rapports annuels d'activité, a dû faire preuve de prudence, de réserve et de retenue, particulièrement chaque fois qu'il s'est engagé dans l'examen de la fonction d'enquête du Commissaire. Si le Comité avait eu la possibilité de communiquer aux autorités responsables des avis confidentiels, il eut peut-être pu avoir accès à des informations confidentielles et il eut pu partager des observations, des constatations ou des renseignements qui ne pouvaient être rendus publics dans l'intérêt de l'efficacité des enquêtes.

Hormis ces dispositions 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 lui imposent 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.

Les rapports d'activité des années 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022, à l'exclusion du chapitre des recommandations, ont donc été vérifiés par le Directeur des

poursuites criminelles et pénales (DPCP) avant leur transmission au président de l'Assemblée nationale.

À cet égard, le Comité tient à signaler ici qu'il a bénéficié de la totale collaboration du DPCP. Celui-ci a accordé toutes les rencontres sollicitées. Il a examiné avec célérité les rapports soumis par le Comité et formulé des commentaires pertinents. Il a aussi conseillé le Comité à sa demande. Le Comité souligne cette collaboration exemplaire et en remercie le DPCP.

Le Comité doit aussi signaler ici que malgré les termes très clairs de l'article 35.18, selon lesquels « [au] moins une fois par année, la commission compétente de l'Assemblée nationale entend le président du Comité sur les activités de ce dernier », aucune commission parlementaire n'a invité le président du Comité. Le Comité n'a donc jamais eu l'occasion d'être entendu par une commission parlementaire sur ses activités, ses observations et ses analyses de l'objet confié à sa surveillance, ainsi que sur ses recommandations.

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. Il reviendra sur ce sujet dans le chapitre des recommandations suivant le présent bilan quinquennal.

II.3 Mode de fonctionnement du Comité

Au cours des cinq années écoulées depuis la nomination de ses membres, le Comité a mené ses activités selon le mode général de fonctionnement établi en 2018-2019 et suivi depuis, tout en s'adaptant aux conditions créées par la pandémie de COVID-19. Les éléments essentiels de ce mode général de fonctionnement ont assuré à la fois le respect du mandat, l'efficacité des travaux et les bonnes coordination et collaboration entre les membres.

II.3.1 Décisions par consensus

Les membres ont convenu que le Comité, en raison de la nature de ses responsabilités et du nombre restreint de ses membres, devait fonctionner, tant pour les dispositions pratiques du travail à réaliser que pour les avis, les recommandations et les autres prises de position, sur une base de consensus. Cette règle a été suivie de manière constante. Il s'ensuit que les rapports annuels d'activité, les recommandations qui s'y trouvent et les autres documents produits par le Comité, y compris le présent rapport quinquennal de mandat, expriment tous le consensus des membres. Les membres ont choisi de manière continue de prendre tout le temps requis et tous les moyens appropriés pour examiner les dossiers et les documents mis à sa disposition de manière à parvenir à des décisions consensuelles. Il n'a jamais été nécessaire de voter, et les membres du Comité s'en félicitent.

II.3.2 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 :

1° « SÉANCES »

Les séances sont les réunions officielles du Comité selon les termes de l'article 35.13 de la *Loi*. Elles sont convoquées à l'avance, dotées d'un ordre du jour et accompagnées d'un dossier; elles sont soumises à la règle du quorum et donnent lieu à un procès-verbal. Les décisions engageant la responsabilité du Comité ont été prises ou approuvées dans le cadre de ces séances. Les séances se sont tenues en présence physique des membres, par conférence téléphonique ou par visioconférence.

2° « 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. Les dates des rencontres officielles sont consignées dans un registre.

3° « RENCONTRES DE TRAVAIL »

Ce fut aussi la pratique des membres du Comité de tenir des rencontres de travail, en présence ou non de personnes jugées utiles à son travail. Ces rencontres de travail ont été tenues en présence physique des membres, par conférence téléphonique ou par visioconférence.

II.3.3 Code d'éthique

Même si la loi est muette à cet égard, le Comité a adopté, le 16 janvier 2020, un code d'éthique pour ses membres. Ce code est joint en annexe.

II.3.4 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 ont rédigé, tenu à jour annuellement et transmis au président une déclaration personnelle d'intérêts et d'implication dans des organismes externes. Ces déclarations ont été jointes en annexe à chaque rapport annuel d'activité du Comité.

II.3.5 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique

Même si le CSUPAC relève de l'Assemblée nationale, le ministère de la Sécurité publique (MSP) a joué un rôle de soutien administratif courant pour le Comité, notamment pour la gestion financière, y compris le paiement des honoraires et le remboursement des dépenses engagées par les membres, ainsi que pour d'autres tâches. Cela s'est avéré incontournable à la lumière des expériences vécues par le Comité.

En effet, depuis la fin de 2018 et jusqu'au début du mois d'août 2021, pour son soutien administratif, le Comité a embauché successivement un cadre, une personne employée de bureau et une personne professionnelle. Ni l'une ni l'autre catégorie d'emplois, dans une modalité de dotation à temps plein et permanente, ne répondit bien aux besoins du Comité. Il est ainsi apparu au Comité que les descriptions de fonctions des employés de la fonction publique québécoise ne permettaient pas l'embauche d'une personne qui aurait répondu complètement aux besoins spécifiques d'un très petit organisme, besoins qui demandaient tantôt des tâches propres à un cadre, tantôt des tâches propres à un professionnel de recherche, tantôt enfin des tâches propres à un employé de bureau, toutes tâches qui n'avaient pas à être effectuées à temps plein. Le cas du rapport annuel d'activité démontre assez bien cet état de choses. En effet, une fois le document rédigé et validé par les membres, des tâches variées devaient être accomplies pour en arriver au dépôt à l'Assemblée nationale et à la publication du rapport. Ces tâches variées, telles que la révision linguistique et la mise en page finale du rapport, le dépôt légal et la recherche des numéros ISBN, l'impression des exemplaires nécessaires du rapport, les relations avec la présidence de l'Assemblée nationale pour les démarches liées au dépôt, la publication d'un communiqué annonçant le dépôt du rapport, la distribution des exemplaires tant numérisés qu'imprimés du rapport, et autres tâches afférentes, exigeaient le concours de diverses catégories de personnel.

Le recours aux services du ministère (défrayés par le budget accordé au Comité) a donc en grande partie permis au Comité de répondre à l'enjeu de sa propre permanence. Ce recours au ministère de la Sécurité publique a procuré au Comité plusieurs des services dont il avait besoin au bon moment qu'il n'aurait pu trouver dans son propre personnel. Le Comité est donc très reconnaissant au ministère pour son soutien.

L'expérience des effets de la pandémie sur l'organisation du travail et sur celle de ses besoins réels, et en raison de son mandat et de sa taille, a amené le Comité à conclure que la nature du soutien administratif dont il avait besoin ne justifiait pas l'embauche d'un personnel à temps plein et permanent, ni en fait de volume de travail à réaliser, ni en matière de dépense de fonds publics. Le recours au soutien ponctuel de ressources spécialisées du ministère de la Sécurité publique, de même que le choix par ce dernier de recourir à des ressources externes pour des tâches spécialisées et limitées dans le temps, ont répondu de manière pleinement satisfaisante aux besoins du Comité en matière de service clérical, mais n'ont pu toutefois satisfaire les besoins de recherche ou de rédaction.

II.3.6 Compréhension du mandat

De manière générale, 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 tout au long des cinq années d'expérience vécue. Cette compréhension peut se résumer comme suit.

Le Comité doit :

- regarder le CLCC avec la saine 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, dont, par exemple, la Direction adjointe de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection du ministère de la Sécurité publique;
- examiner le Commissaire à la lutte contre la corruption systématiquement, plutôt que par des cas particuliers, pour juger de son efficacité et trouver des moyens d'accroître cette dernière;
- toujours avancer sur la base de consensus solides entre les membres, en prenant le temps requis pour y arriver.

II.3.7 Complémentarité des membres

Les premières personnes nommées pour composer le Comité ont constaté avec satisfaction qu'elles apportaient à la réalisation de leur mandat des formations, des expériences professionnelles et des expertises très complémentaires. Cela a facilité leur collaboration et permis des examens poussés et fructueux, menés sous des angles ou selon des méthodologies diverses mais complémentaires.

II.3.8 Plan de travail

Le Comité s'est doté d'un plan de travail triennal le 3 octobre 2018. Il l'a mis à jour. Ce plan mis à jour est joint en annexe.

II.3.9 Relations avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et les unités de l'UPAC

Le CSUPAC estime avoir conservé, depuis l'automne 2018, tant avec le Commissaire à la lutte contre la corruption qu'avec 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 pu vérifier le commentaire formulé par le commissaire à la lutte contre la corruption dans son rapport annuel de gestion de 2020-2021 et repris dans celui de 2021-2022 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 et demeure la nécessité de réconcilier deux impératifs potentiellement contradictoires :

- Établir 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;
- Conserver toute la saine distance et le regard critique 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.

II.4 Séances, rencontres officielles et rencontres de travail

Avant de dresser un état des réalisations du Comité depuis ses débuts, il apparaît utile d'indiquer le nombre de réunions qu'il a tenues, selon la nature de ces réunions comme elle a été définie plus haut.

II.4.1 Séances

Depuis ses débuts, le comité a tenu 15 séances aux dates suivantes :

- Année 2018-2019 : 26 juin, 5 septembre, 3 et 11 octobre, 28 novembre et 18 décembre 2018;
- Année 2019-2020 : 8 mai et 30 septembre 2019, 16 janvier et 13 février 2020;
- Année 2020-2021 : 16 avril et 9 septembre 2020, 14 janvier 2021;
- Année 2021-2022 : 7 octobre 2021;
- Année 2022-2023 : 13 octobre 2022.

II.4.2 Rencontres officielles

Les rencontres officielles du Comité ont été consignées dans un registre. On trouvera ce registre en annexe au présent chapitre.

II.4.3 Rencontres de travail

Année 2019-2020 : 18 rencontres

2019 : 1^{er} et 18 avril, 1^{er} et 27 mai, 3 et 17 juin, 18 juillet, 23 août, 8, 22 et 29 octobre, 19, 26 novembre, 3, 12 décembre. 2020 : 16 janvier, 13 février, 20 mars 2020;

Année 2020-2021 : 27 rencontres :

2021 : 2, 16 et 30 avril, 7 et 14 mai, 4, 17 et 25 juin, 2, 9 et 14 juillet, 19 août, 9 septembre, 7, 14, 21 et 28 octobre, 4, 11, 18 et 25 novembre, 2 et 9 décembre. 2022 : 13 janvier, 11 février, 17 et 31 mars;

Année 2021-2022 : 16 rencontres

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;

Année 2022-2023 : 18 rencontres

2022 : 14 avril, 5 et 19 mai, 2, 16 et 30 juin, 14 juillet, 15 et 28 septembre, 13 octobre, 10 novembre, 8, 15 et 22 décembre. 2023 : 12 et 19 janvier, 2 et 17 février.

II.5 Réalisations du Comité

Un bilan du travail et des réalisations du Comité peut être dressé en trois composantes.

II.5.1 Un plan de travail et son accomplissement

Le Comité a voulu travailler de manière aussi méthodique que possible. À cette fin, il s'est donné un plan de travail triennal, dès le 3 octobre 2018. Ce plan de travail triennal a été modifié en cours de route. Le 14 janvier 2021, le Comité a décidé de 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 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 au ministre de la Sécurité publique un rapport quinquennal de ses activités, il est apparu que la fonction de vérification, l'une des trois du Commissaire, devait avoir été examinée par les trois membres *originaux* du Comité et prise en compte dans le rapport quinquennal. Ceci dit, l'examen de la fonction de vérification du CLCC n'a pas eu 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, parce que 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* (loi de 2022, chapitre 18, sanctionnée le 2 juin 2022) a eu pour effet de modifier le rôle du Commissaire en matière de vérification de l'intégrité des entreprises aspirant à conclure des contrats avec des organismes publics.

Le chantier sur l'éthique et la déontologie n'a pas été ignoré malgré la modification au plan de travail du Comité. En effet, les développements des pratiques du Commissaire en matière d'éthique et de déontologie ont été examinés régulièrement par le Comité dans le cadre de son examen continu du fonctionnement du Commissaire. Les résultats de cet examen, ayant tenu lieu de chantier, sont rapportés dans le *Rapport d'activité pour l'année 2020-2021* (pages 71-72) et dans le *Rapport d'activité pour l'année 2021-2022* (page 83).

Cinq ans après le début de ses travaux, le Comité peut dire que, pour l'essentiel, comme l'illustre le tableau 2.1, il a accompli son plan de travail.

Tableau 2.1
État de réalisation du Plan de travail du CSUPAC

Plan de travail 2020-2023 au 14 janvier 2021	Réalizations
<p>4.1 Année 2020-2021 (1) Rapport annuel d'activité pour 2020-2021, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses rapports annuels d'activité. (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2020 et en juin 2021. (3) Chantier 1 (suite) : <i>Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (deuxième partie)</i> : analyses et recommandations pouvant en découler. (4) Chantier 2 : <i>Fonction de prévention</i> : analyses et recommandations pouvant en découler.</p> <p>4.2 Année 2021-2022 (1) Rapport annuel d'activité pour 2021-2022, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses rapports annuels d'activité. (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2021 et en juin 2022. (3) Chantier 1 (suite) : <i>Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (troisième partie)</i> : analyses et recommandations pouvant en découler. (4) Chantier 4 : <i>Vérification</i> : analyses et recommandations pouvant en découler.</p> <p>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'activité pour l'année 2022-2023, de même qu'une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activité. (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2022 et en juin 2023. (3) Chantier 3 : <i>Éthique et déontologie</i> : analyses et recommandations pouvant en découler. (4) Chantier 5 : <i>Constitution du corps policier du CLCC</i> : analyse, bilan quinquennal et recommandations pouvant en découler. (5) Chantier 6 : <i>L'expérience de l'UPAC et des modèles étrangers</i> : analyses et recommandations pouvant en découler.</p>	<p>4.1 Année 2020-2021 (1) Rapport annuel d'activité 2020-2021 déposé à l'Assemblée nationale le 23 novembre 2021 (2) Rencontres tenues les 12 juin et 16 novembre 2020 (3) Chantier réalisé. Voir le chapitre VII du rapport d'activité de 2020-2021 (4) Chantier réalisé. Voir le chapitre VI du rapport d'activité de 2020-2021</p> <p>4.2 Année 2021-2022 (1) Rapport annuel d'activité 2021-2022 déposé à l'Assemblée nationale le 7 décembre 2022 (2) Rencontres tenues les 15 juin et 6 décembre 2021 (3) Chantier réalisé. Voir le chapitre VII du rapport annuel d'activité de 2021-2022 (4) Chantier réalisé. Voir le chapitre VI du rapport annuel d'activité de 2021-2022</p> <p>4.3 Année 2022-2023 (1) Le Comité a pris la décision de rédiger deux rapports distincts compte tenu d'échéances, de destinataires et de contenu différents. (2) Rencontres tenues les 9 juin et 30 novembre 2022 (3) Enjeu traité dans les rapports annuels (4) Enjeu traité dans le présent rapport aux chapitres III et IV (5) Enjeu traité dans le présent rapport aux chapitres V et VI</p>

Il convient de préciser que le Comité a aussi pu se consacrer à des tâches imposées par l'actualité et dépassant son plan de travail, par exemple en préparant un mémoire dans le cadre de la consultation enclenchée sur le Livre vert concernant l'avenir des services policiers de la ministre de la Sécurité publique.

II.5.2 Réalisations du Comité

L'accomplissement du plan de travail se mesure par un ensemble de productions et de réalisations dont le tableau 2.2 dresse la liste. Il s'agit de réalisations du Comité prévues à son plan de travail et aussi de celles qui l'ont précédé ou qui ont été imposées par l'actualité.

Tableau 2.2
Réalisations du Comité de surveillance des activités de l'UPAC (2018-2023)

Années	Réalisations du Comité
2018-2019	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de modes de fonctionnement (Rés. CSUPAC-2018-10-03-1) - Adoption et ajustement du plan de travail 2019-2022 (Rés. CSUPAC-2018-10-11-2 et Rés. 2018-12-19-4) - Adoption du <i>Rapport d'activité pour l'année 2018-2019</i> (Rés. CSUPAC-2019-05-08-5). Principaux thèmes abordés par le rapport : <ul style="list-style-type: none"> * Observations générales sur le CLCC et l'UPAC et inventaire des principaux enjeux * Relations du CLCC avec ses partenaires * Politiques de gestion, mission, valeurs, organisation et organigramme du CLCC * Formulation de 23 recommandations - Dépôt du <i>Rapport d'activité 2018-2019</i> à l'Assemblée nationale du Québec, le 14 juin 2019
2019-2020	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption du <i>Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC</i> (Rés. CSUPAC-2020-01-16-10) - Adoption de révision du plan de travail 2020-2023 (Rés. CSUPAC - 2020-04-16-11) - Adoption du <i>Rapport d'activité pour l'année 2019-2020</i> (Rés. CSUPAC-2020-09-09-12). Principaux thèmes abordés : <ul style="list-style-type: none"> * Examen du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption * Suivis donnés par le CLCC et le MSP aux 23 recommandations du rapport de 2018-2019 * Examen (selon le plan de travail) du processus de traitement des dénonciations (signalements) reçues par le CLCC : gestion et encadrement du personnel, processus de réception et d'analyse des dénonciations * Examen (selon le plan de travail) de la gestion et de l'encadrement du personnel d'enquête ainsi que de la supervision générale des enquêtes criminelles et pénales * Formulation de 11 recommandations - Dépôt du <i>Rapport d'activité 2019-2020</i> à l'Assemblée nationale, le 8 octobre 2020
2020-2021	<ul style="list-style-type: none"> - Rédaction et présentation, le 28 octobre 2020, d'un mémoire au Comité consultatif sur le Livre vert <i>Réalité policière au Québec : modernité, confiance, efficacité</i> - Rédaction du document <i>Pourquoi un corps de police spécialisé en enquête?</i> transmis au Comité consultatif sur le Livre vert, le 18 février 2021 - Commentaires à la Commission parlementaire des institutions sur le projet de loi 72, le 4 novembre 2020 - Commentaires concernant le rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes des enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption (12 02 2021) - Adoption de révision du plan de travail 2020-2023 (Rés. CSUPAC - 2021-01-14-13) - Adoption du <i>Rapport d'activité pour l'année 2020-2021</i> (Rés. CSUPAC-2021-10-07-15). Principaux thèmes abordés : <ul style="list-style-type: none"> * Examen du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption * Suivis donnés par le CLCC et le MSP aux 34 recommandations formulées à ce jour * Observations sur la gestion générale du CLCC * Examen (selon le plan de travail) de la fonction de prévention du Commissaire * Poursuite de l'examen (selon le plan de travail) de la pratique des enquêtes policières et son évolution récente * Formulation de 22 recommandations - Dépôt du <i>Rapport d'activité 2020-2021</i> à l'Assemblée nationale, le 23 novembre 2021

Tableau 2.2 (suite)
Réalisations du Comité de surveillance des activités de l'UPAC (2018-2023) (suite)

Années	Réalisations du Comité
2021-2022	– Adoption du <i>Rapport d'activité pour l'année 2021-2022</i> (Rés. CSUPAC-2022-10-13-15). Principaux thèmes abordés : * Examen du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption * Suivis donnés par le CLCC et le MSP aux recommandations formulées à ce jour * Observations sur la gestion générale du CLCC * Examen (selon le plan de travail) de la fonction de vérification du Commissaire * Poursuite de l'examen (selon le plan de travail) de la pratique des enquêtes policières et son évolution récente * Formulation de 9 recommandations – Dépôt du <i>Rapport d'activité 2021-2022</i> à l'Assemblée nationale, le 7 décembre 2022
2022-2023	– Adoption du <i>Rapport d'activité pour l'année 2022-2023</i> Principaux thèmes abordés : * Examen du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption * Suivis donnés par le CLCC et le MSP aux recommandations formulées à ce jour * Observations sur la gestion générale du CLCC – Préparation du rapport quinquennal de mandat

Les réalisations du Comité peuvent aussi être mises en relation avec les tâches que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* lui assigne, comme le met en lumière le tableau 2.3 :

Tableau 2.3**RÉALISATIONS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE EN REGARD DES EXIGENCES DE LA LOI****RAA : Rapport annuel d'activité du Comité de surveillance**

Exigences de la loi	Réalizations du CSUPAC
<p>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 :</p> <p>1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption</p>	<p>RAA2019-2020 : chapitre V Considérations préliminaires à l'examen de la pratique des enquêtes</p> <p>RAA2019-2020 : chapitre VI La réception et l'analyse des dénonciations</p> <p>RAA2019-2020 : chapitre VII Enquêtes criminelles et pénales : gestion du personnel et supervision générale du travail d'enquête</p> <p>RAA2020-2021 : chapitre VII Examen de la pratique des enquêtes</p> <p>RAA2021-2022 : chapitre VII La fonction d'enquête</p>
<p>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</p>	<p>RAA2019-2020 : chapitre VI sur la réception et l'analyse des dénonciations</p>
<p>3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption [RAG CLCC]</p>	<p>RAA2018-2019 : chapitre III.3 sur RAG CLCC 2017-2018</p> <p>RAA2019-2020 : chapitre III sur RAG CLCC 2018-2019</p> <p>RAA2020-2021 : chapitre III sur RAG CLCC2019-2020</p> <p>RAA2021-2022 : chapitre III sur RAG CLCC 2020-2021</p> <p>(RAA2022-2023 : chapitre III sur RAG CLCC 2021-2022, en préparation)</p>

Tableau 2.3 (suite)**RÉALISATIONS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE EN REGARD DES EXIGENCES DE LA LOI**

Exigences de la loi	Réalisations du CSUPAC
4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption	RAA2018-2019 : chapitre III Observations et constatations du Comité RAA2019-2020 : chapitre VIII Taux de départ volontaire du personnel du Commissaire RAA2020-2021 : chapitre V Observations sur la gestion générale du CLCC RAA2020-2021 : chapitre VI Fonction de prévention du CLCC RAA2021-2022 : chapitre V Observations sur la gestion générale du CLCC RAA2021-2022 : chapitre VI : La fonction de vérification du CLCC
Le Comité donne également son avis sur toute matière qui est de sa compétence chaque fois que le ministre lui en fait la demande.	[En l'absence de demande de la ministre de la Sécurité publique] : 2020-2021 : Mémoire au Comité consultatif du Livre vert sur la réalité policière 2020-2021 : Commentaires à l'Assemblée nationale sur le projet de loi 72
Le Comité peut, dans ses avis, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.	Formulation de 65 recommandations et examen des suites données (voir chapitre IV du RAA 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 et (en préparation) 2022-2023
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.	Préparation du rapport quinquennal de mandat 2018-2023, en incluant des recommandations qui en découlent

Les tâches assignées par la loi au Comité de surveillance ont ainsi été réalisées pour l'essentiel depuis les débuts du Comité, à l'été 2018.

Il ressort des tableaux qui précèdent que le Comité de surveillance a examiné les trois grandes fonctions de prévention, de vérification et d'enquête qui constituent le mandat du Commissaire. Les analyses effectuées par le Comité ont permis de formuler 65 recommandations dans les quatre premiers rapports annuels d'activité. Le tableau 2.4 permet de voir quels thèmes ont été abordés par les recommandations, et donc quelles dimensions de l'organisation et du fonctionnement du Commissaire ont donné lieu aux analyses du Comité :

Tableau 2.4
Thèmes des recommandations du Comité de surveillance

THÈME	RECOMMANDATIONS
<i>Gestion générale du Commissaire et constitution du corps de police</i>	
- Constitution	1, 2, 10, 20, 21, 22, 23, 57
- Planification	19
- Politiques de gestion	6, 7, 42, 52, 58
- Éthique et discipline	4, 5, 8, 38
- Médias et communications	9, 48
- Développement du savoir spécialisé et conseils	18, 43, 44, 53 50, 60
- Rôle de vigie	11, 24, 35, 36, 37
- Rapport annuel de gestion	
<i>Gestion des personnels</i>	
- Gestion générale des personnels	25, 26, 27, 45
- Évaluation des personnels	28, 39,
- Formation des personnels	3, 29, 30, 40, 41 64, 65
<i>Partenariats</i>	12, 13, 14, 15, 16, 17, 59, 61
<i>Prévention</i>	46, 47, 49
<i>Vérification</i>	62, 63
<i>Enquête</i>	
- Gestion des dénonciations	31, 32, 33, 34
- Pratique des enquêtes	51. 54, 55, 56

II.5.3 Programme d'examen continu de la gestion et de la performance du Commissaire

Le Comité s'est intéressé aussi, depuis 2018-2019, par-delà les chantiers particuliers identifiés dans son Plan de travail, à la gestion courante et à la performance du Commissaire. Le Comité a défini des « zones de gestion » à examiner de manière récurrente, par exemple la gestion stratégique, la gestion de risques, les relations avec différents partenaires et les actions en matière d'éthique et de déontologie. Deux fois par année, en réponse aux demandes méthodiques du Comité, la majorité de celles-ci étant réitérées d'une année à

l'autre pour pouvoir mesurer l'évolution dans le temps, le Commissaire a été invité à communiquer un ensemble de renseignements au Comité, lesquels ont été discutés dans le cadre de rencontres officielles. Cette manière de faire a permis d'établir des comparaisons d'un semestre à l'autre et de comprendre et d'échanger sur l'évolution de la gestion de l'institution du Commissaire.

Plus précisément, le Comité a demandé et obtenu, deux fois par année, et ensuite analysé par année des informations constituées en séries sur les thèmes suivants :

1. Mission et nature distinctive du corps de police
 - 1.1 Activités internes de promotion des valeurs de l'organisation
 - 1.2 Stratégie d'évaluation de la notoriété de l'organisation
2. Planification stratégique et son suivi
3. Gestion de la performance
 - 3.1 Budget
 - 3.2 Établissement et révision des politiques de gestion
 - 3.3 État de l'utilisation des technologies de l'information
 - 3.4 Activités de prévention
 - 3.5 Activités de vérification
 - 3.6 Activités d'enquête
 - 3.7 Autres activités de l'organisme
4. Éthique
 - 4.1 Activités internes de sensibilisation à l'éthique
 - 4.2 Nombre d'interventions du responsable de l'éthique
5. Relations avec le public et les médias
6. Coopération avec les partenaires : activités réalisées
7. Gestion des ressources humaines
 - 7.1 Effectif et mouvements de personnel
 - 7.2 Développement des compétences : attentes, évaluation, formation et perfectionnement

L'analyse des informations ainsi obtenues a permis de mesurer et de caractériser dans le temps l'évolution de la gestion du Commissaire et la nature et l'évolution de ses performances. Cet exercice a aussi profité au Commissaire lui-même, en complétant notamment son rapport annuel de gestion. Pour sa part, le Comité a mis à profit les renseignements obtenus du Commissaire dans la préparation de ses rapports annuels d'activité, de même que celle du présent rapport quinquennal de mandat. Surtout, la production et l'analyse des renseignements requis par le Comité de surveillance illustrent comment il est possible de mieux évaluer et apprécier de façon critique les activités d'un organisme qui assume entre autres des fonctions de corps de police spécialisé.

Au terme du présent chapitre, le Comité estime avoir développé un mode de fonctionnement efficace en regard de son mandat. Les renseignements fournis par les tableaux 2.1, 2.2 et 2.3

permettront aux intéressés de porter un jugement sur le degré d'accomplissement par le Comité de son mandat au cours des années 2018 à 2023. Ces renseignements permettent aussi de voir comment on peut utilement examiner, de manière continue dans le temps, une organisation policière et apprécier son évolution et ses performances.

ANNEXE AU CHAPITRE II

Registre des rencontres officielles du Comité de surveillance

Année 2018-2019

N°	Date	Personnes, organismes, instances, groupes rencontrés
1	12 09 2018	UPAC : Commissaire R. Lafrenière, M ^{me} C. Beaudry (planification), M. Barabé (conseiller stratégique), M ^e M. C. Laberge (conseillère juridique)
2	19 09 2018	UPAC : Commissaire R. Lafrenière, M. Blais (gestion des signalements), M ^e É. René (vérification, intégrité des entreprises), M. Pelletier (vérification administrative), F. Gaudreau (enquêtes), et aussi, pour les différents aspects des enquêtes, S. Richard (Revenu Québec), M ^e M. Léonard (procureure aux poursuites criminelles et pénales en prêt de service à l'UPAC comme conseillère), B. Pinet (UPAC – Liaison avec le CSUPAC), C. Barnabé (documentation)
3	26 09 2018	UPAC : B. Pinet (prévention et détection), C. Beaudry (planification), É. Robichaud (gestion des ressources humaines), C. Barnabé (documentation)
4	3 10 2018	Directeur des poursuites criminelles et pénales : M ^e A. Murphy, directrice; M ^e J. Grandchamp, procureure en chef, Bureau de la grande criminalité; M ^e P. Michel, Bureau du service juridique
5	25 10 2018	Sûreté du Québec : Y. Morency, directeur général par intérim; A. Goulet, chef de la grande fonction des enquêtes
6	25 10 2018	SPVM : inspecteurs-chefs D. Farias et A. Iannantuoni, service des enquêtes
7	28 11 2018	Professeur C. Morselli, École de criminologie, Université de Montréal
8	28 11 2018	Bureau des enquêtes indépendantes : M ^e M. Giauque
9	5 12 2018	Régie du bâtiment du Québec : M. Beaudoin, M ^e N. Marcoux, M ^{me} L. Lejeune
10	6 12 2018	Commission de la construction du Québec : M ^{me} D. Lemieux, M. J. F. Pelletier, M. B. Thibault
11	7 12 2018	Autorité des marchés publics : M. D. Gallant, M ^{me} C. Hamel
12	7 12 2018	Revenu Québec, Direction générale des enquêtes, de l'inspection et des poursuites pénales : M. S. Vinet, M ^e S. Richard
13	21 01 2019	Autorité des marchés financiers : MM. J. — F. Fortin et F. Pérodeau
14	28 01 2019	UPAC : M. F. Gaudreau, Commissaire par intérim, M ^{me} C. Beaudry, secrétaire générale du commissaire
15	28 02 2019	UPAC : M. F. Gaudreau, Commissaire par intérim, MM. B. Pinet et É. René, M ^{mes} C. Beaudry et C. Barnabé

Année 2019-2020

N ^o	Date	Personnes, organismes, instances, groupes rencontrés
1 (16)	05 04 2019	MSP : Madame G. Guilbault, ministre
2 (17)	05 06 2019	CLCC : MM. F. Gaudreau et B. Pinet; M ^{mes} C. Beaudry et C. Barnabé
3 (18)	20 06 2019	CLCC : MM. F. Gaudreau et É. René; M ^{mes} C. Beaudry et C. Barnabé
4 (19)	18 07 2019	DPCP : Me C. Dumais et M ^e P. Michel
5 (20)	22 10 2019	MSP : M ^{me} K. Petit, sous-ministre associée
6 (21)	29 10 2019	MSP : MM. S. Ayotte, ancien SM associé du MSP, et M. Utzschneider, directeur, vérification interne, enquêtes et inspections du MSP
7 (22)	20 11 2019	CLCC : MM. F. Gaudreau, B. Pinet, É. René, M. Blais; M ^{mes} C. Beaudry et C. Barnabé
8 (23)	26 11 2019	M ^e Louise Viau, avocate, membre de la Commission d'enquête sur la Sûreté du Québec
9 (24)	14 02 2020	MSP : M ^{mes} B. Pelletier, SM et K. Petit, SMA; M. L. Morneau, SMA

Année 2020-2021

N ^o	Date	Personnes, organismes, instances, groupes rencontrés
1 (25)	12 06 2020	Rencontre avec le CLCC : F. Gaudreau, S. Baillargeon, C. Beaudry, B. Pinet, C. Barnabé
2 (26)	01 10 2020	Rencontre de C. Corbo avec le groupe de travail présidé par Paulin Bureau, sur la recommandation 2 du RAA 2018-2019
3 (27)	14 10 2020	Rencontre avec DPCP : M ^{es} A. Murphy, M. Archer et M. P. Michel
4 (28)	19 10 2020	Rencontre avec la ministre de la Sécurité publique, M ^{me} Geneviève Guilbault
5 (29)	28 10 2020	Rencontre avec le Comité consultatif sur la réalité policière au Québec (Livre vert)
6 (30)	16 11 2020	Rencontre avec le CLCC : F. Gaudreau, S. Baillargeon, B. Pinet, J. F. Pelletier, M. Blais, C. Barnabé
7 (31)	18 11 2020	Rencontre avec le professeur Yves Boisvert, École nationale d'administration publique

Année 2021-2022

N ^o	Date	Personnes, organismes, instances, groupes 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

Année 2022-2023

N°	Date	Personnes, organismes, instances, groupes rencontrés
1 (39)	07 04 2022	CLCC : M. F. Gaudreau et M ^{me} N. Lefebvre
2 (40)	09 06 2022	CLCC : MM. F. Gaudreau, S. Baillargeon, M. Blais, J. F. Pelletier, M ^{mes} N. Lefebvre et C. Barnabé
3 (41)	30 11 2022	CLCC : MM. F. Gaudreau, S. Baillargeon, M. Blais, J. F. Pelletier, É. René, M ^{mes} N. Lefebvre et C. Barnabé
4 (42)	14 12 2022	CLCC : MM. F. Gaudreau, S. Baillargeon, M. Blais, J. F. Pelletier, É. René, M ^{mes} N. Lefebvre et C. Barnabé

NOTE :

À propos des rencontres officielles de l'exercice 2020-2021, une précision sera utile. 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 et les perceptions de ces derniers sur le Commissaire. 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 à nouveau les principaux partenaires de l'UPAC et du Commissaire à la lutte contre la corruption. Ces rencontres, avec 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, 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, ainsi que 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 fut pleinement présente.

Chapitre III. ÉVOLUTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION 2018-2023

Il convient, dans le cadre de ce rapport quinquennal de mandat, de retracer, au moins dans ses grandes lignes, l'évolution de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et celle de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) depuis 2018. Le choix de cette année comme point de départ doit être expliqué, même si certains faits et certaines données qui seront cités dans ce chapitre remontent jusqu'à 2011. En effet, selon l'analyse qu'effectue le Comité de surveillance, l'année 2018 marque un point tournant dans l'existence de l'institution du Commissaire et, par conséquent, dans celle de l'UPAC.

III.1 L'UPAC et le Commissaire à la lutte contre la corruption avant 2018

Comme le rappelle le chapitre I de ce rapport, ce qui existe à compter de 2011 sous l'appellation d'« Unité permanente anticorruption », c'est un **réseau** regroupant des équipes d'enquête désignées par le gouvernement et en provenance de divers organismes publics et qui sont associées, sous la **coordination** d'un commissaire à la lutte contre la corruption. Celui-ci, comme le statue la version originale de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, « a pour mission d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. » (L. Q. 2011, c. 17, a. 4). Ce commissaire peut notamment mener des enquêtes policières en matière criminelle lorsque des dénonciations d'actes répréhensibles qu'il a reçues lui donnent motif de le faire. Pour réaliser ces enquêtes criminelles, le commissaire recourt aux services de policiers enquêteurs qui lui sont prêtés pour une période limitée, habituellement de trois ans, par des corps de police existants, dont au premier chef la Sûreté du Québec. Le commissaire est en outre assisté d'un commissaire associé aux vérifications qui « est chargé d'assurer, avec l'indépendance que la présente loi lui accorde, la coordination des équipes de vérification désignées par le gouvernement » (art. 8), lesquelles procèdent à des examens d'entreprises désireuses d'obtenir des contrats d'organismes publics québécois.

Le *Rapport annuel de gestion de l'Unité permanente anticorruption de 2016-2017* révèle très clairement les caractéristiques essentielles de la structure organisationnelle de réseau qu'est l'UPAC :

La structure de l'UPAC se compose comme suit :

Commissaire à la lutte contre la corruption

- Le Service de l'analyse et de la gestion des signalements
- Le Service de la prévention et de la détection
- Le Service de la vérification de l'intégrité des entreprises
- La Direction des affaires publiques et des communications

Équipes d'enquête désignées

- Le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec¹
- Le Service des enquêtes de l'UPAC, Direction principale adjointe des enquêtes de Revenu Québec
- L'Unité d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec
- L'Escouade de protection de l'intégrité municipale du Service de police de la Ville de Montréal

Équipes de vérification désignées

- Le Service de la vérification du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
- L'Unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec
- L'Équipe de vérification de la Régie du bâtiment du Québec
- Le Service du contrôle de l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants de Revenu Québec
- Le Service de filtrage de sécurité de la Sûreté du Québec. (p. 5)

Il est intéressant de voir en quoi consiste le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec. Une note au bas de la page du RAG où figure la liste des entités regroupées par l'UPAC fournit la réponse :

Ce service est composé de membres de la Sûreté du Québec, du Service de police de la Ville de Montréal, du Service de police de la Ville de Québec, du Service de police de l'agglomération de Longueuil, de la Régie intermunicipale de police Richelieu-Saint-Laurent et du Service de police de la Ville de Saint-Eustache.

Comme cela a déjà été mis en lumière, l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC d'avant 2018 sont des réalités bien différentes de ce qui s'est développé après 2018. Avant 2018, l'organisation qui dispose de la compétence première pour mener des enquêtes policières criminelles en matière de corruption dans les contrats des organismes publics est le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec. Le commissaire ne commande pas un corps policier spécialisé pour mener sous son autorité propre les enquêtes criminelles sur des dénonciations d'actes répréhensibles. Il n'existe même pas de commissaire associé aux enquêtes pour seconder le commissaire. Avant 2018, le commissaire s'emploie à *coordonner* de son mieux tous les éléments qui composent l'UPAC.

Le 14 février 2018, l'Assemblée nationale adopte un ensemble de modifications à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* de 2011 (L. Q. 2018, c. 1). En particulier, cette loi crée, sous l'autorité du Commissaire, un corps de police spécialisé et elle confie à l'Assemblée la nomination du commissaire. De plus, elle institue un Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption. Le 14 juin 2018, l'Assemblée nationale nomme les trois premiers membres du Comité de surveillance de l'UPAC. Le 1^{er} octobre 2018, le premier commissaire à la lutte contre la corruption, en place depuis 2011, annonce sa démission, ce qui, selon le jugement du Comité, met assurément un terme à une période dans la vie de l'organisation et ouvre le début d'une nouvelle ère pour le CLCC et pour l'UPAC. Pour ces raisons, il est approprié de fixer à l'année 2018 le début de la période d'examen de l'évolution de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC.

Cet examen se réalisera dans quatre domaines : l'organisation du Commissaire elle-même, les activités, ses principales pratiques de gestion, et ses ressources. De l'avis du Comité, l'examen de ces quatre domaines permettra de bien saisir l'évolution du Commissaire depuis 2018.

III.2 Évolution de l'organisation interne du Commissaire

Entre le 1^{er} avril 2017, date de début de l'exercice qui sert de référence pour identifier les changements qui surviennent par la suite, et le 31 mars 2022, le Commissaire a connu une très importante évolution de son organisation interne. Il s'est doté d'une organisation qui donne suite à la première recommandation du Comité de surveillance déposée à l'Assemblée nationale le 14 juin 2019 :

Recommandation 1. CONSTITUTION COMPLÈTE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES CONTRATS PUBLICS

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.

L'évolution de l'organisation du Commissaire depuis 2018, telle que présentée par le tableau 3.1 qui suit, montre comment l'institution s'est dotée d'une organisation administrative et opérationnelle lui permettant à la fois de s'acquitter des tâches inhérentes à sa mission et de se gérer elle-même aussi complètement que possible.

Tableau 3.1

ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION INTERNE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Fonction	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Direction	CLCC : – Bureau du Commissaire : – Centrale de dénonciation des actes répréhensibles – Direction générale gouvernance, affaires juridiques et communications – Direction de l'administration – Direction de la prévention, des normes et des pratiques – Direction, vérifications – Direction, renseignement et enquêtes	CLCC : – Bureau du Commissaire – Secrétariat général – Direction de l'administration – Direction de la prévention et soutien à la gouvernance – Direction, vérifications – Direction des enquêtes	CLCC: – Secrétariat général du Commissaire – Direction de l'administration – Direction de la stratégie et du développement – Commissaire associé, vérifications – Commissaire associé, enquêtes	CLCC: – Secrétariat général du Commissaire : – Direction de l'administration – Direction Stratégie et développement – Commissaire associé, vérifications – Commissaire associé, enquêtes	CLCC : – Service Analyse et gestion des signalements – Direction, affaires publiques et communications – Commissaire associé, vérifications (adm.) – Commissaire associé, vérifications – Direction, opérations
Affaires corporatives, relevant du CLCC	*Direction générale gouvernance, affaires juridiques et communications : – Secrétariat général – Division affaires juridiques – Division affaires publiques et communications	*Secrétariat général : – Division Affaires publiques et communications	*Secrétariat général du Commissaire : – Service des affaires publiques et des communications	*Secrétariat général du Commissaire : – Service des affaires publiques et des communications	*Direction Affaires publiques communications
Administration, relevant du CLCC	*Direction de l'administration : – Service des ressources humaines – Division des ressources financières, matérielles et informationnelles	*Direction de l'administration : – Service des ressources humaines	*Direction de l'administration :	*Direction de l'administration :	*Commissaire associé aux vérifications : – Services administratifs et ressources humaines

Tableau 3.1 (suite)

ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION INTERNE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Fonction	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Prévention, relevant du CLCC	*Direction de la prévention, des normes et des pratiques : – Division de la prévention – Service des normes et des pratiques	*Direction prévention et soutien à la gouvernance : – Centrale de dénonciations des actes répréhensibles	*Direction Stratégie et développement : – Équipe stratégie et développement – Service Prévention et gestion du risque – Centre Gestion des signalements et renseignement stratégique	*Direction Stratégie et développement : – Équipe stratégie et développement – S. Prévention et gestion du risque – Centre Gestion des signalements et renseignement stratégique	
Vérification (intégrité des entreprises), relevant du CLCC (note 1)	*Direction des vérifications (CAV) : – Service de la vérification de l'intégrité des entreprises	*Direction des vérifications (CAV) : – Service de la vérification de l'intégrité des entreprises	*Commissaire associé aux vérifications : – Service de la vérification de l'intégrité des entreprises	*Commissaire associé aux vérifications : – Service de la vérification de l'intégrité des entreprises	*Commissaire associé aux vérifications, intégrité des entreprises – Service de la vérification de l'intégrité des entreprises
Enquête, relevant du CLCC (note 1)	*Direction du renseignement et des enquêtes (CAE) : – Bureau du CAE – Service du renseignement – Service des enquêtes	*Direction des enquêtes (CAE) : – Bureau du CAE – Service du renseignement – Service des enquêtes	*Commissaire associé aux enquêtes : – Service de la détection et du renseignement tactique – Service des enquêtes sur la corruption	*Commissaire associé aux enquêtes : – Service de la détection et du renseignement tactique – Service des enquêtes sur la corruption	*Direction des opérations : – Service de la prévention et de la détection

SOURCE : Tableau constitué à partir des *Rapports annuels de gestion du Commissaire*.

NOTE 1 : À compter de l'année 2020-2021, les postes de commissaire associé aux vérifications et de commissaire associé aux enquêtes demeurent en place. Les titulaires agissent comme cadres supérieurs dirigeant, pour le premier, la Direction des vérifications et, pour le second, la Direction des enquêtes en 2020-2021 devenue depuis la Direction du renseignement et des enquêtes.

Aux yeux du Comité, cette évolution a consisté à développer d'une manière structurée, fonctionnelle et raisonnée, au sein de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption, d'une part les unités d'action directement responsables de la mission de prévention, de vérification et d'enquête impartie au CLCC, et d'autre part les unités responsables de soutenir les unités d'action et de leur fournir les moyens nécessaires à l'exécution de leurs tâches. En termes clairs, l'organisation interne du CLCC en 2021-2022 est moins sommaire qu'en 2017-2018; elle est plus complète, plus raffinée, mieux adaptée aux exigences de l'exécution de son mandat.

Des facteurs internes et externes, qui s'influencent mutuellement, ont animé le Commissaire à cet égard. La croissance de la taille de l'institution, de son personnel, de ses ressources financières et matérielles, ainsi que son autonomisation en matière de recrutement et d'embauche, requièrent des services de soutien plus développés. La complexification de l'environnement dans lequel le Commissaire évolue, la complexification juridique, technologique, médiatique, politique, etc., requièrent une capacité accrue de gouvernance, de planification, d'analyse de cet environnement, et de conseil spécialisé juridique et technologique. Des attentes accrues d'imputabilité à son endroit, qu'il s'agisse de l'imputabilité politique, de l'imputabilité administrative, par exemple envers le Secrétariat du Conseil du trésor, de l'imputabilité de clarté et de transparence qu'imposent les médias, ou de celle envers le Comité de surveillance lui-même, requièrent une grande rigueur dans la gestion et des mécanismes administratifs internes la rendant possible.

La conjugaison de ces facteurs, couplée à d'importantes difficultés de parcours vécues par le CLCC et l'UPAC durant leur existence depuis 2011, ont imposé le développement de services assurant la bonne gestion des affaires corporatives et des ressources de toutes catégories. Il en résulte en particulier la mise en place progressive de la Direction générale gouvernance, affaires juridiques et communications, anciennement le Secrétariat général, et de la Direction de l'administration (qui en 2017-2018 consistait en un « commissaire associé aux vérifications --- services administratifs et ressources humaines »), avec les services distincts qu'elles chapeautent. La nouvelle *Direction générale de la gouvernance, des affaires juridiques et des communications* poursuit le renforcement du secrétariat général amorcé avec l'organigramme du 9 octobre 2020, avec ses trois unités : le Secrétariat général comme tel, la Division des affaires juridiques, et la Division des affaires publiques et des communications. Par ailleurs, 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. Pour toutes les fins administratives en lien avec le ministère de la Sécurité publique et avec l'appareil gouvernemental en général, la Direction de l'administration est le premier représentant du CLCC.

Sous réserve d'une remarque à venir, le Comité estime que l'organisation interne générale de l'institution du Commissaire a atteint un niveau de développement et de maturité qui lui permet de bien assumer sa mission, et même d'accepter éventuellement des mandats élargis.

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. Au regard de l'expérience vécue depuis octobre 2020, le commissaire s'est déclaré capable de bien encadrer les six titulaires de portefeuilles de l'organisation qui se rapportent directement à lui. Le Comité est en accord avec ce jugement.

À l'analyse de la forme prise progressivement par l'organisation interne de l'institution du Commissaire, le Comité réitère des observations qu'il a déjà exprimées dans ses rapports annuels. D'une part, l'organigramme permet au commissaire de se consacrer aux tâches propres à un chef d'organisation, 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 constitue un arrangement utile pour le bon fonctionnement du Commissaire et de son corps de police.

Sans remettre en cause les jugements qui précèdent sur l'état actuel de l'organisation interne du CLCC, et avant de clore cette section, le Comité soumet qu'un ajout à cette organisation serait pleinement opportun. Dans son *Rapport d'activité pour l'année 2021-2022*, le Comité a recommandé que le commissaire se dote d'une nouvelle direction relevant directement de lui, la Direction de la formation et de la recherche. Pour le Comité, il est essentiel 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. Le Commissaire doit aussi s'assurer 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. La Direction de la formation et de la recherche, selon la recommandation 4/65 du Comité, assumerait le mandat suivant :

- 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 collègues 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).

La complexité de la criminalité formant le mandat du CLCC et la complexité juridique avec laquelle ses enquêtes doivent composer, tout comme les exigences du travail de prévention de la corruption, font que le commissaire doit attacher une très grande importance à la formation et au perfectionnement de son personnel et au développement de connaissances nouvelles. Le Commissaire ne peut attendre passivement que l'on aille au devant de ses besoins de formation, de perfectionnement et de recherche de connaissances nouvelles. Dans ce contexte, le Comité a recommandé au Commissaire d'assumer activement une fonction de vigie, notamment à l'échelle internationale, des connaissances et des pratiques qui se développent tant en matière de prévention et de répression de la criminalité de corruption, qu'en matière de corruption elle-même dont les pratiques ne cessent d'évoluer et de se raffiner. Une direction de la formation et de la recherche est nécessaire pour que le Commissaire investisse pleinement dans le développement et l'appropriation des connaissances indispensables à la réussite de son mandat. L'État a fait du Commissaire le spécialiste et le chef de file en matière de prévention, de détection et de répression de la corruption au Québec. Ce dernier doit se donner les moyens nécessaires à cette fin et à son ambition comme organisation. C'est pourquoi le Comité recommande au commissaire d'ajouter une direction de la formation et de la recherche à son organigramme.

III.3 Évolution des activités du Commissaire

Conformément à son Plan de travail triennal, le Comité a procédé à l'examen des activités du Commissaire et de leur évolution depuis 2018.

Rappelons que les articles 9, 10 et 10.1 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, qui traitent des fonctions et des pouvoirs du commissaire et des commissaires associés, permettent d'identifier les activités essentielles de l'organisation dont il convient de reconstituer l'évolution depuis 2018 :

- 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; [...]
 - 3° de requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles; [...]
 - 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. [...]

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 prévues aux articles 21.30 et 21.48.12 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.

10.1. Le commissaire associé aux enquêtes 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.

Les activités du CLCC sont donc (1) la réception, le traitement et le suivi des dénonciations que reçoit le Commissaire; (2) la vérification de l'intégrité des entreprises voulant obtenir des contrats des organismes publics québécois; (3) la réalisation des enquêtes criminelles et pénales jugées nécessaires à la suite, notamment, de l'analyse de dénonciations reçues; et (4) la prévention et l'éducation en matière de lutte contre la corruption. Les tableaux qui suivent permettent de mesurer ces quatre catégories d'activités du Commissaire.

III.3.1 Réception et analyse des dénonciations

Depuis ses débuts, l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption reçoit des dénonciations d'actes répréhensibles. Le nombre varie d'une année à l'autre. On a même observé une baisse pendant trois années consécutives, avant de connaître une hausse récente qui pourrait être liée à des dénonciations de fraudes ou à d'autres actes répréhensibles en matière de passeports sanitaires pendant la pandémie de COVID-19. Ce qui apparaît plus constant, sauf pour l'année 2021-2022, c'est la proportion de dénonciations jugées frivoles ou hors mandat, qui représentent en gros les deux tiers des cas, et celle des dénonciations donnant lieu à une enquête, qui représentent entre le quart et le tiers des cas. Le tableau 3.2 fournit les données de base concernant le volume de dénonciations reçues par le Commissaire :

Tableau 3.2
DÉNONCIATIONS REÇUES ET TRAITÉES PAR LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

	Frivoles-HM	Enquête	Vérification	Renseignement	Prévention	Total*
2012-2017	2333 59,42 %	1380 35,15 %	213 5,43 %	6 0,1 %	4 0,1 %	3926
2017-2018	545 67,5 %	245 30,3 %	17 2,1 %	1 0,1 %	3 0,4 %	807
2018-2019	420 67,42 %	171 27,45 %	32 5,1 %	3 0,5 %	3 0,5 %	623
2019-2020	291 72,9 %	104 26,07 %	4 1,0 %	2 0,5 %	0	399
2020-2021	322 68,22 %	144 30,51 %	6 1,27 %			472
2021-2022	289 36,6 %	484 61,3 %	16 2,0 %			789
2022-2023	235 53,0 %	204 46,0 %	4 0,9 %			443
TOTAL	4435 59,46 %	2732 36,63 %	292 3,9 %	12	10	7459

SOURCE : Communication du Commissaire à la lutte contre la corruption, le 20 mai 2023

*Total excluant les décisions de renseignement et de prévention

Le nombre de dénonciations reçues par le Commissaire ne dépend pas de lui. Sans doute ce nombre connaîtra-t-il des fluctuations à la hausse comme à la baisse sous l'effet de multiples facteurs. Aussi le Comité ne formule-t-il pas de commentaires sur les chiffres de dénonciations outre l'observation de proportions assez constantes des dénonciations jugées frivoles ou hors mandat et de celles donnant lieu à une enquête.

Ce qui a intéressé le Comité, c'est la manière dont le Commissaire reçoit et traite les dénonciations. Conformément à son plan de travail, le comité a consacré un chantier à ce sujet au cours de l'exercice 2019-2020. Le chantier a consisté à examiner les éléments suivants relatifs à la réception et au traitement des dénonciations :

1° Gestion et encadrement du personnel affecté à la réception et à l'analyse des dénonciations

Le Comité a constaté que le Commissaire disposait d'une description des différentes catégories de postes affectés aux dénonciations, rédigées selon des modèles de la Sûreté du Québec et validées par un spécialiste en dotation du ministère de la Sécurité publique. De même, le Commissaire a mis au point des normes concernant la formation, l'expérience et les compétences recherchées au moment du recrutement. Le Comité a été informé de l'expérience professionnelle moyenne des employés affectés aux dénonciations de même que des pratiques de perfectionnement de ce personnel.

2° *Gestion et fonctionnement du processus de réception et d'analyse des dénonciations d'actes répréhensibles*

L'examen détaillé de la gestion et du fonctionnement du processus de réception et d'analyse des dénonciations d'actes répréhensibles, dont rend compte le chapitre VI du *Rapport d'activité pour l'année 2019-2020*, a permis les constatations suivantes :

- Le processus est encadré par les articles 26 à 31 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, qui enjoint au Commissaire de « prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé » (art. 31).
- Le processus est aussi encadré par trois politiques de gestion établies par le Commissaire.
- Le cheminement d'une dénonciation est balisé par des procédures internes élaborées conformément aux dispositions de la loi et aux politiques internes.

Par ailleurs, comme l'indique le tableau 3.1, l'unité administrative responsable de la réception et de l'analyse des dénonciations a connu différents rattachements depuis 2017-2018. Cette unité a été rattachée en 2021-2022 directement au commissaire en titre. Ce dernier s'en est expliqué au Comité, à la satisfaction de celui-ci (voir le *Rapport d'activité pour l'année 2021-2022*, p. 79-80).

Dans son *Rapport d'activité pour l'année 2019-2020*, au terme de son examen de la réception et de l'analyse des dénonciations par le Commissaire, et avant de formuler des recommandations à ce sujet, le Comité écrivait ce qui suit :

Selon les observations du Comité, les processus mis en place par le Commissaire pour la réception et l'analyse des signalements apparaissent clairs, structurés et dotés d'instruments d'analyse et de jugement. Les mesures prises pour protéger la confidentialité des personnes qui formulent un signalement d'acte répréhensible et assurer la sécurité des systèmes d'information de gestion des signalements et de l'analyse qu'on en fait, paraissent également appropriées.

Cela dit, le Comité a décelé des difficultés relatives aux signalements (p. 151-152).

En conséquence de ce jugement, le Comité a formulé quatre recommandations (2/31, 2/32, 2/33 et 2/34) visant plus à peaufiner qu'à réformer un processus de traitement jugé globalement bien rodé et fonctionnel.

Recommandation 2/31 Meilleure information du public sur la réception et le traitement des dénonciations :

Les dénonciations sont, directement dans le cas des enquêtes et indirectement dans le cas des fonctions de prévention et de vérification, l'élément déclencheur du travail du Commissaire puisque la criminalité de corruption ne laisse pas dans son sillage des traces évidentes comme les crimes contre la personne ou contre la propriété. Aussi les dénonciations venant de la population ou des personnes de l'intérieur des organismes publics sont-elles une ressource indispensable pour le Commissaire. À cet effet, le Comité a recommandé au Commissaire de mettre en œuvre des moyens « (1) pour faire mieux comprendre du public ce que sont les "actes répréhensibles" qui peuvent lui être signalés et (2) pour faire mieux comprendre la spécificité de son mandat, comparativement au mandat

d'autres organismes publics également susceptibles de recevoir des signalements » (Recommandation 2/31).

Le Commissaire a accepté cette recommandation. Il a informé le Comité qu'il a mis en œuvre différents moyens pour réaliser la recommandation, dont la diffusion de capsules d'information et de balados sur la corruption.

Recommandation 2/32 Étude de la fluctuation (baisse tendancielle) des dénonciations reçues par le CLCC

Selon les renseignements communiqués au Comité, cette étude a été complétée au 24 février 2022. Cela dit, comme le précise le tableau 3.2, au vu des données de 2017-2018 à 2021-2022, on peut s'interroger sur la réalité d'une « baisse tendancielle » des dénonciations.

Recommandation 2/33 Délai requis pour la réception et l'analyse des dénonciations

Selon les renseignements communiqués au Comité, l'étude des délais internes a été complétée le 22 février 2022 et une comparaison avec les mécanismes de réception et de d'analyse de dénonciations doit être réalisée en 2022-2023. Le Commissaire signale dans son rapport de gestion 2021-2022 que le délai moyen est passé de 62 jours en 2020-2021 à 10 jours en 2021-2022. Par ailleurs, l'analyse recommandée a été complétée en juin 2022.

Recommandation 2/34 Résultats des analyses des dénonciations

Le Commissaire juge impossible de donner suite à une recommandation de distinguer entre dénonciations « frivoles » et dénonciations « hors mandat » parce que l'article 31 de la loi ne fait pas une telle distinction, de même qu'il juge inapproprié de révéler à quels organismes il a pu transmettre des dénonciations relevant de leur responsabilité. Selon le Commissaire, une telle révélation pourrait mettre en péril l'anonymat garanti par la loi aux personnes formulant une dénonciation.

Pour l'essentiel, ces recommandations du CSUPAC ont été réalisées. Le Comité n'a pas jugé nécessaire de revenir sur la réception et l'analyse des dénonciations après son examen de 2019-2020. Le Comité n'a reçu depuis aucun indice que le processus de réception et d'analyse des dénonciations se serait dégradé. Ce processus, comme tout processus de nature comparable, est sans doute toujours perfectible. Cependant, pour le Comité, le Commissaire et ses partenaires sont pour le moment les mieux placés pour identifier des façons de bonifier la réception et l'analyse des dénonciations.

III.3.2 Prévention et gestion des risques

Le Plan de travail triennal du Comité comportait pour l'exercice 2020-2021 une étude de la fonction de prévention du Commissaire. En conséquence, le chapitre VI du *Rapport d'activité pour l'année 2020-2021* est consacré à l'examen de cette fonction. Avant d'y venir, il est approprié de fournir quelques renseignements sur la fonction de prévention.

Bien que les activités de prévention et de gestion des risques soient jointes dans une même sous-section du *Rapport annuel de gestion* du Commissaire depuis l'édition de 2018-2019, il

s'agit en réalité de deux choses bien différentes. Le Commissaire définit les activités de prévention comme suit :

Afin d'assumer son rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption, le Commissaire a développé un programme de sensibilisation inspiré des observations tirées des enquêtes de l'UPAC et destiné aux titulaires de charges publiques ainsi qu'aux personnes ayant une relation d'affaires avec l'État.

Le programme vise à informer les participants que certains comportements, agissements, actions et situations pourraient constituer des actes répréhensibles au sens de la LCLCC. L'objectif est de faire comprendre qu'ils risquent d'engager leurs responsabilités criminelles ou pénales s'ils devaient commettre ces actes. (*Rapport annuel de gestion, 2021-2022*, p. 35)

La prévention de la corruption est une activité propre du Commissaire à la lutte contre la corruption relevant directement du mandat qui lui est imparti par la loi. En ce qui concerne l'accompagnement en gestion des risques en matière de collusion et de corruption dans les processus de gestion contractuelle, qui est une activité exigée de tous les ministères et organismes du gouvernement du Québec, le Commissaire assume plutôt un rôle de service-conseil par suite d'une entente avec le Secrétariat du Conseil du trésor :

À la suite d'une entente avec le SCT, le Commissaire a été désigné pour assumer un rôle de service-conseil et de formateur au bénéfice des ministères et des organismes publics pour ainsi les appuyer quant à leur obligation d'adopter un plan de gestion des risques.

À cette fin, le Commissaire a développé un tableau de préévaluation des contrôles en place, une trousse d'outils entièrement automatisés (tableau de bord), un guide d'élaboration d'un modèle de cadre organisationnel en gestion des risques et un modèle de rapport de surveillance. » (*ibid.*, p. 37)

La récente pandémie a eu un effet perturbateur sur les activités de prévention. En 2019-2020, 85 activités ont été tenues; en 2020-2021, 29 activités ont eu lieu; on observe une remontée à 72 en 2021-2022. Il y a aussi fluctuation du nombre de personnes participant à des sessions de formation en prévention. Des variations comparables caractérisent les activités d'accompagnement en gestion de risques. La baisse de la demande en matière d'accompagnement en gestion des risques, selon le Commissaire, s'explique aussi par la fin des phases de déploiement au sein des ministères et organismes publics, lequel déploiement était prévu en quatre phases de 2017 à 2020. Cependant, le Commissaire précise en outre dans son rapport annuel de 2021-2022 qu'il a entrepris d'offrir des séances de sensibilisation par des « solutions virtuelles », ce qui permet de composer avec les suites de la pandémie, qui a développé le télétravail, et aussi d'envisager une croissance de l'auditoire potentiel pour les sessions de formation. Pour compléter ces informations de base sur la fonction de prévention du CLCC, on se référera au tableau 3.3, qui permet de mesurer les activités de prévention et d'accompagnement en gestion des risques réalisées par le Commissaire.

Tableau 3.3
ACTIVITÉS DE PRÉVENTION ET D'ACCOMPAGNEMENT EN GESTION DES RISQUES

	Prévention		Accompagnement en gestion des risques	
	Activités	Participants	Activités	Participants
2011-2017	1 061	26 349	105*	1 153*
2017-2018	49	1 203	32	1 465
2018-2019	88	1 269	24	382
2019-2020	85	2 426	27	237
2020-2021	29	1 148	2	4
2021-2022	72	2 408	5	90
2022-2023	92	3 961	6	294
Total	1 476	38 764	201	3 625

* Ces données correspondent à la période 2015-2017.

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

Le Comité prend note que, pendant une période d'une décennie, près de 35 000 personnes ont participé à des activités de prévention. Comme il y a environ 1 500 organismes publics au Québec visés par le mandat du Commissaire, la poursuite d'une forte activité de prévention par ce dernier doit être encouragée, d'autant plus que les actions de prévention ne se limitent pas aux seules dimensions contractuelles dans le secteur public.

À la suite de son examen, en 2020-2021, des activités de prévention du Commissaire, le Comité a formulé quatre recommandations sur l'activité de prévention. Avant de présenter ces recommandations, il convient de résumer l'essentiel des observations et des analyses effectuées par le Comité sur la manière dont le Commissaire réalise son travail de prévention.

1° Conception générale de la prévention

Dans son rapport de gestion de 2021-2022, le Commissaire précise la conception qu'il se fait de sa responsabilité en matière de prévention de la corruption :

Afin d'assumer son rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption, le Commissaire a développé un programme de sensibilisation inspiré des observations tirées des enquêtes de l'UPAC et destiné aux titulaires de charges publiques ainsi qu'aux personnes ayant une relation d'affaires avec l'État. Le programme vise à informer les participants que certains comportements, agissements, actions et situations pourraient constituer des actes répréhensibles au sens de la LCLCC. L'objectif est de faire comprendre qu'ils risquent d'engager leurs responsabilités criminelles ou pénales s'ils devaient commettre ces actes.

Au départ, les activités de prévention visaient de larges auditoires dans les centres urbains composés exclusivement de titulaires de charges publiques afin de faire connaître au plus grand nombre la mise en garde générale du Commissaire quant aux risques liés à la corruption.

Au cours des dernières années, les interventions ont ciblé davantage les personnes clés en matière contractuelle publique tant dans le secteur public que dans le secteur privé, en particulier les consultants externes et les fonctionnaires qui les côtoient.

Un des derniers virages a été celui des régions afin de joindre des titulaires de charges publiques à l'extérieur des centres urbains durant des séances ouvertes au personnel de plusieurs organismes publics différents.

Plus récemment, la Division de la prévention a revisité ses façons de faire dans le contexte de la pandémie de COVID-19 pour offrir des séances de sensibilisation par l'entremise de solutions virtuelles lui permettant de rejoindre un plus large auditoire.

Au cours de la période 2021-2022, la Division de la prévention a maintenu ses partenariats avec des organisations locales et internationales impliquées dans la lutte contre la corruption au pays et à l'étranger dans le but d'échanger sur les meilleures pratiques. À ce titre, elle collabore depuis 2018 avec des organismes tels que l'Independent Commission Against Corruption de la Nouvelle-Galles du Sud (Australie), le Secrétariat général de Transparency International (Allemagne) et l'Agence française anticorruption. (*Rapport annuel de gestion 2021-2022*, p. 35-36)

2° *Unité responsable*

Tout au long de la période examinée, il a existé une unité responsable des activités de prévention. Cette unité a été appelée successivement « Service de la prévention », puis « Division de la prévention ». La prévention figure dorénavant dans l'organigramme du Commissaire, sous la Direction de la prévention, des normes et des pratiques, qui compte aussi la Division de la prévention. Cette direction se rapporte directement au commissaire. Cette visibilité de la fonction de prévention dans l'organigramme est pleinement justifiée et, selon le Comité, elle doit être maintenue pour fins d'éducation à l'échelle municipale et à l'échelle du gouvernement du Québec.

3° *Ressources humaines*

La fonction de prévention est réalisée par une petite équipe formée d'employés professionnels au sens de « catégories » de la fonction publique québécoise. Dans le choix de ces personnes, le Commissaire recherche un profil précis et des compétences identifiées, dont la capacité de communiquer et d'animer des séances de formation devant des groupes, la connaissance du fonctionnement du gouvernement en général, et la maîtrise des enjeux en enquête ou en vérification. Les personnes participent à une formation lors de leur entrée en fonction et à des sessions de perfectionnement en cours d'emploi.

Le Comité a conclu son examen de la pratique de la prévention par le commentaire général suivant :

Le cadre juridique et administratif (externe) dans lequel la fonction de prévention s'exerce apparaît clair. De même, l'organisation interne par laquelle le Commissaire la met en œuvre semble appropriée, sous réserve d'un questionnement sur la suffisance des ressources qui lui sont attribuées. Il en va de même pour la manière générale dont le Commissaire comprend la tâche de prévention. (*Rapport d'activité pour l'année 2020 -2021*, p. 105)

L'examen de la fonction de prévention a conduit le Comité à formuler des recommandations demandant au Commissaire de s'engager dans des travaux d'étalonnage pour bien situer sa pratique de la prévention de la corruption par rapport à celle d'organismes homologues.

Recommandation 3/46 Ressources humaines en prévention

Le Comité, ayant constaté que la proportion de ressources humaines affectées par le Commissaire est inférieure à celle d'autres organismes, a recommandé au Commissaire d'examiner la proportion et le nombre de ressources humaines affectées à la prévention, et ce, en temps utile pour procéder à des ajustements dans le budget de l'exercice 2023-2024.

Recommandation 3/47 Étalonnage des moyens d'action en prévention

Le Comité a recommandé qu'un exercice d'étalonnage soit aussi réalisé pour les moyens d'action en prévention mis en œuvre par le Commissaire.

Recommandation 3/49 Documentation de l'exercice de la fonction de prévention

Le Comité a recommandé au Commissaire de compléter le plus rapidement possible un travail de « documentation des pratiques pour l'exercice de sa fonction de prévention ».

Selon les renseignements communiqués au Comité, le Commissaire entend mettre en application ces trois recommandations.

Au vu des données du tableau 3.3 et de l'analyse qu'il a effectuée au printemps de 2021, le Comité conclut en exprimant sa conviction que le Commissaire peut se montrer plus ambitieux en matière de prévention. Le nombre d'organismes publics à sensibiliser et le roulement de personnel au sein de ces organismes — on peut penser en particulier aux divers changements entraînés par les élections municipales — emportent la nécessité d'un effort constant et toujours renouvelé en matière de prévention. Plus nombreux seront les personnes et les organismes publics sensibilisés et formés pour reconnaître et prévenir la corruption, plus ce mal capable de pourrir les institutions démocratiques pourra être réduit.

III.3.3 Vérification de l'intégrité des entreprises

Le Comité a inscrit dans son plan de travail triennal un examen de la pratique par le Commissaire de sa fonction de vérification. Cet examen a été réalisé au cours de l'exercice 2021-2022, et les résultats forment le chapitre VI du *Rapport d'activité pour l'année 2021-2022*. Cet examen s'est réalisé dans des conditions un peu particulières, qu'il convient d'expliquer.

Agissant à la demande, d'abord, de l'Autorité des marchés financiers, et ensuite de l'Autorité des marchés publics, le Commissaire a eu depuis ses débuts la responsabilité de vérifier l'intégrité des entreprises désireuses de conclure des contrats avec des organismes publics et d'émettre des avis à cet égard. Les nombreuses matières à vérifier étaient établies par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Le Commissaire, par l'action du commissaire associé aux vérifications, s'est acquitté de cette tâche. Le tableau 3.4 permet de mesurer le travail de vérification effectué par le Commissaire depuis 2012. On remarque que le pourcentage d'avis négatifs émis par le Commissaire à l'Autorité est inférieur à 10 %.

Tableau 3.4
DEMANDES DE VÉRIFICATION DE L'INTÉGRITÉ D'ENTREPRISES REÇUES ET AVIS DU
COMMISSAIRE ASSOCIÉ AUX VÉRIFICATIONS (Ancien régime avant la sanction du
projet de loi 12, le 2 juin 2022)

	Demandes reçues	Avis positifs	Avis négatifs	Autres	Avis totaux
2012-2017	4097	3160 91 %	271 6 %	40 1,1 %	3471
2017-2018	1651	1497 45 %	69 4,3 %	14 0,8 %	1580
2018-2019	1333	1474 93,7 %	82 5,2 %	17 1 %	1573
2019-2020	1776	1477 96,0 %	45 2,9 %	9 1,04 %	1538
2020-2021	2153	1 655 97,1 %	34 2,0 %	17 1,0 %	1706
2021-2022	1868	2 200 96,4 %	61 2,7 %	20 0,9 %	2281
2022-2023	282	317 100 %			317
Total	13 159	11780 94,50 %	562 4,51 %	124 0,99 %	12 466

SOURCE : Communication du Commissaire à la lutte contre la corruption, le 20 mai 2023

À compter du milieu de 2022, en raison de l'adoption d'une loi (projet de loi 12 sanctionné le 2 juin 2022), l'Autorité des marchés publics a récupéré l'essentiel du processus de vérification de l'intégrité des entreprises, sauf pour la vérification de liens possibles d'une entreprise avec une organisation criminelle ou du manque d'adéquation « entre les sources légales de financement de l'entreprise et ses activités » (avec possibilité pour l'AMP de demander plus au CLCC).

Sous ce nouveau régime, le CLCC a reçu 804 demandes et a produit 719 rapports.

Malgré ce changement très considérable au mandat de vérification du Commissaire, le Comité a résolu de s'en tenir à son plan de travail afin, entre autres, de documenter l'activité de vérification effectuée par le Commissaire. Aussi, il a examiné, dans son *Rapport d'activité pour l'année 2021-2022*, la fonction de vérification du Commissaire. De cet examen, on peut retenir les éléments majeurs suivants :

1° Conception de la fonction de vérification

Dans son *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, le Commissaire précise la nature du travail de vérification qu'il accomplit :

Dans le cadre du régime d'autorisation prévu par la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1), les entreprises qui souhaitent conclure tout contrat avec l'État doivent démontrer qu'elles satisfont aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre.

Le commissaire associé aux vérifications produit des avis fondés sur les vérifications qu'il requiert des différentes équipes de l'UPAC. Après analyse, le commissaire associé aux vérifications communique ses avis à l'AMP en indiquant les motifs pour lesquels il lui recommande, le cas échéant, de refuser ou de ne pas renouveler les autorisations.

L'AMP accorde, refuse ou révoque les autorisations aux entreprises de conclure des contrats en toute indépendance. [...]

Le commissaire associé peut également faire effectuer des vérifications à l'égard des entreprises déjà autorisées et, s'il est constaté que la validité d'une autorisation est susceptible d'être mise en doute, il transmet un avis à cet effet à l'AMP. En 2021-2022, deux avis de révocation ont été transmis à l'AMP. (p. 38)

Cette vision apparaît claire et semble correspondre aux dispositions des lois.

2° Organisation de la fonction

La fonction de commissaire associé aux vérifications a été créée par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* dès son adoption en 2011 :

8. Le gouvernement nomme également un commissaire associé aux vérifications. Celui-ci est chargé d'assurer, avec l'indépendance que la présente loi lui accorde, la coordination des équipes de vérification désignées par le gouvernement. [...]

10. Le commissaire associé a pour fonctions :

- 1° de coordonner les activités de toute équipe de vérification désignée par le gouvernement;
- 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.

Le commissaire associé dirige le Service de vérification des entreprises dont les membres assurent l'analyse attentive des entreprises désireuses de contracter avec des organismes publics.

Les procédures pour la préparation d'avis destinés à l'Autorité des marchés publics, telles qu'elles ont été expliquées au Comité, sont définies de manière appropriée.

3° Ressources humaines

Depuis 2017-2018, il y a eu de grandes fluctuations dans le personnel affecté à la fonction de vérification, comme le montre le tableau 3.5 :

Tableau 3.5

EFFECTIF DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AFFECTÉ À LA FONCTION DE VÉRIFICATION

	Effectif 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
2022-2023	146	15	10,3	-12

SOURCE : Rapports annuels de gestion du CLCC.

Le Commissaire a expliqué les fluctuations de ses effectifs en vérification en invoquant une diversité de facteurs, depuis l'importante offre d'emplois affichée par la fonction publique

québécoise jusqu'aux incertitudes occasionnées par le projet de loi 12, en passant par le fait que les postes dans ce domaine servent souvent de portes d'entrée dans la fonction publique. Une fois ce projet de loi adopté et la nature des tâches attendues du Commissaire en vérification précisée, il faudra observer les choses pour voir si la situation se stabilise.

En matière de ressources humaines affectées à la vérification, le Comité a constaté que les différents types de postes de la Direction des vérifications sont bien définis avec des descriptions claires et précises, tout comme les exigences de formation scolaire, qui sont une formation universitaire de 90 crédits pour les postes d'analyste. Les deux tiers des membres du service ont une formation universitaire.

L'analyse de la fonction de vérification amène le Comité à conclure que cette fonction est dans l'ensemble bien organisée, bien qu'elle ait été confrontée à des problèmes de délai dans le traitement des demandes de vérification pendant une certaine période et à des difficultés de rétention de son personnel, aggravées durant l'année 2021-2022 par la perspective de rapatriement à l'AMP de plusieurs éléments de vérification. Au terme de son examen, le Comité a formulé trois recommandations dans son rapport d'activité de 2021-2022. Cela est apparu justifié, aux yeux du Comité, parce que l'Autorité des marchés publics aura encore besoin des services et de l'expérience acquise du CLCC en matière de vérification de l'intégrité des entreprises, puisque la loi lui permet de demander plus que la simple vérification de liens avec la criminalité.

Recommandation 4/61

Protocole avec l'Autorité des marchés publics

Le Comité a recommandé au Commissaire et à l'Autorité des marchés publics de conclure un protocole de collaboration future, à partir d'une offre de services préparée par le Commissaire.

Recommandation 4/62

Plan de réorganisation de la fonction de vérification

Le Comité recommande au Commissaire de réaliser rapidement un plan de réorganisation de sa fonction de vérification, compte tenu de l'éventuel protocole qu'il pourra négocier avec l'Autorité des marchés publics.

Recommandation 4/63

Documentation des procédures et des pratiques de vérification

Comme dans le cas de la fonction de prévention, le Comité recommande au Commissaire de documenter ses procédures et ses pratiques en matière de vérification de l'intégrité, sous réserve ici encore du protocole à conclure avec l'AMP.

À la fin de 2022, le Comité a été informé que le Commissaire a fait des propositions à l'Autorité des marchés publics pour établir les modalités de leur collaboration future. Cela est d'autant plus nécessaire que le Commissaire doit réorganiser sa fonction de vérification et que cela requiert qu'il connaisse les besoins et les attentes de l'AMP.

De l'avis du Comité, l'Agence, qui a demandé le projet de loi 12, a l'obligation politique et administrative de faire preuve de diligence dans la conclusion d'un protocole avec le Commissaire.

III.3.4 Enquête

L'enquête est celle des trois fonctions du Commissaire où se sont produits, à compter de 2018, les changements les plus fondamentaux, les plus structurants et les plus porteurs d'avenir.

Avant cette date, l'enquête était celle de ses trois fonctions sur lesquelles le commissaire avait le moins de contrôle. En effet, le commissaire à la lutte contre la corruption ne disposait pas d'un corps de police qui lui fut propre. Il devait emprunter à des corps policiers existants les enquêteurs nécessaires à la réalisation des enquêtes qui lui incombaient; et on ne les lui prêtait que pour une durée limitée, alors que souvent, des enquêtes sur la corruption se prolongeaient bien au-delà de la période du prêt des enquêteurs responsables. Il était limité à coordonner les enquêtes qu'il demandait, mais il était imputable des résultats sans avoir de contrôle véritable sur les actions destinées à parvenir à ces résultats.

Avec l'année 2018 et les suivantes, trois changements surviennent par voie législative et réglementaire qui métamorphosent l'organisation et la pratique des enquêtes policières du CLCC :

- (1) Le commissaire est doté de son propre corps de police spécialisé, sur lequel il a pleine autorité.
- (2) Le commissaire a le pouvoir d'embaucher des policiers comme agents, sous-officiers et officiers du corps de police spécialisé. Il est donc leur employeur. Une première cohorte de tels policiers est entrée en fonction en novembre 2021.
- (3) Le commissaire a aussi le pouvoir d'embaucher des personnes issues d'une formation universitaire pertinente pour des enquêtes sur la criminalité de collusion et de corruption, plutôt que de la formation collégiale en techniques policières et de la formation en patrouille-gendarmerie de l'École nationale de police du Québec (ENPQ). Et sur réussite d'une formation dispensée en partie par l'ENPQ et en partie par le commissaire lui-même, ces personnes issues de la formation universitaire deviennent des policiers-enquêteurs de plein droit au sein du corps de police spécialisé du CLCC, où ils peuvent aspirer à faire carrière. La première cohorte de ces policiers-enquêteurs d'un nouveau genre a été recrutée en 2022, a terminé le volet préparatoire de la formation à la fin de décembre 2022 et devrait avoir suivi tous les cours du programme de formation en enquête de l'ENPQ à l'automne 2023.

Ces transformations mettent en œuvre la première recommandation du Comité de prendre les dispositions pour constituer de manière complète le corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption, et la deuxième de permettre le recrutement de policiers pour le CLCC issus de filières de formation universitaires.

Conformément à son plan de travail, le Comité a mené pendant les exercices 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022 trois chantiers consécutifs sur la fonction d'enquête du Commissaire. Le tableau 3.6 rappelle les objets étudiés par le Comité.

Tableau 3.6
Chantiers du CSUPAC sur la fonction d'enquête du CLCC et recommandations relatives à la fonction d'enquête

Chantier 1 (2019-2020)	Chantier 2 (2020-2021)	Chantier 3 (2021-2022)
<p>VII. Gestion et encadrement du personnel d'enquête et supervision générale du processus d'enquête</p> <p>VII.1 <i>Gestion et encadrement du personnel d'enquête</i></p> <p>VII.1.1 Descriptions d'emplois, profils recherchés et procédures d'embauche</p> <p>VII.1.2 Formation, expérience et compétences</p> <p>VII.1.3 Évaluation périodique du personnel d'enquête</p> <p>-----</p> <p>VII.2 <i>Supervision générale des enquêtes criminelles et pénales</i></p> <p>VII.2.1 Cadre juridique</p> <p>VII.2.2 Cadre organisationnel</p> <p>VII.2.3 Cadre documentaire</p> <p>VII.2.4 Cadre procédural et décisionnel pour la supervision générale des enquêtes</p> <p>-----</p> <p>VII.3 <i>Considérations supplémentaires sur la supervision d'ensemble de l'enquête</i></p> <p>VII.3.1 Respect des dispositions juridiques</p> <p>VII.3.2 Mécanisme d'information du CLCC et du CAE sur le cheminement des enquêtes en cours</p> <p>VII.3.3 Cas de figure d'enquêtes</p> <p>-----</p> <p>R2/25 Durée des prêts de service de la SQ</p> <p>R2/28 Évaluation des personnels</p> <p>R2/29 et 30 Perfectionnement professionnel des enquêteurs et superviseurs ou gestionnaires d'enquête</p>	<p>VII. Examen de la pratique des enquêtes</p> <p>VII.1 <i>Objet et méthodologie</i></p> <p>VII.2 <i>Révision des enquêtes requise par CLCC</i></p> <p>-----</p> <p>VII.3 <i>Nouvelle structure organisationnelle en matière d'enquêtes</i></p> <p>VII.3.1 Réorganisation et composition des équipes d'enquête</p> <p>VII.3.2 Formation du personnel d'enquête</p> <p>VII.3.3 Hiérarchie de gestion</p> <p>-----</p> <p>VII.4 <i>Déroulement des enquêtes</i></p> <p>VII.4.1 Planification des enquêtes</p> <p>VII.4.2 Architecture des dossiers d'enquête et outil de gestion de la preuve</p> <p>VII.4.3 Opérations d'enquête</p> <p>VII.4.4 Documentation des activités d'enquête et reddition de comptes par les enquêteurs</p> <p>VII.4.5 Jugement de « maturité » d'une enquête</p> <p>VII.4.6 Rôle des enquêteurs après dépôt des accusations</p> <p>VII.4.7 Mécanisme du suivi</p> <p>-----</p> <p>VII.5 <i>Relations avec le DPCP</i></p> <p>-----</p> <p>R3/38 Adoption d'un règlement disciplinaire</p> <p>R3/39 Évaluation des personnels du CLCC</p> <p>R3/51 Effets des processus judiciaires sur le déroulement des enquêtes</p> <p>R3/52 Évaluation de pratiques d'enquête développées pendant la pandémie</p> <p>R3/54 Sécurité de l'information liée aux enquêtes</p> <p>R3/55 Contrôle de qualité et admissibilité d'éléments de preuve</p>	<p>VII. La fonction d'enquête</p> <p>VII.1 <i>Avancées législatives, réglementaires et administratives dans la constitution du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption</i></p> <p>VII.1.1 Développements antérieurs à 2020-2021 concernant la fonction d'enquête</p> <p>VII.1.2 Développements de 2021-2022</p> <p>-----</p> <p>VII.2 <i>Constitution d'un corps de police spécialisé</i></p> <p>VII.2.1 Développements généraux en matière de ressources humaines pour l'enquête</p> <p>VII.2.2 Processus d'embauche</p> <p>VII.2.3 Résultats du processus d'embauche de l'automne 2021</p> <p>VII.2.4 Programme d'intégration en emploi</p> <p>VII.2.5 Enjeux de formation et de perfectionnement</p> <p>VII.2.6 Aspects administratifs de la constitution du corps de police spécialisé</p> <p>-----</p> <p>VII.3 <i>Événements majeurs de l'exercice 2021 - 2022 concernant la fonction d'enquête</i></p> <p>VII.3.1 Fin de l'enquête « Mâchurer »</p> <p>VII.3.2 Jugement d'arrêt de procédures</p> <p>-----</p> <p>R4/59 Protocole avec la Sûreté du Québec</p> <p>R4/64 Évaluation des formations en enquête élaborées pour le CLCC</p>

Les travaux menés par le Comité permettent de penser que la fonction d'enquête du Commissaire a connu de très importants et de très positifs développements depuis 2018. Le tableau qui suit identifie des développements majeurs dans la fonction d'enquête.

Tableau 3.7**DÉVELOPPEMENTS MAJEURS DANS LA FONCTION D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 2018-2023**

Objet/Domaine	Année	Développements
Cadre législatif et réglementaire	2017-2018	Modifications à la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (L. Q. 2018, c. 1) : – Création d'un corps de police spécialisé dirigé par le commissaire à la lutte contre la corruption – Nomination d'un commissaire associé aux enquêtes
	2020-2021	Modifications à la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (L. Q. 2020, c. 31) : – Pouvoir du commissaire d'embaucher les officiers, sous-officiers et agents formant son corps de police – Pouvoir du gouvernement d'adopter un règlement concernant les critères de sélection et la formation à suivre pour les membres du corps de police du commissaire
	2021-2022	Décret 1117-2021 : <i>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</i> : – Possibilités de recrutement élargies et fin de l'obligation de formation et d'expérience en patrouille - gendarmerie pour devenir enquêteur du corps de police du CLCC – Réussite du Programme de formation en enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption de l'École nationale de police du Québec en trois volets (préparatoire, formation initiale en enquête policière et formation spécialisée en enquête de lutte contre la corruption)
Direction	2018-2019	13 juin 2018 : Nomination par le Conseil des ministres de Frédéric Gaudreau comme premier commissaire associé aux enquêtes (avec entrée en poste le 26 juin) 1 ^{er} octobre 2018 : Démission de Robert Lafrenière, premier commissaire à la lutte contre la corruption (avec départ le 2 novembre) 30 octobre 2018 : Nomination par la ministre de la Sécurité publique de Frédéric Gaudreau comme commissaire intérimaire à la lutte contre la corruption (avec entrée en poste le 3 novembre)
	2019-2020	8 octobre 2019 : Nomination par l'Assemblée nationale du Québec de Frédéric Gaudreau à titre de commissaire à la lutte contre la corruption (il demeure commissaire associé aux enquêtes)
	2020-2021	18 mars 2020 : Nomination par le gouvernement de Sylvain Baillargeon comme commissaire associé aux vérifications (avec entrée en poste le 30 mars)
Héritage institutionnel	2019-2020	En juin 2019, début du processus de révision des enquêtes criminelles en cours. Décisions subséquentes de fin de certaines enquêtes
	2020-2021	8 novembre : Décision de fin de l'enquête « Justesse » annoncée publiquement 25 juin 2020 : Décision de fin de l'enquête « Modestie » annoncée publiquement
	2021-2022	28 février 2022 : Décision de fin de l'enquête « Mâchurer » annoncée publiquement

Tableau 3.7 (suite)**DÉVELOPPEMENTS MAJEURS DANS LA FONCTION D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 2018-2023**

Objet/Domaine	Année	Développements
Gestion et supervision des enquêtes	2019-2020 2020-2021 2021-2022	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de la politique de gestion des enquêtes (PG-ENQ-21 : <i>Suivi des enquêtes</i>) et de la procédure afférente (PR-ENQ-04) - Adoption de la cartographie pour le traitement des dénonciations d'actes répréhensibles et pour les enquêtes afférentes - Adoption de formulaires pour le suivi des enquêtes propres au CLCC (adaptation de formulaires de SQ) - Mise en place d'une structure transitoire incorporant la fonction de commissaire associé aux enquêtes - Constitution du « Bureau du commissaire associé aux enquêtes » - Réorganisation de la structure organisationnelle de gestion et de supervision des enquêtes : personnel d'enquête rassemblé en trois regroupements appelés « modules » dirigés par un lieutenant, chacun comptant trois équipes de sept enquêteurs sous un superviseur - Services de soutien aux enquêteurs regroupés en quatre équipes au sein du Bureau du commissaire associé aux enquêtes - En février 2021, entrée en vigueur de la cartographie révisée des enquêtes - En décembre 2021, mise en place du comité de liaison avec la SQ pour les services de soutien fournis par cette dernière
Personnel d'enquête : (1) Descriptions d'emplois et profils et compétences recherchés	2019-2020 2021-2022	<ul style="list-style-type: none"> - Approbation de descriptions de divers postes sous la direction du CLCC (sauf personnel prêté), ainsi que de profils de formation, d'expérience et de compétences recherchés - Descriptions détaillées des fonctions du personnel d'enquête du corps de police du CLCC - Formulation détaillée de conditions d'admissibilité aux emplois de policiers-enquêteurs du corps de police du CLCC : formation, expérience et autres conditions - Formulation détaillée des compétences recherchées pour les agents, les sous-officiers et les officiers (cohorte initiale entrée en fonction en novembre 2022)
(2) Processus de sélection	2021-2022	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'un processus de sélection pour les agents et pour les sous-officiers et les officiers
(3) Formation du personnel d'enquête du CLCC	2021-2022	<ul style="list-style-type: none"> - Mise au point par le CLCC d'un programme d'intégration à la fonction d'enquête suivi de parrainage - Mise au point avec l'École nationale de police du Québec du programme de formation en enquête pour le personnel d'enquête issu de la formation universitaire (en trois volets)
(4) Évolution des effectifs d'enquête	2019-2020 2021-2022 2022-2023	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration du Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec - Embauche par le CLCC en novembre 2021 d'une première cohorte de 17 policiers-enquêteurs et de 4 officiers formant le noyau de son corps de police spécialisé - Embauche par le CLCC en août 2022 d'une première cohorte de 12 policiers-enquêteurs issus de la formation universitaire et, après formation à l'ENPQ, destinés à être membres de plein droit du corps policier du CLCC

À la lumière de ce tableau, un certain nombre de constatations s'imposent quant à l'évolution de la fonction d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption depuis 2018 :

1° Cadre législatif et réglementaire

Les modifications successives apportées à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* assoient la fonction d'enquête sur des bases solides. Le commissaire dispose de son propre corps de police spécialisé, il en embauche les agents, les sous-officiers et les officiers, il les dirige au plein sens du terme. En plus des dispositions législatives, 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* donne au commissaire les instruments nécessaires pour la composition de son corps de police.

2° Héritage institutionnel

Le commissaire à la lutte contre la corruption a posé, depuis juin 2019, les gestes nécessaires pour liquider l'héritage institutionnel d'enquêtes qui, au terme d'un processus de révision, pouvaient faire l'objet d'une décision d'y mettre fin. De l'avis du Comité, il s'agit d'un processus sain qui permet à l'institution du Commissaire de se tourner vers l'avenir et de poursuivre sa mission sans s'encombrer d'enquêtes qui ne le conduisent nulle part.

3° Gestion et supervision des enquêtes

Selon les renseignements obtenus par le Comité et les analyses qu'il a effectuées, il apparaît légitime de penser que le commissaire s'est doté des mécanismes appropriés pour assurer une saine et efficace gestion des enquêtes.

4° Personnel d'enquête

Le développement le plus important, le plus significatif et le plus porteur d'avenir pour la réalisation de la mission du Commissaire est certainement le recrutement de nouveau personnel de policiers-enquêteurs, soit des policiers d'expérience, soit des personnes détenant une formation universitaire. Le commissaire pourra continuer à emprunter des policiers de corps de police pour compléter son propre effectif; cependant, cet apport sera un complément, et non plus le cœur du corps de police spécialisé du commissaire. Le recrutement entrepris depuis l'automne de 2021 a aussi été effectué d'une façon qui apparaît bien préparée et rigoureuse.

Si la période de 2018 à 2023 a été marquée par des développements très positifs pour la fonction d'enquête et pour le corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité pense que deux défis, outre celui de mener à bien les multiples enquêtes qui lui incombent, attendent le corps de police. Ce sont deux défis liés entre eux.

Le premier de ces défis est celui de la formation professionnelle continue du personnel d'enquête. Dans un domaine qui change aussi rapidement que celui de l'enquête sur la criminalité de corruption et de la criminalité économique en général, et face à des exigences juridiques croissantes, la complexité des affaires requiert un personnel d'enquête non seulement bien formé au départ, mais qui continue à se qualifier par une formation professionnelle bien choisie. Pour bien orienter les membres du personnel vers les formations qui peuvent leur être les plus utiles, il faut pratiquer l'attribution d'attentes et la

mesure de l'atteinte de ces attentes. Une bonne pratique de l'évaluation conduit à de bonnes appréciations des forces et des faiblesses de chaque personne, et cette bonne appréciation permet d'identifier les formes de perfectionnement professionnel les plus pertinentes. Depuis son premier rapport annuel d'activité, le Comité de surveillance a attaché une très grande importance à l'évaluation et au perfectionnement du personnel du CLCC. Pour le personnel de la fonction d'enquête, le Comité a formulé quatre recommandations :

- Recommandation 2/28 : Évaluation par le Commissaire des enquêteurs en prêt de service;
- Recommandation 2/29 : Perfectionnement professionnel spécialisé du personnel d'enquête du commissaire dans le domaine de criminalité relevant de son mandat;
- Recommandation 2/30 : Perfectionnement professionnel des gestionnaires ou superviseurs des enquêtes;
- Recommandation 3/39 : Évaluation des personnels notamment pour identifier des besoins de formation

Le deuxième défi pour le Commissaire, particulièrement pour sa fonction d'enquête, est le défi de la connaissance. Dans son *Rapport d'activité pour l'année 2020-2021*, le Comité propose au Commissaire de « nourrir l'ambition de devenir et de demeurer l'autorité par excellence au Québec en matière de corruption et la meilleure source d'information et de connaissances. Autrement dit, le Commissaire doit développer son potentiel d'être pour lui-même la meilleure source d'expertise sur le type de criminalité constituant le cœur de son mandat » (p. 158). Le Commissaire ne peut pas attendre passivement que se développent ailleurs les connaissances criminologiques, juridiques, technologiques, sociologiques, financières, comptables, etc., nécessaires à l'efficacité de sa lutte contre la corruption. Il doit jouer un rôle actif dans le développement de telles connaissances, comme le Comité l'a proposé par sa recommandation 3/53 :

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. (p. 158-159)

C'est cette préoccupation qui a amené le Comité à proposer au Commissaire de se doter d'une direction de la formation et de la recherche (R4/65). Le savoir est indispensable à l'enquête sur la criminalité de corruption et la criminalité économique. Le Commissaire doit être proactif dans le développement de ce savoir.

III.4 Évolution de pratiques de gestion

Dans ses rapports annuels d'activité pour les exercices 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022, le Comité de surveillance a examiné la gestion de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption sous différents angles : la gestion générale; la gestion du personnel et celles relatives à la pratique de la prévention, de la vérification, la gestion des enquêtes; les rapports annuels de gestion et les suites données aux recommandations. Dans le cadre du présent rapport quinquennal de mandat, le Comité juge utile de considérer de manière globale l'évolution de certaines pratiques de gestion du Commissaire, outre ce qui est traité dans les trois précédentes sections du présent chapitre. Trois aspects apparaissent les plus intéressants à observer.

III.4.1 Évolution de pratiques de gestion du personnel

Outre les données de base qui suivront sur le nombre d'employés du Commissaire, le Comité met en lumière ci-après certaines dimensions des pratiques de gestion du personnel.

III.4.1.1 Embauche

L'examen des pratiques d'embauche du Commissaire pour les différents personnels qui sont affectés respectivement à la réception et à l'analyse des dénonciations d'actes répréhensibles, à la prévention de la corruption et à l'éducation sur cette question, à la vérification de l'intégrité des entreprises, et aux enquêtes criminelles, a permis au Comité de faire des constats intéressants.

De manière générale, le Commissaire dispose de descriptions d'emplois, de définitions de conditions de formation scolaire prérequis et d'expérience professionnelle (nombre d'années et types d'expérience) nécessaire à l'admissibilité aux postes, ainsi que d'identification des compétences recherchées chez les personnes candidates. Dans le cas particulier du personnel d'enquête, le Commissaire, comme on l'a précédemment signalé, a mis un très grand soin à identifier et à caractériser les conditions d'admissibilité aux postes affichés : formation, expérience, et une variété d'autres conditions, notamment en matière de maîtrise de la langue parlée et écrite. Le Comité estime que les processus d'embauche du

Commissaire, depuis la définition des exigences jusqu'aux démarches effectuées, témoignent de rigueur et de standards élevés bien adaptés pour les différentes catégories d'emploi. On pourra se référer aux rapports annuels successifs du Comité pour connaître le détail des conditions d'admissibilité aux postes et des critères de sélection.

III.4.1.2 Intégration, promotion des valeurs de l'organisation et éthique

Il existe au Commissaire des programmes d'intégration à l'emploi pour les différents types de fonctions qui prévoient des activités à l'arrivée, un encadrement, et même des périodes de mentorat, notamment pour le nouveau personnel d'enquête. Le Commissaire organise aussi régulièrement des activités internes de promotion des valeurs de l'organisation; en 2020-2021 et en 2021-2022, il y a eu respectivement cinq et six telles activités. Le Comité a aussi noté que le commissaire, pour ses nouveaux enquêteurs, a spécialement mis en place un programme d'intégration à l'emploi.

Les nouveaux employés participent à des activités de sensibilisation aux exigences de l'éthique. Tous les employés peuvent au besoin prendre conseil auprès d'un responsable de l'éthique, participer à des activités régulières, ou se référer à des capsules de formation en éthique.

Tous les employés ont signé des engagements de confidentialité et doivent déclarer leurs intérêts.

III.4.1.3 Signification annuelle d'attentes et évaluation annuelle des membres du personnel

Le Comité a constaté que la signification annuelle d'attentes et l'évaluation des membres du personnel, bien qu'en voie d'amélioration, laissent à désirer. En 2020-2021, seulement les deux tiers des employés ont eu des attentes signifiées, et 46 % ont été évalués. En 2021-2022, 34 % ont eu des attentes signifiées et 22 % ont effectivement été évalués.

Cette question préoccupe le Comité depuis le début de ses travaux. Les recommandations 4, 2/28, 2/29, 2/30, 3/39 et 3/41 concernent directement ou indirectement la question de l'évaluation du personnel. Le Comité a clairement signifié à plus d'une reprise au commissaire et à son équipe de direction que l'évaluation du personnel constituait et constitue toujours une nécessité pour une organisation aspirant à réaliser son mandat avec un haut niveau de qualité.

III.4.1.4 Formation et perfectionnement

La formation apparaît bien présente dans l'institution du Commissaire, et elle répond aux normes établies dans les politiques du gouvernement du Québec. Aux yeux du Comité, cette activité est d'une importance critique pour le progrès de l'institution du Commissaire, et celle-ci doit faire preuve d'un suivi attentif. Le Comité rappelle que plusieurs de ses recommandations des dernières années concernent la formation et le perfectionnement (3, 2/29, 2/30, 3/40, 3/41). Pour le Comité, la création d'une Direction de la formation et de la

recherche est un moyen désormais incontournable pour assurer une pratique bien organisée de la formation et du personnel du CLCC.

III.4.1.5 Mobilisation du personnel et rétention

L'indice de mobilisation du personnel a atteint 76,90 % au cours de l'année 2021-2022. Par ailleurs, comme le précise le tableau 3.8, le taux de départs volontaires a été supérieur, au cours des années considérées, à la moyenne de la fonction publique québécoise. Il y a là un défi de compréhension du phénomène et de gestion du personnel qui sollicite l'attention et l'action continues du CLCC.

III.4.2 Évolution de pratiques de gestion d'ensemble de l'organisation

Les rapports annuels d'activité du Comité pour les exercices 2020-2021 et 2021-2022 ont consacré chacun un chapitre à la gestion générale de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption. Il n'y a pas lieu de reprendre ici les détails des analyses développées dans ces rapports. Mais quelques observations sur l'évolution des pratiques de gestion de l'ensemble du CLCC seront appropriées.

III.4.2.1 Planification stratégique

Le Commissaire a mis au point une planification stratégique pour la période 2021-2024. Le Comité a examiné le processus de préparation de cette planification et il a tiré la conclusion que le travail a été fait selon toutes les règles de l'art. Le Commissaire dispose donc d'un document bien structuré et bien réfléchi pour guider son évolution des prochaines années.

III.4.2.2 Budget

Comme signalé à la section III.2 qui précède, le Commissaire a témoigné au cours des dernières années d'une gestion budgétaire qui échappait aux déficits d'exercice. Cela s'explique beaucoup par les postes non pourvus, une situation qui ne durera pas de manière permanente. Cependant, le Comité n'a pas de raisons de s'inquiéter d'une dégradation prochaine de la situation budgétaire du CLCC en raison de sa propre gestion. Mais on ne peut réduire son budget en lui demandant d'assumer des dépenses accrues sans compromettre sa situation financière.

III.4.2.3 Politiques de gestion

Au début de ses travaux, le Comité a été informé que le Commissaire entendait se doter d'un ensemble de 123 politiques de gestion. Dans son rapport d'activité pour 2018-2019, le Comité a formulé quatre recommandations concernant ces politiques de gestion. Trois de ces recommandations ont été réalisées, dont celle concernant la politique de gestion sur les conflits d'intérêts (recommandation 8) et celle sur les relations avec les médias (recommandation 9). La principale des recommandations (numéro 6) sur les politiques de gestion s'énonçait comme suit :

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.

Depuis la communication de cette recommandation au Commissaire lors du dépôt du premier rapport d'activité du Comité le 14 juin 2019, un certain nombre de développements, allant de changements dans le cadre législatif et réglementaire s'appliquant à l'institution du Commissaire aux effets de la pandémie sur son fonctionnement (par exemple, il a fallu développer des politiques et des procédures pour composer avec la situation nouvelle du télétravail), ont eu pour conséquence de modifier le calendrier de préparation des politiques de gestion, et même le nombre originalement estimé de politiques nécessaires. Le nombre de politiques développées a fluctué d'une année à l'autre, pour un total de 28 politiques adoptées au 31 mars 2022, et 49 adoptées au 31 mars 2023. De plus, comme le Commissaire l'a signalé au Comité, « un repositionnement a été effectué relativement à la structure des documents officiels du CLCC, ce qui aura un impact sur la cible à atteindre » (voir le *Rapport d'activité pour l'année 2021-2022*, p. 187). Voyant venir la difficulté de mettre en application complète la recommandation 6, le Comité a formulé dans son rapport pour 2020-2021 une nouvelle recommandation :

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.

Le Comité a été informé de l'intention du Commissaire de présenter en 2022-2023 un nouveau projet de développement des politiques de gestion. Comme précisé précédemment, au 31 mars 2023, 49 politiques sont adoptées, comparativement à 28 le 31 mars 2022.

Il demeure indispensable, selon l'avis du Comité, que le Commissaire mène à terme dans les meilleurs délais la complétion de son entreprise de développement de l'ensemble des politiques de gestion qui lui sont nécessaires pour fonctionner de manière optimale et comme organisation pleinement autonome. Cela dit, le Comité a noté avec satisfaction la communication des nouvelles politiques de gestion à l'ensemble du personnel.

III.4.2.4 Technologies de l'information

La Planification stratégique 2021-2024 du Commissaire comporte un objectif 3.3 qui est d'« utiliser davantage les technologies pour être efficace et innover ». L'indicateur associé à cet objectif est le « pourcentage d'avancement dans la mise en œuvre des initiatives technologiques (CRPQ, numérisation, système de gestion des enquêtes standardisé, etc.) visant le partage d'informations avec la communauté policière » (*Planification stratégique 2021-2024*, p. 26). Selon les renseignements communiqués au Comité, la cible de 66 % de réalisation a été atteinte (63 %) au terme de l'an 2 de la planification, soit en 2021-2022.

III.4.3 Évolution des relations avec le milieu

Le Commissaire à la lutte contre la corruption doit entretenir des relations avec le milieu, et plus précisément avec quatre groupes du milieu : la population en général, les médias, les partenaires de l'UPAC et le milieu gouvernemental. L'évolution de ces relations au cours des récentes années peut être résumée comme suit.

III.4.3.1 Relations avec la population

Le Commissaire a mis en place une démarche de relations avec la population qui répond à un objectif de la planification stratégique qui est de « mieux communiquer notre mission et nos réalisations » et qui a pour indicateur le « pourcentage de la population qui connaît le rôle de l'UPAC » (p. 26). Concrètement, une stratégie a été mise en place pour évaluer la notoriété de l'organisation, avec l'aide d'une entreprise spécialisée en sondages. Le pourcentage de la population qui connaît le rôle de l'UPAC oscille aux alentours de 60 %, ce qui est inférieur à la cible de 66 % recherchée à la fin du plan stratégique.

Par ailleurs, le nombre de plaintes reçues du public pour les services rendus par l'organisation se maintient à une ou deux par année.

III.4.3.2 Relations avec les médias

Comme recommandé par le Comité (recommandation 9), le Commissaire a adopté une politique de gestion des relations avec les médias. Le Commissaire déclare un taux de réponse

de 100 % aux requêtes des médias, avec l'implication personnelle du commissaire lui-même lorsque cela est nécessaire. Selon les observations du Comité, le commissaire Frédérick Gaudreau entretient des rapports de grande qualité avec les médias, et le Comité lui en rend volontiers hommage.

III.4.3.3 Relations avec les partenaires

Le Comité a formulé plusieurs recommandations concernant les relations du Commissaire à la lutte à la corruption tant avec ses partenaires de l'UPAC qu'avec d'autres partenaires actuels ou possibles. Des suites ont été données à la majorité de ces recommandations. À titre d'exemples :

- dans le sillage de la recommandation 16, la Conférence de stratégie des partenaires tient régulièrement deux rencontres par année;
- dans le sillage de la recommandation 15, le Comité de liaison avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales se réunit deux fois par année, comme convenu par les deux partenaires;
- depuis 2020, le CLCC a conclu des protocoles de collaboration avec divers partenaires au Québec et à l'étranger. De plus, neuf protocoles ont été convenus avec des municipalités pour le prêt de services de policiers.

Les principaux partenaires du Commissaire ont témoigné auprès du Comité de la bonne collaboration qu'ils reçoivent du commissaire.

La liaison avec les milieux universitaires et collégiaux d'éducation et de recherche semble progresser moins rapidement. Cependant, la création éventuelle, comme elle fut recommandée par le Comité, d'une Direction de la formation et de la recherche devrait contribuer à approfondir les relations avec ces milieux.

III.5 Évolution des ressources

Pour assumer le fardeau de travail correspondant aux activités que l'on vient de décrire, le Commissaire à la lutte contre la corruption a pu compter sur des ressources propres en croissance durant la période qui commence en 2018.

III.5.1 Ressources humaines

Entre le 31 mars 2018 et le 31 mars 2022, les ressources humaines du Commissaire, sa plus essentielle ressource, ont crû de l'ordre de 60 %, comme l'indique le tableau 3.8. Dans le cas du seul personnel d'enquête, le nombre de personnes travaillant pour le Commissaire est passé de 25 à 55. En matière de personnel d'enquête, le Commissaire a pris un tournant très important à compter de novembre 2021 par l'embauche de 17 policiers et policières et de 4 officiers formant désormais le noyau de son corps de police spécialisé et appelés à y faire

carrière. De plus, à l'automne 2022, le commissaire a embauché comme policiers-enquêteurs 12 personnes ayant une formation universitaire plutôt que la formation policière traditionnelle. Après leur formation spécialisée en enquête à l'École de police nationale du Québec, ces recrues seront policiers-enquêteurs de plein droit dans le corps de police du CLCC. À compter de 2021-2022, l'emprunt d'enquêteurs à des corps de police est devenu un moyen de compléter l'effectif du corps de police spécialisé du CLCC plutôt que de constituer l'essentiel de sa force policière d'enquête.

Il suit de ces développements que le corps de police du CLCC se renouvelle en profondeur et que prend forme un corps de police différent de ce que furent les ressources du Commissaire pour sa fonction d'enquête.

Par ailleurs, le développement de l'organisation du Commissaire (voir section III.3 ci-après) contribue aussi à augmenter son personnel.

Tableau 3.8

ASPECTS DE L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES HUMAINES DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (au 31 mars de chaque exercice)

Année	Employés		Formation et perfectionnement				% départs volontaires
	Total	Enquête	\$ Total	\$/personne	Jours	Jours/P*	
2017-2018	85	25	124 746	1 435 \$	212,6	2,4	26,9 %
2018-2019	89	31	176 406	1 764 \$	335,1	3,4	27,2 %
2019-2020	100	30	145 085	1 451 \$	274,7	2,7	16,6 %
2020-2021	118	41	108 764	906 \$	**	1,0	17,4 %
2021-2022	136	55	143 706	991 \$	**	1,8	35,0 %
2022-2023	146	70	382 079	2 530 \$	666,3	1,4	21,0 %

SOURCE : Rapports annuels de gestion du Commissaire.

* Jours par personne ** Information non fournie par le *Rapport annuel de gestion*.

Les données pour 2022-2023 n'incluent pas les dépenses pour les formations de la nouvelle cohorte de policiers du CLCC à l'automne 2022.

NOTE : Il convient de signaler ici qu'il arrive que le rapport annuel de gestion d'une année modifie les données citées pour l'année précédente.

Le Comité a jugé utile d'introduire dans le tableau 3.8 des renseignements sur les activités de formation et de perfectionnement du personnel du Commissaire. Au cours de la période examinée dans ce rapport, les dépenses en formation ont soutenu cinq types d'activités :

- développement ou perfectionnement des compétences;
- acquisition des habiletés de gestion;
- acquisition de nouvelles connaissances technologiques;
- facilitation de l'intégration du personnel et du cheminement de carrière;
- amélioration des capacités de communication orale et écrite.

S'ajoutent des perfectionnements en matière juridique dispensés en collaboration avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

La constance du recours à ces types d'activités de formation donne à penser qu'elles répondent à de réels besoins du personnel du Commissaire. Il y aura lieu pour celui-ci de demeurer vigilant à l'égard de ses pratiques. Le Commissaire doit notamment s'assurer que l'ensemble des formations individuelles dispensées ou autorisées bénéficie à l'organisation et à la poursuite de sa mission. Il s'agit ici d'un enjeu auquel le Comité a attaché une très grande importance dans son travail de surveillance du CLCC. Une douzaine des 65 recommandations du CSUPAC dans ses quatre premiers rapports annuels d'activité portent sur des enjeux de formation, de perfectionnement et de développement des connaissances du personnel. Le Commissaire a démontré qu'il reconnaît l'importance de la formation et du perfectionnement de l'ensemble de son personnel en y consacrant des fonds et en développant des activités à cette fin, par ses propres moyens ou avec la collaboration de l'École nationale de police du Québec.

Le Comité note avec intérêt l'objectif inscrit à la Planification stratégique 2021-2024 du Commissaire d'« assurer le maintien et le développement des compétences » notamment en augmentant d'année en année le nombre de jours moyens de formation assurés aux employés pour le porter de 2,7 en 2020-2021 à 3,5 en 2023-2024 (p. 24-25).

Le tableau sur les ressources humaines fait état des départs volontaires. Les données du Commissaire dépassent dans ce domaine la moyenne de la fonction publique québécoise, bien que les années 2019-2020 et 2020-2021 témoignent d'une nette amélioration. Le Comité juge que la remontée des départs volontaires en 2021-2022 est en bonne partie explicable par deux faits. D'une part, le projet de loi 12 retirant au CLCC une partie importante du travail de vérification de l'intégrité des entreprises a pu persuader certaines personnes que la fonction de vérification du Commissaire perdrait de son intérêt. D'autre part, la pénurie de main-d'œuvre frappe aussi la fonction publique québécoise, et l'affichage de nombreux postes incite des personnes à aller voir ailleurs pour poursuivre leur carrière. Le Comité est enclin à penser que le développement positif de l'institution du Commissaire en fera un milieu de travail plus attirant pour les candidatures nouvelles et un milieu de travail plus en mesure de retenir ses ressources humaines. Ce propos est notamment nourri par le nombre important de candidatures que le Commissaire a reçues et qu'il juge de très bonne qualité pour les postes dans son corps de police, tant du côté des candidatures de policiers d'expérience que du côté de celles de diplômés universitaires intéressés par une carrière de policier-enquêteur dans un corps de police spécialisé comme celui du CLCC. Cet état de choses est encourageant pour l'avenir de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et sa Planification stratégique 2021-2024 s'oriente dans cette direction en ayant pour cible que le taux de départs volontaires ne dépasse pas la moyenne de la fonction publique.

III.5.2 Ressources financières

De 2017-2018 à 2021-2022, le budget du Commissaire a plus que doublé, comme l'indique le tableau qui suit :

Tableau 3.9

ÉVOLUTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (au 31 mars de chaque exercice, en millions de dollars)

Année	BUDGET	DÉPENSES RÉELLES OU PROBABLES	VARIATION ANNUELLE (dépenses)
2017-2018	8 944,8	8 944,8	3,7 %
2018-2019	9 758,8	9 758,8	9,1 %
2019-2020	14 497	14 482	48 %
2020-2021	22 165	16 533	14 %
2021-2022	21 998 ¹	20 422	23 %
2022-2023	23 993	22 183 ²	9 %

SOURCE : Rapports annuels de gestion du Commissaire.

1. Excluant les dépenses d'investissement. 2. Dépense probable en date du 20 avril.

En 2019-2020, la hausse très importante du budget s'explique par l'intégration au Commissaire du Service des enquêtes sur la corruption, anciennement de la Sûreté du Québec, ce qui a donné lieu à un important transfert budgétaire permanent. De même, des dépenses de fonctionnement ont été nécessaires pour loger et équiper le service ainsi transféré. En 2020-2021, une dotation plus importante des postes disponibles et des réorganisations administratives occasionnent des coûts de rémunération en hausse. Cela se poursuit en 2021-2022, avec en plus des aménagements nouveaux des espaces de travail.

Le tableau qui suit complète l'information de base concernant les ressources financières.

Tableau 3.10

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES DÉPENSES ANNUELLES RÉELLES OU PRÉVUES DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (au 31 mars de chaque exercice en millions de dollars)

Année	TOTAL*	RÉMUNÉRATION	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT
2017-2018	8 944,8	6 425	2 518	1,5
2018-2019	9 758,8	7 026	2 726	6,0
2019-2020	14 497	8 253	6 229	0
2020-2021	22 165	9 803	6 730	0
2021-2022	21 998	11 429	8 993	
2022-2023	23 993,6	14 243	7 917	23

SOURCE : Rapports annuels de gestion du Commissaire.

* Budget initial.

De ces observations, le Comité tire deux conclusions. D'une part, la croissance des ressources financières, liée à celle des ressources humaines, consolide significativement l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et l'habilite mieux à réaliser son mandat; en particulier, cette évolution des ressources donne substance et force au corps policier spécialisé créé par la loi en 2018. D'autre part, le Commissaire a su respecter, à chacun des exercices budgétaires considérés, par une gestion prudente et efficace, l'enveloppe budgétaire allouée par le gouvernement.

Cela dit, la discipline budgétaire dont a su faire preuve le Commissaire ne doit pas être considérée par les instances gouvernementales comme une invitation à geler les ressources de l'organisation ou à refuser des ajustements à la hausse pour lui permettre de poursuivre avec succès sa mission dans des conditions changeantes et plus exigeantes.

Au vu des développements présentés dans le présent chapitre, le Comité constate que l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption s'est profondément transformée depuis 2018, que ces changements sont très nettement positifs et que l'organisation peut envisager son avenir avec confiance et optimisme.

Deuxième partie

PROSPECTIVE

Chapitre IV. À CRIMINALITÉ PARTICULIÈRE, CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ

PRÉSENTATION DE LA DEUXIÈME PARTIE DU RAPPORT QUINQUENNAL DE MANDAT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Avec ce quatrième chapitre débute la deuxième partie du rapport quinquennal de mandat du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption. Il convient de bien situer la nature et l'ambition de cette partie du rapport.

Les trois premiers chapitres de ce rapport ont permis de retracer l'évolution, principalement depuis 2018, de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'Unité permanente anticorruption, notamment à la lumière des lois et règlements régissant ces entités et compte tenu des travaux du Comité de surveillance. L'examen de l'évolution de ces trois entités, par-delà l'intérêt historique qu'il a aux yeux du CSUPAC, doit surtout servir à éclairer l'avenir. C'est le sens de la deuxième partie du présent rapport qui débute avec le présent chapitre.

Quand le Comité de surveillance s'interroge sur l'avenir, des questions fondamentales s'imposent à sa réflexion :

- L'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police spécialisé constituent-ils toujours une réponse adéquate à l'enjeu de la collusion et de la corruption qui menace l'intégrité des 1 500 organismes publics du Québec? Son mandat actuel est-il approprié ou doit-il être modifié?
- L'UPAC est-elle un instrument encore utile? Doit-elle changer de mandat, de forme ou de composition?
- Le Comité de surveillance de l'UPAC est-il encore nécessaire? Si son existence doit continuer, doit-il être modifié en quelque manière?
- L'expérience du CSUPAC apporte-t-elle des enseignements utiles sur les mécanismes de surveillance civile des corps policiers existant présentement au Québec? Ces mécanismes de surveillance civile des corps policiers existants présentement au Québec sont-ils appropriés?

Les quatre chapitres formant la deuxième partie de ce rapport s'emploieront à répondre à ces questions et proposeront des pistes pour l'avenir.

IV.1 Une criminalité particulière

La criminalité pour la prévention et la répression de laquelle ont été créées en 2011 l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC, puis en 2018 le corps de police spécialisé du Commissaire, est de nature particulière, et cela a des conséquences déterminantes pour les entités précitées.

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* définit sommairement cette criminalité :

1. La présente loi a pour objet de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle, et de contribuer à favoriser la confiance du public dans les marchés publics et les institutions publiques. À cette fin, elle institue la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption et établit la mission et les pouvoirs du commissaire. Elle établit également une procédure facilitant la dénonciation des actes répréhensibles auprès de ce dernier.

2. Pour l'application de la présente loi, on entend par acte répréhensible :

1° une contravention à une disposition d'une loi fédérale ou du Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi, si cette contravention implique de la corruption, de l'abus de confiance, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence dans, entre autres, l'adjudication, l'obtention ou l'exécution des contrats octroyés dans l'exercice des fonctions d'un organisme ou d'une personne du secteur public, ainsi que dans l'administration de la justice et l'octroi de droits ou de privilèges, telle une autorisation, une nomination ou une subvention, par un organisme ou une personne du secteur public;

1.1° (paragraphe abrogé);

2° un usage abusif des fonds ou des biens publics ou un cas grave de mauvaise gestion en matière contractuelle dans le secteur public;

3° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible prévu aux paragraphes 1° et 2°.

Ce champ de compétence délimité par la loi comporte des conséquences importantes pour le Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police.

En termes simples et clairs, il faut dire que le mandat propre du corps de police spécialisé du CLCC en matière de corruption signifie que les enquêtes qu'il est appelé à mener sont très souvent longues et complexes.

Pour souligner les défis propres à ce genre d'enquête, il est pertinent de se référer au rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès présidé par M^e Michel Bouchard présenté à la ministre de la Justice du Québec et à la directrice des poursuites criminelles et pénales du Québec le 19 octobre 2016, sous le titre *Pour que le procès se tienne et se termine*. Ce rapport traitait de plusieurs sujets, dont la spécificité des enquêtes de grande envergure, la gestion des étapes antérieures au dépôt des accusations et le traitement de la preuve accumulée lors de ces enquêtes.

Le rapport Bouchard traite de procès longs et complexes qui font suite à des enquêtes également longues et complexes. Les enquêtes menées par le corps de police du CLCC partagent plusieurs des caractéristiques des enquêtes longues et complexes identifiées dans ce rapport. Ainsi :

1. On peut d'abord relever le fait que ces enquêtes débutent par une phase de renseignements ou de signalements définis comme dénonciations dans la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Dans ce genre d'actes répréhensibles par la loi, il n'y a ni victime apparente ni scène de crime. L'enquête débute donc par une phase de validation de renseignements qui doivent

être soigneusement examinés de façon à en vérifier la fiabilité et la pertinence avant de décider de mener une enquête et l'orientation à donner à une éventuelle enquête.

2. Les infractions qui tombent sous la juridiction du corps de police spécialisé du CLCC sont des infractions souvent consensuelles, donc sans plaignant, qui laissent peu de traces et où les participants n'ont pas intérêt à collaborer avec les autorités.

3. Les infractions qui tombent sous la juridiction du corps de police spécialisé du Commissaire sont complexes et les éléments liés à l'intention essentielle de ces crimes sont particulièrement difficile à prouver. Il n'est donc pas rare que ces enquêtes s'échelonnent sur une longue période, et la preuve documentaire recueillie peut être très volumineuse.

4. L'informatisation de cette documentation pose, de plus, des défis particuliers. En effet, le passage au numérique a multiplié le nombre de documents produits, traités et échangés au sein des organisations, ce qui amène son lot de complications en matière de perquisitions et de saisies, pour ne rien dire du traitement et de la gestion de la preuve recherchée et accumulée lors de perquisitions et de saisies de matériel informatique. Entre autres, les mandats de perquisition doivent être conçus et rédigés de manière à bien cibler les fichiers à saisir et à éviter de noyer l'enquête dans une masse de renseignements non pertinents.

5. La technologie complique enfin les perquisitions lorsque le secret professionnel de l'avocat est revendiqué. Les documents dématérialisés protégés par le secret professionnel de l'avocat peuvent être à la fois plus nombreux et plus difficiles à identifier. La procédure à suivre pour protéger le secret professionnel en pareil cas est longue et laborieuse. Il s'agit d'une source importante de ralentissement des enquêtes.

6. La structure de plusieurs organisations qui peuvent faire l'objet d'une enquête du corps de police du CLCC, pensons simplement aux municipalités, prévoit explicitement que la fonction de certains membres de leur personnel a pour vocation de leur fournir des conseils juridiques. Dans beaucoup de municipalités, le greffier ou la greffière est avocat ou avocate. Or, les organismes de l'État jouissent du secret professionnel au même titre que les particuliers. Il est de plus en plus fréquent que les enquêtes complexes soient jalonnées d'intervalles de contestations judiciaires ou de requêtes de plusieurs types et que les procès qui s'ensuivent soient eux aussi le théâtre de requêtes multiples, ce qui allonge les procédures et retarde de manière importante le jugement au fond.

Selon des renseignements communiqués au Comité par le Commissaire, en moyenne 1 007,8 jours se sont écoulés pour trancher 14 requêtes de type Lavalée dans le cadre de 8 enquêtes menées dans le cadre de l'UPAC. On pourra se référer, à ce sujet, à la recommandation 3/51 du Comité.

7. Ces interruptions allongent les enquêtes de manière importante, ce qui entraîne de nombreuses conséquences. La mémoire des témoins en regard des événements peut s'altérer avec le temps. L'allongement des enquêtes pose aussi des défis en matière de gestion des enquêtes. Le risque de perte de maîtrise des dossiers augmente avec le temps, les enquêteurs déployant leurs énergies ailleurs pendant l'interruption ou le ralentissement de l'enquête, certains pouvant même changer d'affectation. Le risque de perte de l'« intelligence » de l'enquête ne doit pas être sous-estimé.

8. Une dernière caractéristique propre aux enquêtes qui ressortent du mandat du corps de police spécialisé du Commissaire mérite d'être mentionnée. Les infractions de corruption victimisent l'État et affectent la confiance du public dans ce même État. Dans une large mesure, ces infractions impliquent aussi le manque d'intégrité de serviteurs de l'État, de personnes qui exercent des charges publiques ou sont autrement au service de l'État. Ces

caractéristiques des infractions de corruption entraînent par le fait même une certaine forme de « politisation » de ces infractions ou, plus spécifiquement, de l'intérêt qui est porté à leur détection et aux enquêtes destinées à les mettre en évidence.

En définitive, l'organisation, la gestion et l'exécution des enquêtes longues et complexes que doit mener le corps de police spécialisé du Commissaire nécessitent planification, organisation, rigueur et maîtrise de la gestion de projets.

Ces enquêtes nécessitent aussi un personnel de policiers enquêteurs particuliers. D'une part, ces personnes doivent être dotées de formations, de compétences analytiques et d'habiletés diverses qui les préparent à décortiquer ou à disséquer une criminalité complexe qui sait mobiliser à son propre service des ressources professionnelles telles que le droit, la comptabilité, l'informatique, la gestion et le génie. Cela explique pourquoi des formations universitaires dans les domaines correspondants doivent caractériser une partie importante des policiers enquêteurs formant le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption. D'autre part, comme les enquêtes sont le plus souvent longues, les policiers enquêteurs du CLCC doivent être animés par une motivation et des dispositions personnelles qui leur procurent la « patience » et la ténacité professionnelles nécessaires pour mener des projets d'enquêtes pouvant s'étirer dans le temps. Autrement dit, les enquêteurs qui mènent ce genre d'enquête doivent avoir le profil de l'emploi. Heureusement, les dispositions législatives et réglementaires adoptées depuis 2018 permettent maintenant au Commissaire de recruter pour son corps de police la variété des ressources humaines et des compétences qui lui sont nécessaires.

Pour conclure cette présentation de la criminalité particulière formant le mandat du corps de police du Commissaire, il convient de signaler que cette criminalité évolue et que l'État peut être la cible d'infractions graves qui sont autres que les actes répréhensibles identifiés dans la loi sous le terme de « corruption ». Ainsi, outre la corruption qu'identifie la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, l'expérience récente montre que l'État peut aussi être lui-même victime de fraude, comme le mentionne l'article 2 de la loi. Par exemple, selon les renseignements portés à la connaissance du Comité, de telles fraudes peuvent prendre la forme de production de faux passeports vaccinaux ou de fausses cartes d'assurance maladie, d'activités criminelles auxquelles s'intéresse déjà le corps de police du CLCC. L'État peut être victime de crimes qui ne sont pas visés par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. On peut penser à des formes de cybercriminalité pouvant s'attaquer aux organismes gouvernementaux ou publics et mettant en péril leur capacité à accomplir leurs mandats respectifs, le fonctionnement de leurs systèmes d'information de gestion, l'intégrité de leurs bases de données, avec pour ambition soit d'extorquer des rançons financières, soit tout simplement de perturber plus ou moins gravement leur fonctionnement d'ensemble. À titre d'exemple, on peut rappeler que le 13 avril 2023, Hydro-Québec a été victime d'attaques paralysant certains de ses systèmes informatiques. Outre ces formes de criminalité complexe, on peut évoquer des fraudes économiques et financières hautement sophistiquées qui agressent les citoyens, les entreprises, les organismes publics, les organismes sans but lucratif, et pour lesquelles les services policiers traditionnels sont souvent dépourvus de ressources spécialisées.

Toutes les analyses et les considérations qui précèdent conduisent à des questions concernant l'organisation et le mandat du commissaire et de son corps de police. Le Comité y reviendra dans le chapitre consacré à ses recommandations.

IV.2 Le Comité consultatif sur la réalité policière et l'avenir du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC

Dans le cadre de ce chapitre, il convient d'examiner une proposition concernant l'avenir de l'UPAC et du Commissaire à la lutte contre la corruption présentée en mai 2021 par le Comité consultatif sur la réalité policière dans son rapport remis à la ministre de la Sécurité publique et intitulé *Rapport final. Modernité. Confiance. Modernité* (gouvernement du Québec, 2021, ISBN 978-2-550-89212-0. Au sujet de la démarche du Comité consultatif, voir la note 1 à la fin du présent chapitre).

Le Comité consultatif s'est intéressé à l'UPAC et au Commissaire à la lutte contre la corruption. Ainsi, tout juste après le « Mot du Comité » et avant même l'introduction du rapport apparaît une page, sous le titre « Les 6 principaux éléments du virage proposé », où le Comité énonce la recommandation suivante : « Intégration de l'UPAC à une nouvelle entité : Création d'une unité spécialisée en cybercriminalité et crimes économiques » (page 5). Sur ce thème de la cybercriminalité et des crimes économiques, deux orientations sont mises de l'avant par le Comité consultatif.

En premier lieu, évoquant l'importance croissante de ces deux catégories de criminalité, et se référant à des expériences étrangères d'organisations destinées à lutter contre ces formes de criminalité, le Comité juge nécessaire de regrouper et d'unir les forces capables ensemble de lutter efficacement contre ces formes de criminalité, et il explique cette vision comme suit :

Le Canada lui-même s'est doté en 2020 du Groupe national de coordination contre la cybercriminalité (GNC3). Composé de policiers et de civils issus de diverses disciplines, le GNC3 collabore avec les organismes d'application de la loi et d'autres partenaires, dont l'entreprise privée, en vue de réduire la menace et les répercussions de la cybercriminalité et le nombre de victimes qu'elle fait au pays.

Sans qu'elles puissent être transposées intégralement au Québec, les structures de fonctionnement des organismes similaires ailleurs dans le monde peuvent servir d'inspiration. Cet avis est partagé par quelques-unes des parties prenantes ayant pris part aux travaux du comité, dont les directeurs de police.

De l'avis du comité, l'idée de réunir en une seule et même entité l'ensemble des forces vives en cybercriminalité est gagnante à tous les points de vue, et le Québec aurait avantage à tabler sur cette approche. Le modèle pourrait aussi être utilisé pour structurer l'action policière en matière de crimes économiques. Lorsqu'ils ne sont pas purement et simplement perpétrés au moyen des technologies, les crimes économiques comportent en fait très souvent une forte variable technologique. Il suffit d'ailleurs de prendre connaissance des différents mémoires présentés au comité pour constater que la résolution des dossiers d'enquêtes économiques et de cybercrimes exige très souvent des expertises similaires, que ce soit en informatique, en droit, en juricomptabilité ou en blanchiment d'argent.

Dans un cas comme dans l'autre, la mise à contribution de l'entreprise privée, particulièrement des institutions bancaires qui disposent d'imposants contingents de spécialistes en cybercriminalité, apparaît tout aussi pertinente. Selon l'ADPQ, à l'heure actuelle, les enquêtes sont difficiles, car « le secteur privé ne dispose pas des prérogatives de collecte du renseignement et des capacités nécessaires pour protéger ses réseaux et son infrastructure. À l'inverse, les organisations policières disposent de ces pouvoirs légaux et des capacités nécessaires, mais elles ne disposent pas de l'expertise spécifique sur les cybermenaces affectant le secteur privé dans son ensemble ». La mise en commun des ressources permettrait de remédier au problème. (Comité consultatif, rapport, p. 60-61)

En substance, sous la supervision du ministère de la Sécurité publique, l'« Unité spécialisée en cybercriminalité et crimes économiques » rassemblerait le pôle opérationnel des fonctions d'enquête composé d'équipes ou d'unités mixtes en cybercriminalité et en crimes économiques, une fonction ou un pôle de recherche et d'évaluation, une fonction ou un pôle de renseignement criminel, un conseil stratégique (gouvernement, membres publics, privés et civils, décrits comme une « sorte de conseil d'administration »), et un comité de direction « sous le leadership de la Sûreté du Québec » (rapport, p. 61-62). Il s'agirait donc d'une « unité nationale spécialisée regroupant des analystes en renseignement, des enquêteurs et des spécialistes de différents secteurs issus d'organisations publiques et privées » (p. 61).

La deuxième orientation proposée par le Comité consultatif concerne le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC. Après avoir rappelé les origines et le développement du CLCC et de l'UPAC, le Comité consultatif fait état d'une perte de confiance du public envers l'UPAC, et aussi de la baisse du nombre de dénonciations d'actes répréhensibles adressées au Commissaire (une tendance qui doit être interprétée avec beaucoup de prudence, comme cela est précisé au chapitre III du présent rapport). Comme il faut tout de même préserver et même consolider l'expertise de l'UPAC, le Comité consultatif formule la recommandation suivante :

Considérant le fait que les enquêtes en lien avec la corruption requièrent les mêmes moyens d'investigation, expertises et ressources que les crimes économiques et la cybercriminalité, le comité recommande de :

Recommandation numéro 28

Transférer le mandat d'enquête sur les infractions associées à la corruption, à la collusion et à la fraude dans l'adjudication et la réalisation de contrats publics du Commissaire à la lutte contre la corruption vers la nouvelle unité spécialisée en cybercriminalité et crimes économiques.

Le Comité complète sa recommandation par les considérations suivantes :

La force d'enquête du CLCC, jumelée à celle d'autres enquêteurs et experts en crimes économiques dans une structure élargie, pourrait ainsi lui permettre de traiter les dossiers en lien avec la corruption, la lutte à la fraude, le blanchiment d'argent, l'extorsion et les crimes contre l'État.

Du point de vue du comité, la consolidation de l'expertise de l'UPAC dans un ensemble opérationnel plus large devrait contribuer à une meilleure utilisation des effectifs d'enquête. L'approche permettrait non seulement de faire des liens grâce aux renseignements mis en commun [...], mais aussi de gagner en efficacité et en confiance. Elle aura également des effets

d'émulation bénéfiques, en plus de permettre de construire des passerelles entre les nombreuses facettes de la cybercriminalité et du crime économique. Autre facteur à ne pas négliger : la formule favorisera les échanges entre les enquêteurs, les équipes de recherche universitaire et les acteurs du secteur privé, ce qui n'est pas le cas dans la structure actuelle du CLCC (rapport, p. 67)

Le Comité de surveillance des activités de l'UPAC partage le jugement du Comité consultatif sur la nécessité de préserver et de consolider l'expertise du corps de police du CLCC. Le CSUPAC partage également le jugement du Comité consultatif sur la nécessité de mieux organiser le travail d'enquête sur les crimes entraînant des enquêtes longues et complexes qui doivent reposer sur une expertise et des compétences particulières, notamment la cybercriminalité, les crimes économiques et la cyberfraude. Il y a là un enjeu dont le Comité consultatif a correctement reconnu l'importance et la gravité croissantes, et le CSUPAC souscrit à la préoccupation du Comité consultatif. Cependant, si le diagnostic du Comité consultatif sur la réalité policière est justifié, le CSUPAC n'est pas convaincu de la valeur du remède que propose ce Comité consultatif, et particulièrement pas de l'idée de supprimer le corps de police du CLCC. La position du CSUPAC repose sur les considérations suivantes :

1° Concernant le « leadership » de la Sûreté du Québec sur la nouvelle Unité spécialisée en cybercriminalité et en crimes économiques

Le gouvernement du Québec peut assurément choisir de confier à la Sûreté du Québec le « leadership » sur la cybercriminalité et les crimes économiques. Cependant, il ne s'ensuivrait pas forcément ou logiquement qu'il faille supprimer le corps de police du CLCC en l'intégrant d'autorité à la Sûreté du Québec. En effet :

(1) la collusion et la corruption ne sont pas nécessairement ni toujours des activités de cybercriminalité. Ces comportements criminels peuvent être menés autrement qu'en utilisant essentiellement la technologie informatique. Un « leadership » en matière de cybercriminalité ne confère pas de soi un mandat ni une expertise en matière de prévention et de répression des crimes de collusion et de corruption affectant les organismes publics. Certes, le corps de police du CLCC devrait collaborer avec la Sûreté du Québec si celle-ci reçoit le mandat de « leadership » en matière de cybercriminalité et de crimes économiques. Mais cela ne requiert pas de toute nécessité la disparition de ce corps de police spécialisé, qui risquerait la dilution ou même la perte d'une expertise patiemment développée en matière de criminalité de collusion et de corruption dans la gestion d'organismes publics.

(2) depuis la modification législative de 2018 instituant deux corps de police spécialisés, dont celui du CLCC, des efforts considérables ont été déployés et demeurent déployés pour construire un corps de police de haute compétence, notamment par des modifications fondamentales dans les pratiques de recrutement de policiers enquêteurs, le recours à des personnes titulaires de formations universitaires, qui sont ensuite formées en matière d'enquête policière et le développement d'une culture organisationnelle et professionnelle adaptée à la prévention et à la répression d'une forme particulière de criminalité. La proposition du Comité consultatif constituerait un virage à 180° et le regrettable et injustifiable gaspillage de cinq années de développements législatifs, réglementaires, administratifs ainsi que d'expertise et d'organisation policières.

Pour ces deux raisons, le Comité consultatif sur la réalité policière tire la conclusion que l'attribution à la Sûreté du Québec d'un « leadership » en matière de cybercriminalité et de crimes économiques requiert nécessairement la suppression du corps de police spécialisé du CLCC. Le CSUPAC ne partage pas la conclusion ni la vision du Comité consultatif sur la réalité policière.

2° Concernant la perte alléguée de confiance du public envers le Commissaire à la lutte contre la corruption

Selon le jugement du CSUPAC, nourri par son expérience depuis 2018, les propos du Comité consultatif sur la présumée perte de confiance du public envers le Commissaire à la lutte contre la corruption ne justifient pas la suppression de l'institution et de son corps de police.

Le sondage que cite le Comité consultatif a été réalisé en novembre 2020. Le Comité consultatif en présente comme suit les faits saillants :

Pour différentes raisons, au cours des dernières années, l'UPAC a fait régulièrement les manchettes. Les faits rapportés ont contribué à miner la confiance du public envers l'institution. Un coup de sonde effectué par le comité en novembre 2020 dans le cadre d'un sondage omnibus de SOM a confirmé cette tendance. Plus de la moitié des répondants (58,0 %) ont en effet affirmé avoir peu ou pas du tout confiance en l'UPAC. Une importante proportion (48,0 %) d'entre eux se sont aussi dit plutôt insatisfaits, voire très insatisfaits, du travail effectué par l'organisation policière, et encore plus des retombées de ses enquêtes (66,0 % plutôt insatisfaits ou très insatisfaits). (rapport, p. 65)

Invoquer une présumée perte de confiance du public, selon une enquête maintenant vieille de plus de deux ans, pour justifier l'abolition du CLCC et de son corps de police, c'est témoigner d'une grave méconnaissance de deux faits :

(1) De manière générale, les corps policiers ne peuvent être tenus comme les seuls responsables des jugements des tribunaux dans les causes pour lesquelles ces corps policiers ont fourni des preuves. Il se peut que le verdict du tribunal dans des causes impliquant des enquêtes menées par l'UPAC ou le corps policier du CLCC donne naissance à des perceptions négatives, dans la population, de la valeur des entités en cause et de leurs enquêtes. Toutefois, un gouvernement responsable ne peut fonder une décision de faire disparaître un corps de police spécialisé, par intégration à la Sûreté du Québec, sur de simples « perceptions » populaires et une présumée « perte de confiance », mesurée par un sondage figé dans le temps, envers ce corps de police.

(2) Les enquêtes criminelles menées sous la *coordination* du Commissaire à la lutte contre la corruption entre 2011 et 2020, et dont nombre de médias et de membres du personnel politique élu ont critiqué le présumé manque de succès, *furent confiées pour l'essentiel à l'équipe d'enquête sur les fraudes majeures de la Sûreté du Québec désignée comme faisant partie de l'UPAC*. Dans la réalité des choses, le Commissaire a alors coordonné le travail des enquêteurs prêtés au Commissaire par la Sûreté du Québec pour une période limitée, et non pas à des policiers en lien d'emploi sous l'autorité du CLCC. Ce n'est que depuis novembre 2021 — six mois après le dépôt du rapport du Comité consultatif — que le Commissaire dispose,

pour ses enquêtes criminelles, d'un personnel policier qu'il a lui-même embauché, suivant des critères et des exigences qui diffèrent des critères et des exigences habituels pour l'embauche de policiers enquêteurs qui doivent nécessairement amorcer leur carrière par des années de service en patrouille-gendarmerie. Ce n'est que depuis l'embauche de ce nouveau personnel d'enquête du Commissaire qui travaille sous son autorité (et non sous sa coordination), que le CLCC peut être tenu pleinement imputable des enquêtes criminelles qu'il fait effectuer par son propre personnel policier.

Le Comité consultatif n'a pas jugé nécessaire de rappeler ces deux réalités très importantes; cela influence son jugement sur le CLCC et l'UPAC. La double omission du Comité consultatif prive la recommandation de ce dernier d'un solage solide et convaincant.

3° Une méthode problématique ou le choix de « vouloir faire du neuf avec du vieux »

Le CSUPAC constate que le Comité consultatif propose une méthode d'organisation de la lutte contre la cybercriminalité et les crimes économiques qui a déjà été expérimentée dans le cas de l'UPAC et du CLCC, avec des résultats qui ont provoqué bien des critiques (en commençant par celles que le Comité consultatif formule lui-même dans son rapport — voir la note 2 à la fin du présent chapitre).

Au début de 2011, le gouvernement québécois en poste est harcelé d'allégations et d'accusations de corruption ou, à tout le moins, de complaisance à l'égard de pratiques douteuses alléguées en matière d'octroi de contrats de travaux publics et de fournitures de biens et de services. Le gouvernement est invité avec force à poser des gestes susceptibles de restaurer la confiance de la population dans l'intégrité de la gestion et de l'attribution des contrats des organismes publics. Le 16 février, le gouvernement adopte le décret 114-2011 « concernant la création de l'Unité permanente anticorruption formée d'effectifs provenant » d'unités d'enquête ou de vérification existantes, dont l'escouade policière Marteau « coordonnée par la Sûreté du Québec ». Malgré cette référence à la SQ, le gouvernement ajoute à son décret que « l'Unité permanente relève d'un Commissaire à la lutte contre la corruption » (lequel poste ne sera créé par voie législative que plusieurs mois après l'adoption du décret 114-2011). Le Commissaire « coordonnera » des équipes d'enquêteurs policiers ainsi que, notamment, des équipes d'enquêteurs de la Commission de la construction du Québec, de Revenu Québec et de la Régie du bâtiment du Québec.

Bien qu'il formule des critiques importantes à l'endroit de l'UPAC et du Commissaire à la lutte contre la corruption pour les résultats obtenus en dix ans, le Comité consultatif, qui affirme à juste titre la nécessité urgente d'une lutte plus active et mieux organisée contre la cybercriminalité et le crime économique, recommande en fait aux instances politiques québécoises d'organiser cette lutte selon une méthode tout à fait semblable à celle utilisée pour créer l'UPAC et le CLCC, avec les résultats que le Comité consultatif déplore vigoureusement.

Il a fallu presque dix ans pour que les autorités politiques québécoises donnent au Commissaire à la lutte contre la corruption le corps de police spécialisé indispensable à une lutte efficace contre la criminalité de collusion et de corruption, et surtout les moyens humains nécessaires. Si l'on suit la recommandation du Comité consultatif, il y a risque de

revivre l'expérience, qu'il déplore lui-même, de l'UPAC et du CLCC en voulant « faire du neuf avec du vieux ». Pour sa part, le Comité de surveillance ne juge pas sage de suivre cette méthode.

Le gouvernement du Québec en est venu à la conclusion que la réaffectation temporaire de ressources existantes au sein d'unités mixtes avait montré ses limites dans le cas d'enquêtes longues et complexes exigeant une expertise particulière. Le CSUPAC partage cette conclusion.

IV.3 Considérations sur les corps de police spécialisés

La proposition du Comité consultatif de « transférer le mandat d'enquête sur les infractions associées à la corruption, à la collusion et à la fraude dans l'adjudication et la réalisation de contrats publics du Commissaire à la lutte contre la corruption vers la nouvelle unité spécialisée en cybercriminalité et crimes économiques » sous le « leadership » de la Sûreté du Québec met inévitablement en cause l'avenir du CLCC et de son corps de police spécialisé comme entités autonomes. Cela met surtout en cause la notion de corps de police spécialisé composé autrement que par le déplacement d'effectifs traditionnels au sein d'unités mixtes « coordonnées » par un corps de police généraliste. Dans une réflexion sur l'avenir, il est nécessaire de réfléchir à l'utilité des corps de police spécialisés.

IV.3.1 Modèles étrangers

Même s'ils sont extérieurs aux modèles traditionnels québécois et canadien d'organisation des corps de police selon lesquels un corps de police doit assumer à la fois des fonctions de patrouille-gendarmerie et d'enquête, il existe de nombreux modèles étrangers de corps de police spécialisés qui n'exercent pas de fonction de patrouille-gendarmerie.

Pour illustrer la notion de corps de police consacré à la fonction d'enquête, on citera quelques cas en provenance des États-Unis et du Royaume-Uni. Le choix de citer ces exemples particuliers est justifié par des éléments d'apparence avec la situation québécoise et canadienne. Les États-Unis, comme le Canada, sont un pays fédéral; le droit criminel, comme celui du Canada, en est un de *common law* et fonctionne selon les principes de la présomption d'innocence et du procès par jury, dans le cadre des droits de la personne fixés par la Constitution; et, comme au Canada, il y existe une multiplicité de corps policiers établis soit par les municipalités, soit par les États, soit par le Congrès fédéral, chaque type ayant son aire géographique propre. Pour ce qui est de la référence au Royaume-Uni, il suffit de mentionner que le système juridique et l'organisation traditionnelle des corps de police du Canada ont été directement importés de l'Angleterre.

Aux États-Unis, en vertu de la Constitution, le droit criminel et pénal relève des États. Les fonctions policières de base, dont la patrouille-gendarmerie et l'enquête sur les crimes définis par le code criminel de chaque État, relèvent d'abord des corps de police institués par les municipalités ou les États eux-mêmes. Cependant, le Congrès a adopté un ensemble de

lois constituant en quelque sorte un code criminel fédéral identifiant des crimes relevant de l'autorité fédérale. Le Congrès a aussi institué des tribunaux et des corps policiers veillant à l'application des lois fédérales.

Ces corps policiers établis par le pouvoir fédéral ont pour caractéristique de ne pas offrir de services de patrouille-gendarmerie, comme le font les corps policiers municipaux ou des États, et de se consacrer aux activités d'enquête. On peut citer quatre corps de police spécialisés fédéraux de ce genre :

A) Federal Bureau of Investigation (FBI)

Principal corps de police fédéral des États-Unis en matière d'enquête criminelle, le FBI se consacre à une variété de crimes et délits. Entre autres domaines, il enquête en matière d'antiterrorisme, de contre-espionnage, de crimes informatiques et d'une variété de crimes et délits relevant de lois fédérales. Il agit aussi comme service de renseignement intérieur.

B) Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (BAFTE)

Ce corps policier spécialisé en enquête se consacre à des délits définis, dont les actions terroristes et les crimes violents, particulièrement ceux utilisant des explosifs, des armes à feu ou l'incendie; le trafic illégal d'armes à feu et d'explosifs; le commerce illégal du tabac et de l'alcool; les bandes criminelles. Le BAFTE agit en collaboration avec les corps de police locaux et les organismes dans le domaine de la sécurité publique.

C) Drug Enforcement Agency

Cette composante du ministère fédéral de la Justice des États-Unis est spécialisée dans l'enquête en matière de drogues et de substances contrôlées. Les activités de la DEA sont essentiellement de l'ordre de l'enquête. Les agents spéciaux sont souvent appelés à intervenir sur le terrain, par des opérations policières d'arrestations de personnes, de démantèlement de réseaux de trafiquants de drogues, de perquisitions et de saisies de biens et de produits interdits. Cependant, il ne s'agit pas là de ce qu'on peut appeler des « activités de patrouille-gendarmerie ».

D) United States Secret Service

Le United States Secret Service est particulièrement connu dans son rôle de protection du président et du vice-président et d'autres personnalités politiques nationales ou étrangères. Cependant, ce corps de police a d'abord été établi dès 1865, au sein du Treasury Department, pour lutter contre la contrefaçon de la monnaie. Aujourd'hui, l'organisme présente cette partie de sa mission comme celle de la protection de l'infrastructure financière des États-Unis contre la cybercriminalité, la criminalité financière et les fraudes financières.

En examinant ces quatre corps de police et leurs champs de compétence, on peut dégager les constatations suivantes :

- (1) Les activités criminelles que ces corps policiers combattent témoignent en général d'une grande complexité. Il est loin d'être évident que la formation de base et l'expérience en patrouille-gendarmerie sont d'une utilité prioritaire pour le travail à y accomplir.
- (2) Ces activités, qui sont souvent le fait de réseaux bien organisés, peuvent exiger des enquêtes longues, nécessiter des techniques et des procédures d'enquête spécialisées, et conduire à des preuves complexes.
- (3) Ces activités requièrent le recours à du personnel formé dans de multiples disciplines souvent enseignées seulement en milieu universitaire. Les quatre corps présentés semblent apprécier vivement les diplômés universitaires (sans nécessairement toujours refuser

d'embaucher des policiers traditionnels ou des militaires dans certains cas, comme le fait le DEA).

(4) Les formes de criminalité constituant le mandat du corps de police du CLCC comportent des ressemblances évidentes avec celles assignées à ces quatre corps de police américains. Ces exemples provenant des États-Unis montrent que des corps de police spécialisés en enquête et dispensés de toute fonction de patrouille-gendarmerie peuvent pleinement exister, fonctionner et contribuer au respect des lois et aux enquêtes nécessaires à cette fin, dans un écosystème policier formé essentiellement de corps de police à fonctions multiples.

D'autres juridictions semblables à la nôtre ont mis en place des organismes spécialisés. On n'a qu'à penser au Serious Fraud Office britannique, qui se spécialise dans l'enquête et la poursuite des crimes économiques complexes et la corruption. Cet organisme, qui présente la particularité de mener les enquêtes dans ces domaines et de mener les poursuites criminelles, fait appel à du personnel d'enquête possédant des qualifications diverses et des compétences spécialisées sans avoir préalablement exercé des fonctions en gendarmerie.

Avec ses deux corps de police spécialisés en enquête, et plus particulièrement avec le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, le Québec peut s'appuyer sur des exemples fournis par les corps de police spécialisés aux États-Unis et au Royaume-Uni qui s'insèrent dans un système policier à multiples composantes généralistes.

IV.3.2 Les décisions québécoises

L'existence du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption résulte d'une série de décisions claires et résolues des instances gouvernementales du Québec :

1° Décisions législatives

Deux décisions législatives concourent à instituer le corps de police spécialisé du Commissaire :

En premier lieu, l'adoption, le 14 février 2018, du projet de loi numéro 107 (2018, chapitre 1), 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*, modifie la *Loi sur la police* de manière fondamentale en sanctionnant l'existence d'un nouveau type de corps de police. Il s'agit de corps de police déclarés « spécialisés » par la loi. Ces corps se distinguent par le fait qu'ils n'assument aucune fonction de patrouille-gendarmerie. L'un des deux corps de police spécialisés est celui du Commissaire à la lutte contre la corruption.

En créant ce nouveau type de corps de police, le législateur rompt avec la conception des corps de police définie en 1968 par la *Loi de police* et confirmée en 2000 par la *Loi sur la police*, et aussi avec une tradition plus ancienne d'organisation policière. Jusqu'à l'adoption de la loi

de 2018, tous les corps de police du Québec (Sûreté du Québec, corps policiers municipaux, corps policiers autochtones) partageaient les mêmes trois fonctions, ou « domaines », soit la patrouille-gendarmerie (dans laquelle on peut introduire la contribution aux mesures d'urgence), l'enquête et la gestion, comme le précise la *Loi sur la police* de 2000 :

1. Les programmes de formation professionnelle qualifiante du personnel policier portent sur les trois domaines de la pratique policière, à savoir :
 - 1° la patrouille-gendarmerie;
 - 2° l'enquête policière;
 - 3° la gestion policière.

Les corps de police traditionnels présentent la caractéristique commune que le personnel policier affecté à la fonction d'enquête se compose de policiers et de policières ayant *d'abord* servi dans la fonction de patrouille-gendarmerie. Cet arrangement est issu de l'histoire des corps policiers depuis près d'un siècle. La tradition est consacrée par la loi. En effet, l'article 2 de la *Loi sur la police*, adoptée en 2000, spécifie que l'« acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux autres pratiques policières ».

Par contre, les deux corps de police institués par la modification de 2018 à la *Loi sur la police* n'assument pas de fonction de patrouille-gendarmerie.

Le deuxième geste législatif, qui intéresse le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, est la reconnaissance et l'institution d'un nouveau modèle de formation et de recrutement. Ce modèle résulte de l'adoption, le 11 décembre 2020, de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* (2020, c. 31, projet de loi 72).

En vertu de cette loi, le commissaire à la lutte contre la corruption peut embaucher, à titre de policiers-enquêteurs qui auront statut d'agents de la paix, des personnes selon des critères de sélection et de formation déterminés par règlement adopté par le gouvernement et qui lui sont propres. En particulier, il n'est pas nécessaire que ces personnes excipent d'une formation et d'une expérience de patrouille-gendarmerie, ce qui s'écarte d'une disposition de l'actuelle *Loi sur la police* faisant de ce type d'expérience la voie obligée vers une pratique comme enquêteur.

Ainsi, par des lois adoptées en 2018 et en 2020, l'Assemblée nationale du Québec a joint deux idées rompant avec la tradition policière québécoise et qui convergent avec ce qui se fait ailleurs : (1) La création d'un corps de police spécialisé en enquête et sans fonction de patrouille-gendarmerie et (2) qui, de plus, peut recruter son personnel d'enquête parmi les diplômés universitaires de certaines disciplines jugées pertinentes pour la lutte contre la corruption dans les administrations publiques, sans requérir une formation et une expérience professionnelle antérieure en patrouille-gendarmerie, et ce, selon des critères de sélection et de formation fixés par le gouvernement.

2° Décision gouvernementale réglementaire

À ces deux décisions législatives, il faut ajouter le décret 1117-2021 adoptant 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*. En particulier, ce règlement détermine les trois volets de la formation sur la pratique de l'enquête policière nécessaire à toute personne intéressée par une carrière en enquête policière dans le corps de police du CLCC. Ce règlement ne prescrit aucun préalable particulier de formation ou d'expérience comme condition d'admissibilité à un poste de policier-enquêteur au sein de ce corps de police.

3° Décision administrative du Secrétariat du Conseil du trésor

Outre ce qui précède, le Secrétariat du Conseil du trésor a adopté deux décisions concernant les conditions d'emploi pour les agents et pour les officiers du corps de police spécialisé du CLCC.

Le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption dispose ainsi de l'ensemble des bases législatives, réglementaires et administratives nécessaires à son existence et à la réalisation du mandat de prévention et de répression de la corruption dans les organismes publics québécois. Le cumul de ces bases, plus le développement de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption décrit dans le chapitre III du présent rapport, justifient de penser que la première recommandation du Comité de surveillance, dans son rapport d'activité pour la première année de son mandat (2018-2019) est réalisée pour l'essentiel :

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, compte tenu de la décision du législateur d'instituer un corps de police spécialisé ausing 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.

(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.
- h) [...]

(5) ÉCHÉANCIER : Que la constitution complète et effective [sic] du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption soit complétée le ou avant le 31 mars 2023.

Au vu des exemples de corps de police spécialisés des États-Unis et du Royaume-Uni évoqués plus haut et des décisions québécoises arrêtées depuis 2018, le Comité de surveillance confirme ici son jugement que donner suite aux recommandations du Comité sur la réalité policière de créer une nouvelle unité spécialisée composée d'une agglomération de services existants « sous le leadership de la SQ » constituerait un retour en arrière alors qu'un nouveau modèle prometteur vient tout juste d'être mis en place.

IV.4 Avenir du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption

En s'interrogeant sur l'avenir de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police, le Comité de surveillance s'inspire de deux idées directrices.

La première idée directrice est que le Québec doit conserver l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police spécialisé tels qu'ils existent présentement et en préserver la pleine autonomie.

Cinq raisons d'importance croissante soutiennent cette première idée directrice :

1 ° Exemples étrangers

Une première raison appuyant l'existence au Québec d'un corps de police spécialisé en enquête comme celui du CLCC est que ce type d'organisme policier existe déjà ailleurs et a fait ses preuves. La décision du Québec n'est pas isolée. Il existe ailleurs des corps de police spécialisés en enquête, qui ont souvent pour caractéristique de recruter une partie ou la totalité de leur effectif parmi des personnes ayant une formation universitaire dans différents domaines et sans exiger d'elles ni formation ni expérience professionnelle préalable en patrouille-gendarmerie. En outre, comme on le verra au chapitre V du présent rapport, l'existence au Québec d'un organisme comme le Commissaire à la lutte contre la corruption correspond très bien à des normes sanctionnées à l'échelle internationale.

2° Continuité décisionnelle des instances gouvernementales québécoises

Une deuxième raison appuyant l'existence au Québec d'un corps de police spécialisé en enquête comme celui du Commissaire et de cette dernière institution est la continuité décisionnelle des instances gouvernementales québécoises en cette matière. En particulier, les gestes posés par l'Assemblée nationale en 2018 (corps de police spécialisés), en 2019 (nomination du commissaire à la lutte contre la corruption par l'Assemblée nationale) et en 2020 (critères de formation et d'embauche spécifiques pour le corps de police du CLCC de ses propres agents, sous-officiers et officiers), et le décret 1117-2021 indiquent un jugement réitéré des instances gouvernementales selon lequel le corps de police spécialisé du CLCC, le Commissaire et l'UPAC sont nécessaires pour veiller à l'intégrité des appareils d'administration publique et combattre la corruption dans la gestion des organismes publics québécois et leurs contrats.

Évidemment, il n'est pas interdit aux instances gouvernementales de changer d'idée. Cependant, dans le cas présent, il faudrait leur présenter des arguments justifiant de revenir en arrière. Il faut laisser à l'ensemble des décisions gouvernementales le temps de porter tous leurs fruits. Rien dans la réalité actuelle des choses ne justifie des changements précipités.

3° Nombre d'organismes publics exposés à la collusion, à la corruption, et aussi à la fraude

Une troisième raison appuyant l'existence du corps de police spécialisé du CLCC est l'existence de plus de 1 500 organismes publics susceptibles de subir des activités criminelles de corruption dans leur gestion ou dans leurs contrats, de même que de fraude. Ces 1 500 organismes concluent annuellement des dizaines de milliers de contrats pour des biens et des services et gèrent annuellement des centaines de milliards de dollars de fonds publics. Il est pleinement justifié de dire que le Québec a intérêt à s'équiper pour prévenir si possible et pour traiter, si nécessaire, ce risque continu. L'institution d'un corps de police spécialisé et d'un Commissaire dédiés en particulier à ce risque de société est une bonne réponse à la menace qu'il représente pour l'intégrité des institutions publiques.

4° Une criminalité complexe

Une quatrième raison appuyant l'existence au Québec du corps de police spécialisé du CLCC et de cette institution tient aux caractéristiques particulières de la criminalité de corruption, comme précisé dans la première partie du présent chapitre.

La corruption dans la gestion des organismes publics et leurs contrats ne laisse pas de scène de crime; elle ne fait pas de victimes directement visibles ou apparentes; elle repose sur des actions consensuelles et des complicités consenties; elle se fait dans l'ombre et de manière particulièrement cachée; elle consiste souvent en montages très complexes; elle embrouille souvent de manière très obscure la responsabilité individuelle des personnes en cause; elle se déploie souvent sur une longue période; elle requiert des preuves compliquées à constituer et régies par des lois et une jurisprudence exigeantes; elle est souvent confrontée à des témoins réticents; elle met en cause le personnel politique élu ou des fonctionnaires; elle suscite la curiosité des médias; elle requiert des enquêtes souvent longues et pas toujours concluantes.

En conséquence, combattre cette criminalité requiert une culture, une organisation et un fonctionnement adaptés. Seul un corps de police spécialisé et dédié à combattre la corruption peut s’y consacrer pleinement, développer les procédures et les techniques d’enquête les plus efficaces, apprendre à maîtriser le droit et la jurisprudence applicables, prendre le temps nécessaire à constituer une preuve probante, en un mot : composer efficacement avec les caractéristiques particulières de cette criminalité.

5° Nécessité d’un personnel policier titulaire de formations professionnelles spécialisées

Une cinquième raison particulièrement déterminante appuyant l’existence au Québec du corps de police spécialisé du CLCC tient aux caractéristiques particulières des ressources professionnelles nécessaires pour la lutte contre la corruption et contre toute criminalité comparablement complexe.

D’une part, il faut affecter à la criminalité complexe des ressources professionnelles spécialisées qualifiées pour ce travail et disposant de connaissances et de méthodes d’analyse efficaces. De telles ressources humaines spécialisées doivent être formées de manière spécialisée, recrutées selon des critères spécialisés et intéressées à faire carrière d’enquête dans ce domaine spécialisé moins prisé et parfois moins valorisé dans les corps de police généralistes.

La formation collégiale en techniques policières, la formation initiale en patrouille-gendarmerie de l’École nationale de police du Québec et une expérience en patrouille-gendarmerie ne peuvent être tenues pour les meilleures préparations possibles à l’enquête sur la criminalité de corruption, compte tenu de ses caractéristiques propres. À l’opposé, des formations universitaires en droit, en comptabilité, en informatique, en gestion, en génie, en juricomptabilité et autres disciplines comparables fournissent des connaissances et des instruments d’analyse permettant aux enquêteurs de comprendre et de déconstruire les montages qui caractérisent les crimes de corruption. De plus, les enquêtes sont souvent longues et demandent un personnel qui accepte ce genre de contraintes professionnelles. Le recours par le commissaire, depuis 2011, à l’emprunt d’enquêteurs de corps de police existants, et ce, pour des périodes de trois ans, n’a pas donné tous les résultats espérés. Par ailleurs, l’idée de contraindre les corps policiers généralistes à mettre en place deux filières distinctes de conditions de formation, d’embauche et de cheminement de carrière, pour qu’ils puissent se doter des ressources professionnelles nécessaires à l’enquête sur la corruption dans les organismes publics, risque de les entraîner dans des difficultés importantes de gestion de personnel, de relations de travail et de négociations collectives. Ce serait, en fait, leur dire de se doter de deux catégories différentes d’enquêteurs-policiers. Cette voie entre en opposition avec la culture organisationnelle dominante des corps de police généralistes.

D’autre part, outre la spécialisation, il faut trouver des personnes intéressées à se consacrer à des enquêtes de longue haleine et qui ne cadrent pas avec le profil des recrues des corps de police qui ont une importante fonction de patrouille-gendarmerie. Les personnes attirées par le travail sur le terrain vivant de la patrouille-gendarmerie dans les environnements municipaux ont des aspirations professionnelles qui ne les destinent pas nécessairement au travail d’enquête, et encore moins au travail d’enquête spécialisée qui s’inscrit dans la durée. Les personnes qui, après une expérience de patrouille-gendarmerie, s’engagent dans la

fonction d'enquête dans des corps policiers généralistes n'ont pas nécessairement la vocation requise pour s'engager dans de longues enquêtes, sur une criminalité particulièrement complexe, avec des exigences de preuve difficiles, et des résultats souvent décevants. Autrement dit, il faut l'équivalent, du point de vue de la motivation et de l'intérêt professionnels, du « physique de l'emploi ». Il y a, ici, un enjeu de *casting*.

Enfin, comme certaines voix le proposent, remettre le mandat du corps de police spécialisé du CLCC à la SQ ou à un corps de police municipal, c'est demander à ces corps de police de faire, avec les ressources non spécialisées qu'elles ont déjà prêtées au CLCC, de meilleures enquêtes que celles que ces ressources ont faites sous l'autorité du CLCC. Cela n'est pas très convaincant.

Le Commissaire dispose d'un pouvoir d'embauche tout à fait approprié pour un corps de police ayant mandat de combattre des formes complexes de criminalité à teneur financière et utilisant des techniques et des technologies sophistiquées. Surtout, il a déjà entrepris la constitution d'un corps de police spécialisé composé en partie de ressources professionnelles de nouveau genre. Ce processus doit se poursuivre chez le CLCC en pleine autonomie.

La deuxième idée directrice, qui tient compte notamment des considérations du Comité consultatif, est que la portée du mandat du corps de police spécialisé et du Commissaire à la lutte contre la corruption mérite une réflexion accrue.

Entre autres démarches dans le contexte de la préparation de ce rapport quinquennal de mandat, le Comité de surveillance a étudié le rapport final du Comité consultatif sur la réalité policière. Le document comporte des considérations intéressantes même si les solutions ne convainquent pas le CSUPAC. Assurément, la cyberfraude, les crimes économiques et les fraudes, sont en croissance. Encore une fois, il faut rappeler que ces domaines de criminalité, comme la corruption, exigent des enquêtes souvent longues et complexes et font appel à de l'expertise particulière. Cet état de choses requiert réflexion, notamment au regard de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption. Le CSUPAC y reviendra dans ses recommandations.

NOTES DU CHAPITRE IV

Note 1. Au sujet des travaux du Comité consultatif et de son rapport, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC doit signaler :

(1) que l'annexe 2 dudit rapport (« Liste des experts rencontrés dans le cadre des travaux ») omet de signaler la rencontre du 28 octobre 2020 entre les membres du Comité de surveillance et le comité consultatif;

(2) que l'annexe 3 dudit rapport (« Liste des mémoires reçus ») omet de signaler que le CSUPAC a déposé un mémoire en date du 14 octobre 2020 sous le titre de *Mémoire au Comité consultatif sur le livre vert de la ministre de la Sécurité publique : Réalité policière au Québec. Modernité, Confiance, Efficience*, lequel constitue l'annexe 6 du rapport du CSUPAC pour l'exercice 2020-2021, p. 185-203).

Note 2. Voici les principaux commentaires du Comité consultatif sur l'UPAC et le Commissaire à la lutte contre la corruption (italiques ajoutés) :

Pour différentes raisons, au cours des dernières années, l'UPAC a fait régulièrement les manchettes. Les faits rapportés ont contribué à miner la confiance du public envers l'institution. Un coup de sonde effectué par le comité en novembre 2020 dans le cadre d'un sondage omnibus de SOM a confirmé cette tendance. Plus de la moitié des répondants (58,0 %) ont en effet affirmé avoir peu ou pas du tout confiance en l'UPAC. Une importante proportion (48,0 %) d'entre eux se sont aussi dits plutôt insatisfaits, voire très insatisfaits, du travail effectué par l'organisation policière et encore plus des retombées de ses enquêtes (66,0 % plutôt insatisfaits ou très insatisfaits). Dans la mesure où la crédibilité et l'efficacité d'une telle institution reposent d'abord sur la confiance du public, ces chiffres sont préoccupants. *Ce sont toutefois des questions d'efficience et d'efficacité qui ont dominé les réflexions du comité à l'égard de l'UPAC.*

Parmi les éléments dignes de mention se trouve la baisse importante du nombre de signalements reçus par l'organisation. En se référant aux statistiques officielles du CLCC, il est en effet possible de constater que le nombre de dossiers soumis à l'organisation est passé de 1 029 en 2014-2015 à 396 en 2019-2020, ce qui représente une diminution de 62,0 % en 5 ans. *Plus important encore, après analyse, la majorité de ces dossiers ont été considérés hors mandat ou frivoles, si bien qu'en 2019-2020, seulement 25,6 % de toutes les dénonciations reçues, soit 102 dossiers, ont été réellement transférées en enquête. Ces chiffres apparaissent bien timides au regard du budget total de 44,7 millions de dollars consenti à l'organisation en 2019-2020, incluant la rémunération et les dépenses de fonctionnement inhérentes au CLCC et aux équipes désignées (Revenu Québec, Régie du bâtiment du Québec et Commission de la construction du Québec) et les salaires des enquêteurs en prêt de service de la SQ.*

Il est impossible d'établir avec certitude les raisons pour lesquelles l'UPAC est de moins en moins sollicitée. Chose certaine, la mise en place au cours de la même période de bureaux de surveillance en matière d'intégrité et de gestion de contrats publics dans certaines villes, comme à Montréal (le Bureau de l'inspecteur général), à Laval et à Saint-Jérôme, ou encore la création de l'Autorité des marchés publics ne peuvent expliquer cette situation. Aucune de ces organisations n'a en effet des missions comparables à celle de l'UPAC ou du CLCC. Elles ont au contraire pour habitude de transférer directement à l'UPAC les signalements liés à des allégations de corruption et de malversation, comme le précise le Bureau d'intégrité et d'éthique Laval/Terrebonne dans son rapport d'activité 2019. (Comité consultatif, p. 65 -66).

—

Chapitre V. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON (1) : ORGANISMES ÉTRANGERS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Dans le cadre d'un rapport quinquennal de mandat qui, en plus de porter un regard sur le passé, se propose de dégager des pistes pour l'avenir au bénéfice notamment du ministre de la Sécurité publique, le Comité de surveillance juge utile de s'intéresser à des organismes étrangers qui ont pour mandat, comme l'UPAC, de lutter contre la corruption.

Comme veut l'illustrer le présent chapitre, il est justifié de dire que le Québec, en instituant, en 2011, une entité organisationnelle comme l'Unité permanente anticorruption et, en 2018, un corps de police spécialisé dirigé par le commissaire à la lutte contre la corruption, loin de faire cavalier seul, s'inscrivait dans le respect des obligations internationales du Canada et dans une pratique vécue dans de nombreux pays. Si tous les exemples étrangers ne sont pas nécessairement des modèles dont le Québec pourrait ou devrait s'inspirer, certains méritent d'être examinés, soit pour appuyer la pertinence de ce que fait déjà le Québec, soit pour suggérer des améliorations aux moyens dont s'est doté l'État québécois pour lutter contre la collusion et la corruption dans le secteur public, pour prémunir l'État contre des actions dont il peut être victime, ou encore pour combattre certaines formes complexes de crimes économiques.

V.1 La Convention des Nations Unies contre la corruption

La lutte contre la corruption constitue un enjeu à l'échelle internationale, comme le montre l'action des Nations Unies en la matière. En effet, le 31 octobre 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait par sa résolution 58/4 la *Convention des Nations Unies contre la corruption*. Dans l'avant-propos du document, le secrétaire général de l'ONU de l'époque, Kofi A. Annan, écrivait ce qui suit :

La corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'état de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité. [...]

L'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption signifie clairement que la communauté internationale est déterminée à prévenir et à endiguer le phénomène. Elle fait savoir aux corrompus qu'ils n'auront plus le loisir d'abuser de la confiance du public. Et elle souligne une nouvelle fois que le respect de valeurs fondamentales telles que l'honnêteté, l'état de droit, le sens des responsabilités et la transparence est indispensable pour le développement et l'édification d'un monde meilleur. [...]

À la fois équilibrée, rigoureuse et pragmatique, elle constitue un nouveau cadre d'action et de coopération internationale.

La Convention contient toute une série de normes, de mesures et de règles que tous les pays peuvent appliquer pour renforcer le régime juridique et réglementaire de la lutte contre la corruption. Elle prévoit l'adoption de mesures préventives et la criminalisation des formes de corruption les plus répandues dans le secteur public et le secteur privé. Et elle marque un tournant décisif en ce qu'elle exige des États qu'ils restituent les fruits de la corruption au pays spolié.

La Convention, entrée en vigueur le 14 décembre 2005, a été ratifiée par la quasi-totalité des États membres de l'ONU, dont le Canada. Le 9 décembre a été proclamé par les Nations Unies comme « Journée internationale contre la corruption ».

Pour sa part, le Parlement du Canada a adopté le 31 mai 2007 une loi assurant la conformité de la législation canadienne avec les dispositions de la Convention. L'instrument de ratification par le Canada a été déposé au siège de l'ONU le 2 octobre 2007.

La Convention contre la corruption est organisée autour d'un certain nombre d'idées maîtresses ou structurantes. Ainsi :

1° PRÉVENTION

La lutte contre la corruption commence par la prévention. Cette prévention prend forme dans des politiques et des pratiques que les États doivent mettre en place, dont, par exemple, des règles concernant les marchés et les contrats publics, la gestion des finances publiques, les règles concernant les tribunaux et les procédures judiciaires. En plus, la Convention réclame des États signataires la création d'organismes publics indépendants de prévention et de lutte contre la corruption, adéquatement dotés en ressources matérielles et humaines, et assurant à leur personnel la formation nécessaire. Ces organismes doivent développer et diffuser les connaissances susceptibles de favoriser la prévention de la corruption.

2° CRIMINALISATION

Il est indispensable que la lutte contre la corruption prenne la forme d'une criminalisation du phénomène et de ses manifestations. Ainsi, la Convention des Nations Unies presse les États signataires de prendre les mesures législatives et judiciaires pour criminaliser la corruption, dont elle identifie les multiples formes. Au Canada, il incombe au Parlement fédéral de prendre des mesures en matière d'infractions criminelles. L'administration de la justice, y compris les enquêtes criminelles en matière de corruption, relève toutefois des provinces.

3° COOPÉRATION INTERNATIONALE

La troisième idée maîtresse de la convention est la nécessité d'une étroite coopération internationale entre les États signataires dans la lutte contre la corruption, par le moyen d'extradition et de transfert de personnes condamnées, d'entraide judiciaire, de coopération entre services de détection et de répression, et d'enquêtes conjointes.

On peut ajouter que la convention des Nations Unies fournit aux États un ensemble de normes d'organisation et de fonctionnement auxquelles ils peuvent comparer leurs propres manières de faire en matière de prévention, de détection et de répression de la corruption.

En plus de l'ONU, d'autres organismes internationaux ont adopté des accords, des conventions ou des traités contre la corruption. On peut citer en exemple l'Organisation pour la coopération et le développement économique, qui a agi en la matière en 1997 par une convention sur la lutte contre la corruption :

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption établit des normes juridiquement contraignantes tendant à faire de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales une infraction pénale. Elle prévoit également un certain nombre de mesures permettant une mise en œuvre efficace de ses provisions. Il s'agit du premier et du seul instrument international de lutte contre la corruption ciblant « l'offre » de pots-de-vin à des agents publics étrangers.

Cette convention a été signée par 44 États, dont les 38 membres de l'OCDE, et est entrée en vigueur le 15 février 1999. Le Canada a ratifié la convention le 17 décembre 1998. Comme l'indique son nom officiel, la Convention de l'OCDE concerne particulièrement la « Lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ». Le document a fait l'objet de mises à jour dans les années qui ont suivi son adoption initiale.

On peut ajouter que d'autres organisations internationales, par exemple l'Union européenne, ont aussi des politiques et des pratiques ayant pour but de combattre la corruption. Mais, toutes ces actions à l'échelle internationale requièrent d'être relayées et mises en œuvre à l'échelle des États par les acteurs compétents. Il y a donc lieu de regarder du côté des organismes nationaux de lutte contre la corruption.

On constatera que les gestes législatifs, réglementaires et administratifs posés par le Québec depuis 2011, comme relatés au chapitre I du présent rapport, s'inscrivent très certainement dans des tendances internationales de lutte à la corruption.

V.2 Organismes nationaux de lutte contre la corruption

Il est intéressant et utile de noter qu'il existe à travers le monde un grand nombre d'organismes voués à la lutte contre la corruption.

Ainsi, l'encyclopédie en ligne Wikipedia, consultée le 5 avril 2023 sous la rubrique « List of Anti-corruption Agencies », dresse une liste de tels organismes qui, si elle n'est pas exhaustive, semble ratisser très largement. Selon cette liste, il existerait des organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption dans les pays suivants :

AMÉRIQUES :

Argentine, Brésil, Canada (Québec), îles Caïmans, États-Unis, Jamaïque, îles Turques-et-Caïques.

EUROPE :

Autriche, Belarus, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovénie, Ukraine, plus l'Union Européenne et le GRECO (Groupe d'États contre la corruption).

AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT :

Afrique du sud, Arabie Saoudite, Burundi, Cameroun, Egypte, Éthiopie, Iraq, Kenya, Libéria, Madagascar, Ile Maurice, Namibie, Nigéria, Qatar, Iles Seychelles, Sierra Léone, Zimbabwe.

ASIE :

Azerbaïjan, Bangladesh, Bhoutan, Birmanie (Myanmar), République populaire de Chine, Chine (Taïwan), Corée du sud, Inde (dont certains États), Indonésie, Kazakhstan, Malaysia, Népal, Pakistan, Papouasie-Nouvelle Guinée, Philippines, Singapour, Vietnam.

OCÉANIE :

Australie (fédéral et États), îles Fidji, Nouvelle-Zélande.

Selon une information obtenue du Commissaire à la lutte contre la corruption, la liste des principaux pays comportant une agence ou une procédure structurée de lutte contre la corruption se lirait plutôt comme suit :

Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Corée du Sud, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Singapour, Slovénie, Suisse

Pour le Comité, il est bien établi que plusieurs pays ont jugé nécessaire de se doter d'organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption. Cela dit, plutôt que de chercher à établir une liste exhaustive et validée d'organismes nationaux mandatés pour mener la lutte contre la corruption, le Comité a jugé utile d'examiner un certain nombre de tels organismes pour voir s'il s'en dégage des enseignements qui pourraient être utiles pour le Québec. Le tableau qui suit résume donc les caractéristiques essentielles de cinq organismes étrangers de lutte contre la corruption.

Tableau 5.1
Cinq organismes étrangers de lutte contre la corruption

Nom/Date	Nature	Mission	Pouvoirs/Tâches
ÉTATS-UNIS Department of Investigation, New York City 1873	Agence indépendante d'enquête relevant du conseil municipal et du maire	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête sur les fraudes, la corruption et d'autres activités illégales des fonctionnaires, des entrepreneurs et d'autres personnes qui font affaires avec la ville - Identification de vulnérabilités systémiques facilitant la corruption et recommandation d'améliorations aux procédures et pratiques administratives - Publication de rapports d'enquête 	<ul style="list-style-type: none"> - Accès aux personnes, aux documents et aux informations de la ville - Pouvoir de requérir la production de documents - Pouvoir de faire témoigner sous serment - Pouvoir d'arrestation
AUSTRALIE, NEW SOUTH WALES Independent Commission Against Corruption, 1988	Agence indépendante d'enquête imputable à une commission du Parlement de l'État et d'un Inspector, tout en répondant au gouvernement pour la gestion de ses fonds	<ul style="list-style-type: none"> - « - Investigate and expose corrupt conduct in the NSW public sector - Actively prevent corruption through advice and assistance, and - Educate the NSW community and public sector about corruption and its effects. » 	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, analyse et évaluation de plaintes et de dénonciations de conduites de corruption - Examen pour la NSW Electoral Commission de conduites criminelles en matière de loi électorale - Enquêtes, pouvant être publiques, sur des situations de corruption systémique - Appels au public pour signaler des situations problématiques
ROYAUME-UNI Serious Fraud Office, 1987	Agence autonome du gouvernement sous la supervision générale d'un ministre dans le cadre d'un protocole	<ul style="list-style-type: none"> - Enquêter ET poursuivre « top level of serious or complex fraud, bribery and corruption » - « We are unusual in the UK in that we both investigate and prosecute our cases. We were set up this way because these kinds of cases are complicated and lawyers and investigators need to work together from the beginning. » 	<ul style="list-style-type: none"> - Spécialisation dans « large economic crime cases », « serious or complex fraud, bribery, corruption » - Pouvoirs de convoquer et d'interroger des personnes, de les contraindre à répondre (le refus est assimilable à un crime), d'obtenir des documents - Pouvoir de poursuivre devant les tribunaux

Tableau 5.1 (suite)
Cinq organismes étrangers de lutte contre la corruption

Nom/Date	Nature	Mission	Pouvoirs/Tâches
NOUVELLE-ZÉLANDE Serious Fraud Office, 1990	Agence d'enquête et de poursuite de crimes économiques sérieux, de prévention de la corruption dans le secteur public, d'accroître la sensibilité et de conseiller	<ul style="list-style-type: none"> - Principal organisme chargé d'enquêter et de poursuivre les délits financiers graves, y compris les pots-de-vin et la corruption - Agence spécialisée qui fait appel à des équipes multidisciplinaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Deux équipes opérationnelles : Évaluation et renseignement et Enquêtes - Pouvoirs d'enquête nécessaires aux agents du SFO - Pouvoirs de contrainte : recueillir des déclarations et production de documents sans autorisation judiciaire préalable - Pouvoir de demander la délivrance de mandats de fouille/saisie - Pouvoir d'entreprendre des poursuites judiciaires
FRANCE Agence française anticorruption, 2016	Service à compétence nationale sous l'autorité du ministre de la Justice et du ministre en charge du budget	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer notamment la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique 	<ul style="list-style-type: none"> - Prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme - Conseiller les juridictions, les grandes entreprises, les administrations ou encore les collectivités - Pouvoir administratif de contrôle pour vérifier la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre, notamment par les entreprises, les administrations de l'État ou les collectivités territoriales - Missions de conseil et d'assistance ainsi que des missions de contrôle

SOURCES : Sites des organismes.

Les cinq organismes de lutte à la corruption présentés au tableau 5.1 ont été retenus parce qu'ils fonctionnent dans des sociétés qui présentent certaines analogies avec le Québec. Il s'agit d'organismes de sociétés développées de démocratie libérale attachées aux principes de l'État de droit et aux droits et libertés de la personne. Dans quatre des cinq cas, ces sociétés ont subi l'influence du droit criminel britannique. Dans deux cas, États-Unis et Australie, il s'agit de régimes fédéraux. Aucune comparaison n'est totalement satisfaisante, mais, à l'examen, les cinq organismes comportent des caractéristiques à l'aune desquelles on peut apprécier les organismes et les pratiques du Québec.

(1) ÂGE

Hormis le vénérable Department of Investigation de la ville de New York, créé en 1873, les autres organismes ont été établis comme tels depuis les années 1980. Le Québec s'est doté plus tardivement d'un organisme voué à la lutte contre la corruption.

(2) STATUT

De manière générale, les organismes sont dotés d'une mesure appréciable d'indépendance ou d'autonomie. Les organismes sont extérieurs à la structure générale des ministères du gouvernement. Ils ne sont pas imputables à un ministre comme le sont les services placés sous l'autorité et la responsabilité directes du ministre. Dans certains cas, ils répondent directement à une autorité législative.

(3) MISSION

Les organismes partagent un noyau commun de mission, c'est-à-dire combattre la corruption dans les administrations publiques. Certaines ont une mission plus explicite de prévention de la corruption, que ce soit par la formation ou la sensibilisation des membres des administrations publiques ou de la population, ou encore par des examens plus systémiques à la recherche de faiblesses dans les politiques et les pratiques administratives.

Les dénonciations reçues du public sont l'un des moyens auxquels les organismes peuvent recourir. D'autres ont un mandat qui dépasse la corruption et s'élargit dans la lutte contre la fraude, la « fraude sérieuse », et le crime économique, comme c'est le cas des organismes britannique et néo-zélandais.

(4) POUVOIRS

La majorité des organismes disposent de pouvoirs leur permettant de convoquer des témoins, de les interroger sous serment, d'exiger la production de documents, de procéder à des perquisitions, d'arrêter des personnes. Certains peuvent même contraindre à la production d'éléments de preuve en contexte d'enquête criminelle. Certains peuvent aussi procéder à des enquêtes plus en profondeur pour conseiller les administrations publiques sur leurs modes d'organisation et de fonctionnement dans le but de les rendre moins vulnérables à la corruption.

Les Serious Fraud Offices du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande ont la particularité de pouvoir à la fois faire enquête et entreprendre des poursuites judiciaires. Ce double mandat s'explique par la complexité des crimes en cause, qui requiert une collaboration très étroite des enquêteurs et des procureurs, en plus de nécessiter une expertise poussée tant en matière d'enquête qu'en matière de poursuites.

À la suite de l'examen de ces organismes de lutte contre la corruption, le Comité soumet que certains aspects de l'organisme néo-zélandais appelé Serious Fraud Office (SFO) offrent matière à réflexion pour le Québec. Il y a plusieurs raisons à cela. L'une d'elles est que la Nouvelle-Zélande compte une population de près de cinq millions d'habitants, ce qui est moins que le Québec assurément, mais qui est d'un ordre plus comparable que la taille démographique beaucoup plus considérable de pays tels le Royaume-Uni ou la France. Mais il y a plus.

En premier lieu, la mission du SFO est ainsi définie :

The Serious Fraud Office is the lead law enforcement agency for investigating and prosecuting serious or complex financial crime, including bribery and corruption.

On constate que la lutte à la corruption s'inscrit dans le mandat plus large de la lutte à la criminalité complexe.

L'organisme, tout en s'occupant de la corruption et de la fraude dans le secteur public, possède un large champ d'intervention qui englobe la fraude et la corruption dans le secteur privé, les investissements frauduleux (les montages financiers à la Ponzi), la protection économique des investisseurs dans des fiducies, les fraudes immobilières, et aussi, ce qui est plus surprenant à première vue, la protection de l'intégrité du système électoral du pays. Le SFO explique comme suit ce dernier champ de compétence sur son site :

The integrity of New Zealand's electoral funding regime is key to the health of our democratic system. Behaviour that undermines this integrity could be hugely consequential.

Not only can electoral funding fraud damage the reputation of our public sector as one of the least corrupt in the world, but it can harm the way our democratic system functions as set out by law and undermine trust in our public institutions. It is in the public interest that allegations of electoral funding fraud be treated seriously and given due attention. In a representative democracy, voters must have confidence that those who make electoral donations do not unduly influence Government decisions. Without transparency in relation to electoral donations, voters do not have that reassurance.

Par ailleurs, le SFO propose aux administrations publiques une démarche pour accroître la prévention et la capacité de résister à la corruption. C'est le « Counter Fraud Centre », qui est défini comme suit :

The Counter Fraud Centre [...] brings the public sector together and establishes a shared narrative to help agencies build a strong and competent counter-fraud response. We have developed a fraud capability assessment, lead a Community of Practice for risk and integrity practitioners and are publishing good practice guidance designed to enable government agencies to better manage the risk of fraud.

En outre, le SFO se veut engagé dans le développement d'une stratégie nationale pour contrer la corruption, et ce, en collaboration avec de multiples partenaires, notamment du secteur privé :

A robust system-wide response to financial crime and corruption is important to the financial and economic wellbeing of all New Zealanders. The SFO is working with its justice sector partners on developing a new strategy. A key component of a National Financial Crime and Corruption Strategy is likely to include the design of an end-to-end financial crime and corruption education, prevention, detection and prosecution system.

La prévention est ainsi une composante capitale de la lutte contre la corruption et la fraude économique qui menacent non seulement le fonctionnement et l'intégrité des administrations publiques, mais aussi celles des entreprises privées et la sécurité et le bien-être financiers de la population.

Enfin, il est intéressant de voir comment le SFO, en lien avec la vision qu'il a de sa mission, présente ses ressources humaines :

Our work also includes the investigation and prosecution of instances of corruption and bribery, which make up an increasing volume of our investigations and prosecutions. The SFO investigation teams comprise investigating lawyers, forensic accountants, investigators, electronic forensic investigators and document management specialists. This team structure is based on the 'Roskill Model used by the UK Serious Fraud Office and is considered international best practice for the type of complex investigations we undertake. The SFO has developed strong technical competence relating to forensic accounting, electronic forensics, financial investigations and prosecutions.

Le personnel de l'organisme est donc très diversifié et compte sur des spécialistes de différents domaines, aussi bien policiers que non policiers.

Dans cet exemple, il y a d'autres particularités, comme la possibilité de contrainte lors d'enquêtes criminelles.

V.3 Observations de conclusion

Au terme des analyses qui précèdent, le Comité juge approprié de formuler quelques observations en guise de conclusion :

1° UN CONSENSUS INTERNATIONAL

L'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales ont pris clairement position en faveur d'une lutte structurée contre la corruption dans les administrations publiques. La création par le Québec, à compter de 2011, de l'UPAC et de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption place le Québec au diapason d'une orientation claire de plusieurs organisations internationales sur la nécessité d'une lutte méthodique à la corruption.

2° LES MÉCANISMES QUÉBÉCOIS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

À la lumière de certaines idées maîtresses de la convention des Nations Unies contre la corruption, notamment l'importance critique de la prévention par des politiques et des pratiques pour la prévenir et par la création d'organismes consacrés à la prévention et à la répression active de la corruption, il est clair que l'action du Québec respecte ces idées.

De même, les organismes québécois se comparent assez bien à certains organismes étrangers de lutte contre la corruption. Cependant, à l'analyse des caractéristiques de certains organismes étrangers de lutte contre la corruption, il y a matière à réflexion pour les autorités gouvernementales québécoises qui pourraient considérer la possibilité d'être plus ambitieuses en matière de criminalité contre l'État et en matière de certaines formes complexes de crimes économiques et de fraudes. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

Chapitre VI. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON (2) : LA PROBLÉMATIQUE DE L'ENCADREMENT ET DE LA SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS

Depuis le début de ses travaux, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC est particulièrement engagé, comme son nom l'indique, dans une opération continue de surveillance, et aussi d'encadrement d'un corps de police particulier, soit le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption créé par la *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*, adoptée le 14 février 2018. Le Comité a ainsi acquis une expérience particulière d'encadrement et de surveillance d'un corps de police.

Dans le cadre de ce rapport quinquennal de mandat destiné au ministre québécois de la sécurité publique et à l'Assemblée nationale, le Comité de surveillance juge que son expérience lui permet de se livrer à une réflexion sur la problématique plus générale et les enjeux liés à l'encadrement et à la surveillance des corps policiers. Il s'agit d'enjeux d'une très grande importance dans une société démocratique attachée à l'État de droit et au respect des droits des personnes. Dans une telle société, la police a un rôle irremplaçable à jouer pour la protection des droits de la personne, pour la protection de la sécurité de la population, la protection de la propriété tant publique que privée, et la sauvegarde et le bon fonctionnement des institutions démocratiques elles-mêmes. Dans une telle société, il est essentiel de trouver l'équilibre délicat mais nécessaire entre l'indépendance d'action des corps de police, pour qu'ils appliquent la loi avec justice et efficacité à l'égard de tous sans subir des pressions externes et la responsabilité de veiller à l'encadrement général, au bon fonctionnement et à la surveillance des corps de police, qui ne peuvent exister dans une totale autarcie et sans imputabilité. Cette responsabilité, à certains égards, incombe assurément aux élus agissant au nom de la société. Mais elle peut aussi être en partie assumée par des organismes civils indépendants institués à cette fin par la législation et capables d'un regard extérieur critique sur l'efficacité d'organismes publics largement autonomes qui disposent de pouvoirs étendus et de moyens importants.

C'est dans ce contexte que se pose la problématique de l'encadrement et de la surveillance des corps policiers. Il s'agit de la question que posait il y a deux millénaires le poète romain Juvénal : « *Quis custodiet ipsos custodes?* » Qui doit surveiller ceux qui surveillent en notre nom?

À la lumière de sa propre expérience en tirant les enseignements des observations et des analyses qu'il a effectuées depuis 2018, le Comité se propose dans ce chapitre d'explorer la problématique de l'encadrement et de la surveillance des corps policiers, pour faire le point sur ce qui existe ici et maintenant, et pour éventuellement formuler des recommandations pour l'avenir de l'encadrement et de la surveillance non seulement du corps de police spécialisé du CLCC, mais aussi des autres corps policiers du Québec. La démarche du Comité

se réalisera en quatre étapes : examen des mécanismes québécois actuels d'encadrement et de surveillance des corps policiers; mécanismes homologues des autres juridictions canadiennes; expériences passées du Québec en matière d'encadrement et de surveillance de corps policiers; et considérations en vue de l'avenir.

VI.1 Mécanismes québécois actuels d'orientation, d'encadrement et de surveillance des corps policiers

PRÉCISION PRÉLIMINAIRE

Une précision préliminaire s'impose ici. Dans le titre de la présente section, il est question non seulement d'encadrement et de surveillance des corps policiers, mais aussi de leur orientation. Le CSUPAC ne pratique pas l'orientation du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption ni de l'UPAC; il agit comme organisme de surveillance et d'encadrement. Cependant, pour dresser un portrait complet de la situation de ce que l'on peut résumer comme le **contrôle général** des corps policiers, il faut évoquer aussi bien les mécanismes qui **orientent l'action** des corps policiers que ceux qui les encadrent et les surveillent. À titre d'exemple, le ministre de la Sécurité publique du Québec et les municipalités ont des responsabilités quant aux orientations que doivent suivre les corps policiers. C'est pourquoi la notion d'orientation est évoquée dans cette section. Mais, la préoccupation centrale du CSUPAC dans le présent contexte porte sur les mécanismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers.

La première étape de la démarche que se propose de suivre le Comité consiste à réaliser l'inventaire des mécanismes **actuels** par lesquels le Québec s'acquitte de ses responsabilités en matière d'orientation, d'encadrement et de surveillance des corps policiers. L'inventaire qui suit se veut aussi complet que possible de manière à asseoir une réflexion rigoureuse sur la problématique en cause. Il met en évidence que ces mécanismes prennent deux formes. Il y a d'abord des normes juridiques, soit des lois adoptées par l'Assemblée nationale et des règlements adoptés par le gouvernement ou les municipalités. Il y a ensuite des organismes responsables d'appliquer ces normes.

VI.1.1 Les normes applicables

En premier lieu, il convient d'identifier les dispositions législatives et réglementaires applicables. Le tableau 6.1 identifie neuf objets d'orientation, d'encadrement et de surveillance des corps policiers au Québec et, pour chacun, inventorie les dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent.

Tableau 6.1
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ACTUELLES D'ORIENTATION,
D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS DE POLICE AU QUÉBEC

Objet	Dispositions législatives et réglementaires
<p>1. Politiques générales en matière policière et organisation générale</p>	<p>1.1. Loi sur le ministère de la Sécurité publique : rôle du ministre “8. Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au maintien de la sécurité publique, à la prévention de la criminalité, à l’implantation et l’amélioration des méthodes de détection et de répression de la criminalité [...]” “9. Les fonctions du ministre consistent plus particulièrement : 1° à assurer ou à surveiller, suivant le cas, l’application des lois relatives à la police; 2° à favoriser et à promouvoir la coordination des activités policières; 3° à maintenir un service de documentation et de statistiques permettant d’évaluer l’état de la criminalité et l’efficacité de l’action policière [...]” “304. Le ministre de la Sécurité publique a la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d’organisation policière et de prévention de la criminalité. Il est chargé, plus particulièrement, d’élaborer et de proposer en ces matières des plans stratégiques et des politiques [...]” « 305. Le ministre veille à l’application des normes juridiques applicables au milieu policier et favorise la coordination des actions de nature répressive et de nature préventive. » « 306. Le ministre conseille les ministères et organismes du gouvernement en matière de prévention de la criminalité. Il propose au gouvernement des modalités de gestion du renseignement criminel. » « 307. Le ministre conseille et surveille les autorités locales ou régionales dans la mise en œuvre des mesures visées par la présente loi et vérifie l’efficacité des services de police qu’elles fournissent. À cette fin, il adresse à leur service de police des lignes directrices concernant toute question se rapportant à la présente loi ou à ses textes d’application et se fait communiquer tous les renseignements utiles concernant leurs orientations, leurs projets et leurs réalisations. » « 308. Le ministre suscite ou encourage, en ce qui concerne la prévention des infractions et de la criminalité, les initiatives des autorités locales ou régionales et des autres acteurs sociaux, et en particulier la formation d’associations agissant en ce domaine. Il diffuse de l’information dans le grand public afin d’associer les citoyens à la poursuite des objectifs de la présente loi. »</p> <p>1.2. Loi sur la police : organisation générale des corps policiers - Mission des corps de police et statut d’agent de la paix (articles 48-49) - Sûreté du Québec (articles 50-68) - Police municipale (articles 69-89), dont niveaux de service - Corps de police spécialisés (articles 89.1-89,2) - Corps de police autochtones (articles 90-102.10) - Constables spéciaux (articles 105-111)</p> <p>1.3. Loi concernant la lutte contre la corruption</p> <p>1.4. Règlements d’application de la Loi sur la police - R.6 : Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence - R.7 : Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec</p>

Tableau 6.1 (suite)
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ACTUELLES D'ORIENTATION,
D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS DE POLICE AU QUÉBEC

Objet	Dispositions législatives et réglementaires
2. Formation et perfectionnement	<p>2.1. <i>Loi sur la police</i> (articles 1-46) (289,14 : règlement sur formation pour BEI)</p> <p>2.2. Règlements d'application de la <i>Loi sur la police</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - R.3 : <i>Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police</i> - R.4 : <i>Règlement sur le régime des études de l'ENPQ</i> - R.2.2 : <i>Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes</i> - R. L -6.1, r. 2 : <i>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</i>
3. Normes de pratique professionnelle	<p>3.1. <i>Loi sur la police</i> concernant l'ensemble des corps de police</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articles 112-114 : règlements gouvernementaux sur nominations, insignes et pièces d'identité, uniformes, utilisation d'équipements, décorations, citations, documents requis de corps de police - Articles 263.1 à 263,3 : normes sur l'uniforme et l'équipement - Articles 264 à 267 : renseignements à fournir au MSP - Articles 268 à 274 : inspection des corps de police par le MSP <p>3.2. <i>Loi sur la police</i> concernant les corps de police municipaux</p> <p>— Article 86 :</p> <p>« 86. Toute municipalité peut adopter des règlements pour :</p> <p>1° pourvoir à l'organisation et à l'équipement d'un corps de police;</p> <p>2° prévoir les devoirs et attributions des membres de ce corps;</p> <p>3° déterminer les endroits où les policiers peuvent avoir leur résidence;</p> <p>4° établir des classes de policiers ainsi que les grades qui peuvent leur être attribués;</p> <p>5° prescrire les inspections auxquelles les policiers doivent se soumettre.</p> <p>Ces règlements s'appliquent sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des règlements du gouvernement pris pour leur application. »</p> <p>3.3. <i>Loi sur la police</i> concernant les pratiques policières :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 304 : « Le ministre de la Sécurité publique [...] produit un guide des pratiques policières qu'il met à la disposition des organisations policières. » <p>3.4 Règlement d'application de la <i>Loi sur la police</i> concernant la Sûreté du Québec</p> <ul style="list-style-type: none"> - R.4 : Règles de fonctionnement de la Sûreté du Québec, dont section III, a. 9 à 17 : Fonction de vérification
4. Conditions d'exercice de la profession	<p>4.1. <i>Loi sur la police</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 115 : Conditions d'embauche, incluant pouvoir réglementaire du gouvernement et des municipalités pour conditions supplémentaires - Article 116 : Pouvoir réglementaire du gouvernement et des municipalités pour conditions supplémentaires pour fonctions d'enquête ou de gestion ou grades - Articles 116.1 à 121 : Exclusivité de fonctions, incompatibilités, conflits d'intérêts, et responsabilités d'application des dispositions - Articles 122 à 125 : Activités politiques

Tableau 6.1 (suite)
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ACTUELLES D'ORIENTATION,
D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS DE POLICE AU QUÉBEC

Objet	Dispositions législatives et réglementaires
5. Discipline et éthique	<p>5.1 Loi sur la police :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 256 : obligation pour toute municipalité d'adopter un règlement de discipline interne de son corps de police; sinon, règlement par le MSP - Article 257 : obligation pour le gouvernement d'adopter un règlement de discipline interne (1) pour la SQ sur recommandation du directeur général; (2) pour le SPVM sur recommandation du Conseil municipal; (3) pour corps de police spécialisé sur recommandation du directeur - Article 258 : objets du règlement de discipline : <ul style="list-style-type: none"> - devoirs et normes de conduite - comportements constituant des fautes disciplinaires, dont corruption, - trafic d'influence, faveurs monnayées - règles d'application (procédure et pouvoirs des autorités) - sanctions (dont destitution, amende) - utilisation impropre d'uniformes, insignes, armes - Article 259 : articulation avec conventions collectives - Article 64 : Sûreté du Québec (DG) : pouvoir d'enquête (comme commissaire enquêteur) et de sanction disciplinaire (dont suspension et congédiement) <p>5.2 Règlements d'application de la Loi sur la police</p> <ul style="list-style-type: none"> - R. 2,01 : <i>Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec</i> - R. 2,02 : <i>Règlement sur la discipline interne des policiers et policières de la Ville de Montréal</i> <p>5.3 Loi sur la police</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 260 : devoir d'informer le directeur du corps de police de comportement de collègue pouvant être criminel ou faute déontologique et de participer à toute enquête - Article 261 : protection du policier informateur - Articles 262 et 263 : dispositions de procédures pour suites à l'article 260
6. Plaintes du public	<p>SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE DU QUÉBEC</p> <p>6.1 Loi sur la police :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 126 : Application de la déontologie policière - Article 127 : <i>Code de déontologie policière</i> - Articles 128 à 193.10 : Commissaire à la déontologie policière (fonction, nomination, réception de plaintes, enquête) - Articles 194 à 255.11 : Comité de déontologie policière <p>6.2 Règlements d'application de la Loi sur la police :</p> <ul style="list-style-type: none"> - R. 1 : <i>Code de déontologie des policiers du Québec</i> - R. 2,1 : <i>Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière</i>
7. Actions policières ayant des effets graves ou néfastes	<p>BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES</p> <p>7.1 Loi sur la police</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articles 289.1 à 289,4 : Obligation de tenir une enquête indépendante, obligation pour directeur de corps policier d'informer le BEI de cas à enquêter - Articles 289.5 à 289,27 : Organisation, fonctionnement et obligations du BEI - Articles 286 à 289 : Obligation d'information par directeur de corps policier à BEI et MSP concernant policier visé par allégations criminelles <p>7.2 Règlement d'application de la Loi sur la police :</p> <ul style="list-style-type: none"> - R. 1,1 : <i>Règlement sur le déroulement des enquêtes du BEI</i>

Tableau 6.1 (fin)
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ACTUELLES D'ORIENTATION,
D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS DE POLICE AU QUÉBEC

Objet	Dispositions législatives et réglementaires
8. Dysfonctionnement de corps policier	<p>8.1 Loi sur la police</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articles 79 à 81 : Rôle supplétif de la Sûreté du Québec en cas d'incapacité pour une municipalité de fournir les services policiers requis d'elle - Articles 103 et 104 : En situation d'urgence, le MSP peut donner mandat au DG de la SQ de prendre la direction d'un corps de police municipal - Articles 275 à 279 : Pouvoir du MSP de nommer un administrateur provisoire d'un corps de police municipal - Articles 279 à 285 : Pouvoir du MSP d'ordonner une enquête sur un corps de police municipal et de requérir que la municipalité donne suite à l'enquête
9. Relations entre les corps policiers et la société civile	<p>9.1 Loi sur la police</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 78 : « Comité de sécurité publique » avec représentants de municipalités desservies par la SQ et de membres de la SQ pour superviser « le suivi de l'entente, évalue [r] les services fournis et procède [r] chaque année à l'élaboration des priorités d'action du service de police », et aussi examiner le plan d'action de la SQ, l'organisation des ressources policières, la localisation du ou des postes de police, et évaluer le directeur <p>[Dispositions législatives NON EN FONCTION] :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articles 303.1 à 303.13 : « Conseil des services policiers du Québec » - Article 303.2 : « Le Conseil donne son avis sur toute question relative aux services policiers rendus au Québec et, plus particulièrement, sur : <ul style="list-style-type: none"> 1° les besoins de la population; 2° l'orientation des services policiers en fonction des priorités pour chacun des domaines de pratique policière ainsi que de l'évolution, de l'organisation, de la distribution et de l'harmonisation de ces services; 3° leurs coûts; 4° l'adaptation de tels services face aux besoins en émergence, aux réalités nouvelles et aux standards de qualité. <p>Le Conseil donne également son avis sur toute question que le ministre lui soumet, dans le délai qu'il fixe. »</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 303.5 : Composition de 21 membres représentant milieux municipaux, policiers, de formation, nommés par MSP sur recommandation des organismes représentatifs - Article 303.6 : MSP nomme président et vice-président

Ce tableau fait ressortir qu'outre les dispositions législatives confiant au ministre de la Sécurité publique la charge d'orientation générale des corps de police et d'organisation policière au Québec, une très grande portion des dispositions législatives québécoises s'intéresse à la formation et au perfectionnement des membres des corps de police, aux pratiques professionnelles et aux conditions d'exercice du travail policier de même qu'à la gestion des manquements individuels. Très peu de dispositions s'intéressent à l'encadrement et à la surveillance des corps de police comme tels en les assujettissant à un examen systémique. Comme nous le verrons, certaines dispositions ne sont par ailleurs pas appliquées.

VI.1.2 Les organismes d'orientation, d'encadrement et de surveillance : présentation d'ensemble

Le tableau 6.2 dresse la liste des organismes québécois qui sont préposés à l'orientation, à l'encadrement et à la surveillance des différents corps de police :

Tableau 6.2
ORGANISMES D'ORIENTATION, D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS
POLICIERS AU QUÉBEC

Organisme	Responsabilités principales
1. Assemblée nationale	1.1 Adoption et modification de lois : <i>Loi sur la police, Loi sur le ministère de la sécurité publique, Loi concernant la lutte contre la corruption</i> 1.2 Nominations (et destitution) : Directeur général SQ, Commissaire à la lutte contre la corruption, président et membres du CSUPAC 1.3 Adoption de budgets : MSP, SQ, CLCC, BEI, ENPQ 1.4 Contrôle et supervision : <ul style="list-style-type: none"> - Réception de rapports annuels de gestion - Convocation et audition MSP, SQ, CLCC, CSUPAC - Étude des crédits MSP, SQ, CLCC, BEI, ÉNPQ
2. Gouvernement	2.1 Adoption de règlements d'application de lois sur la police <ul style="list-style-type: none"> - R. 1 : <i>Code de déontologie policière</i> - R. 1,1 : Déroulement des enquêtes du BEI - R. 2,01, 2,02, 2 001 : Discipline interne (SQ, SPVM et CLCC) - R. 2,1 : Preuve, procédure et pratique du Comité de déontologie policière - R. 2.2 et R. 2, L-6.1 : Formation et sélection des enquêteurs du BEI et du CLCC - R. 3 : Qualités minimales pour exercer les fonctions d'enquêteur policier - R. 4 : Régime des études de l'ENPQ - R. 4,1 : Fonctionnement de la SQ - R. 5 : Preuve, procédure et pratique du Comité de déontologie policière - R. 6 : Services policiers et niveaux de services requis des corps de police municipaux et SQ - R. 7 Sommes exigibles des municipalités pour services de la SQ 2.2 Pouvoirs de nomination : DGa SQ, DG SPVM, DG et DGa ENPQ, président, vice-président et membres du CA ENPQ, Commissaire et commissaire adjoint à la déontologie policière, membres du comité de déontologie policière, Commissaires associés (enquête, vérification) du CLCC, directeur et directeur adjoint BEI, PLUS : conditions d'emploi DG et DGa SQ, suspension DG SQ 2.3 SQ : traitement et conditions de travail des membres, lieu du QG 2.4 Approbation des directives données par MSP à l'ENPQ 2.5 Accords avec la Nations autochtones pour l'organisation de services policiers 2.6 Autorisation en situation d'urgence de placer des corps de police municipaux sous la direction de la SQ
3. Ministre de la Sécurité publique	3.1 Élaboration de plans stratégiques et de politiques sur la sécurité publique, la police, la lutte à criminalité 3.2 Définition et mise en place de grandes orientations en matière d'organisation policière 3.3 Surveillance de l'application des lois sur la police et du fonctionnement des corps policiers en promouvant leur coordination 3.4 Gestion générale des services policiers : supervision de la SQ, dont son organisation territoriale, et des corps policiers municipaux, y compris processus d'abolition, desserte municipale par la SQ, organisation des régies intermunicipales 3.5 Élaboration et diffusion de guides de pratiques policières et de bonnes pratiques 3.6 Approbation de règlements locaux relatifs aux corps de police 3.7 Détermination, demande et réception d'informations exigibles des corps policiers 3.8 Inspection des corps policiers et au besoin, administration provisoire et enquête, y compris demandes d'enquêtes au BEI 3.9 Constitution d'information de gestion sur les activités des corps policiers, l'évolution de la criminalité et de sa répression, et les activités de recherche 3.10 Supervision et orientation de l'ENPQ

Tableau 6.2 (suite)

ORGANISMES D'ORIENTATION, D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS AU QUÉBEC

Organisme	Responsabilités principales
4. Municipalités	4.1 Assurer la protection de leur territoire selon le niveau de services policiers requis par la <i>Loi sur la police</i> et fournis par : <ul style="list-style-type: none"> - un corps de police de la municipalité - le partage de services fournis par le corps de police d'une autre municipalité - la participation à une régie intermunicipale de services policiers - le recours à la desserte municipale fournie par la SQ 4.2 Adoption d'un règlement d'organisation et de fonctionnement du corps de police municipal* 4.3 Adoption d'un règlement disciplinaire pour le corps de police municipal* 4.4 Nomination d'un directeur ou d'une directrice du corps de police municipal (et, au besoin, mise en œuvre de la procédure de destitution) * 4.5 Supervision générale du corps de police (sans intervention dans les enquêtes ou la patrouille-gendarmerie) 4.6 Répondre aux demandes d'information du MSP et donner les suites requises par le MSP en cas d'administration provisoire ou d'enquête
5. Direction de corps de police	5.1 Application du règlement d'organisation et de fonctionnement du corps de police 5.2 Application du règlement disciplinaire régissant les membres du corps de police 5.3 SQ : pouvoirs d'enquête de DG, avec possibilité de suspension ou autre sanction 5.4 Direction de corps de police : <ul style="list-style-type: none"> - application des dispositions de la <i>Loi sur la police</i> concernant la discipline et l'éthique; - obligation de transmission d'informations et de dossiers au MSP et au BEI sur allégations de comportement criminel d'un policier - transmission annuelle d'information au MSP sur les dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels, ainsi que sur les mandats de perquisition obtenus - travaux de la division des « affaires internes » - rapports au MSP concernant les suites données à une administration provisoire ou à une enquête ordonnée par le MSP
6. Commissaire et Comité de déontologie policière	6.1 Commissaire : <ul style="list-style-type: none"> - réception des plaintes du public - examen de chaque plainte, avec conciliation si possible - si l'enquête le justifie et si une conciliation n'est pas possible, citation devant le Comité de déontologie policière 6.2 Comité de déontologie policière <ul style="list-style-type: none"> - examen de la citation du Commissaire - procès et décision avec, au besoin, sanctions
7. Bureau des enquêtes indépendantes	7.1 Enquête sur actions de policiers selon les modalités de la <i>Loi sur la police</i> (a. 289,1) <ul style="list-style-type: none"> - « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. » - « lorsque le BEI est informé d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions » (sauf jugement de plainte frivole)
8. Comité de surveillance des activités de l'UPAC	8.1 Travail de surveillance selon les dispositions de la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> : selon a. 35,3, avis sur : <ol style="list-style-type: none"> 1° l'administration des enquêtes pénales et criminelles 2° les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles [...] 3° le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption 4° toute autre question portant sur les activités de [l'UPAC]

À ces organismes, il faut ajouter les tribunaux qui peuvent être appelés à intervenir pour traiter de situations de manquements aux lois ou à la *Charte canadienne des droits et libertés* et dont les jugements ont une incidence sur le fonctionnement des corps de police et de leurs membres.

Il existe donc un nombre important d'organismes qui interviennent dans les questions d'orientation, d'encadrement et de surveillance des corps de police. Certains ont une vocation générale qui dépasse les corps policiers; c'est le cas de l'Assemblée nationale, du gouvernement, du ministre de la Sécurité publique (dont le portefeuille contient aussi la protection civile, les services correctionnels, les services d'incendie) et des autorités municipales. D'autres sont spécialisés, selon des modalités variables, dans l'orientation, l'encadrement et la surveillance des corps policiers. Il faut les considérer de plus près.

VI.1.3 Trois mécanismes spécialisés d'encadrement et de surveillance

Outre le Comité de surveillance des activités de l'UPAC, le Québec dispose de trois mécanismes spécialisés qui se consacrent essentiellement à l'encadrement et à la surveillance des corps policiers.

VI.1.3.1 L'inspection des corps de police par le ministère de la Sécurité publique

Depuis l'abolition par voie législative en 1988 de la Commission de police (voir ci-après la section VI.3), le ministère de la Sécurité publique exerce la fonction d'inspection des corps policiers.

Cette inspection est la responsabilité d'une unité du ministère appelée « Direction générale adjointe de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection ». Selon l'organigramme du ministère en date du 15 novembre 2022 (consulté le 13 février 2023), cette direction générale adjointe relève directement du sous-ministre de la Sécurité publique. Selon un dépliant d'information publié en 2019 et intitulé *Inspection en matière policière au Québec*, la direction générale adjointe définit comme suit sa mission, sa vision et ses valeurs :

« Mission, vision et valeurs

La **mission** du service d'inspection est de contribuer au développement des organisations policières et à l'atteinte de hauts standards d'efficacité des organisations policières et des constables spéciaux par la formulation de recommandations aux autorités politiques et administratives qui assument la gestion de ces agents de la paix.

La **vision** du service d'inspection est d'améliorer le sentiment de sécurité des Québécoises et des Québécois en stimulant le professionnalisme des policiers et des constables spéciaux.

L'objectivité, l'intégrité et la transparence sont les **valeurs** fondamentales auxquelles le service adhère. » (Caractères gras repris de l'original)

Le tableau 6.3.1 qui suit présente les éléments essentiels de la pratique de l'inspection des corps de police par cette direction générale adjointe du ministère de la Sécurité publique. Ce tableau est construit notamment à partir de deux sources :

- le dépliant d'information précité publié en 2019 (ci-après « le dépliant »);

- le texte intitulé « Inspection des corps de police » (ci-après « INSPEC ») qui figure sur la page « Encadrement des pratiques policières » du site du gouvernement du Québec (consulté le 24 mars 2023).

Tableau 6.3.1
INSPECTION DE POLICE AU QUÉBEC PAR LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

	CARACTÉRISTIQUES DE L'INSPECTION DE POLICE AU QUÉBEC
Base juridique	<p>1. <i>Loi sur la police</i> :</p> <p>268. Le ministre assure un service général d'inspection des corps de police. Ce service assure également le contrôle des constables spéciaux.</p> <p>269. Le ministre fait procéder à l'inspection des corps de police tous les cinq ans.</p> <p>Il peut également, à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande d'une municipalité, d'un groupe de citoyens ou d'une association représentative des policiers, faire procéder à une telle inspection.</p> <p>2. <i>Loi sur le ministère de la sécurité publique</i> :</p> <p>9. Les fonctions du ministre consistent plus particulièrement :</p> <p>1° à assurer ou à surveiller, suivant le cas, l'application des lois relatives à la police;</p> <p>2° à favoriser et à promouvoir la coordination des activités policières;</p> <p>3° à maintenir un service de documentation et de statistiques permettant d'évaluer l'état de la criminalité et l'efficacité de l'action policière. [...]</p>
Entité responsable	Direction générale adjointe de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection
Supérieur	Sous-ministre, ministère de la Sécurité publique
Rythme d'inspection	Inspection générale quinquennale de tous les corps de police ¹
Objectifs	<p>1. Dépliant : « contribuer au développement des organisations policières et à l'atteinte de hauts standards d'efficacité des organisations policières et des constables spéciaux par la formulation de recommandations aux autorités politiques et administratives qui assument la gestion de ces agents de la paix. »</p> <p>« améliorer le sentiment de sécurité des Québécoises et des Québécois en stimulant le professionnalisme des policiers et des constables spéciaux. »</p> <p>2. INSPEC : « Les inspections des corps de police contribuent au développement des organisations policières et à l'atteinte de hauts standards d'efficacité. »</p>
Partenariat	<p>Partenaires mis à contribution dans le processus d'inspection :</p> <ul style="list-style-type: none"> - École nationale de police du Québec - Directions du MSP, dont : <ul style="list-style-type: none"> - Direction générale des affaires policières - Bureau des relations avec les autochtones - Direction des affaires juridiques - Comités ministériels
Étapes d'une inspection	<p>INSPEC :</p> <ul style="list-style-type: none"> «- l'information et la sensibilisation; - l'analyse documentaire préliminaire; - l'inspection sur le terrain (visite des lieux et vérification des ressources matérielles, entrevues, etc.); - la rédaction du rapport d'inspection; - la transmission du rapport aux autorités concernées; - une demande de plan d'action; - le suivi de la mise en œuvre des recommandations. »
Personnel d'inspection	INSPEC : « équipe de professionnels composée d'ex-policiers expérimentés ayant notamment occupé des fonctions de gestion, ainsi que de diplômés universitaires dans des domaines comme le droit, la criminologie ou la sociologie et ayant une riche expérience dans le domaine de l'audit. »

Tableau 6.3.1 (suite)
INSPECTION DE POLICE AU QUÉBEC PAR LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

	CARACTÉRISTIQUES DE L'INSPECTION DE POLICE AU QUÉBEC
Objets d'inspection	<p>1. Dépliant : « - le fonctionnement administratif et opérationnel des organisations;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la pertinence et le rendement des systèmes de contrôle ainsi que la performance des services de police dans l'exécution de leur mandat; - la qualité des services offerts aux Québécoises et aux Québécois; - le niveau de formation et de connaissance des membres; - le respect des lois et des règlements qui régissent les diverses organisations; - la rigueur avec laquelle sont menées les interventions et les opérations ainsi que la conformité aux règles et pratiques reconnues; - l'efficacité et l'efficience des organisations; - tout autre sujet d'intérêt pour le ministre. » <p>* TRANSFERT aux autorités compétentes d'informations reçues en cours d'inspection d'allégations sur des infractions disciplinaires, déontologiques ou criminelles</p> <p>* EXCLUSION : « les mandats d'enquête »</p> <p>2. INSPEC :</p> <p>« Les inspections des corps de police servent à évaluer :</p> <ul style="list-style-type: none"> la structure de l'organisation; les fonctions de gestion; l'efficacité et l'efficience; le niveau de formation des membres; les interventions et les opérations; le respect des lois et des règlements. »
Suites aux inspections	<ul style="list-style-type: none"> - Recommandations au corps de police inspecté et suivis de la mise en œuvre; - Conseil aux gestionnaires des corps de police; - Recommandations au ministre sur le corps de police inspecté ou sur actions ministérielles souhaitables : activités administratives ou organisationnelles, adoption de règlements ou de normes, politiques, guides.

NOTE :

1. Communication de la Direction générale adjointe au Comité en date du 23 mars 2023 : « En réalité, la fréquence quinquennale s'applique peu importe le type d'inspection. Chaque corps de police est inspecté une fois tous les cinq ans, que ce soit une inspection générale ou thématique ou autre. »

SOURCES : MSP, dépliant *Inspection en matière policière au Québec*, 2019. Page « Inspection des corps de police », 2023.

Aux renseignements que procure le tableau 6.3.1, il faut ajouter que la Direction générale adjointe de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection s'est dotée au fil des ans d'un ensemble de procédures et d'instruments de travail encadrant le travail d'inspection. Outre la *Politique d'inspection* précitée, le CSUPAC a pu prendre connaissance notamment des documents suivants :

(1) Un document intitulé *Politique d'inspection*, mis en vigueur le 1^{er} avril 2010. Selon un renseignement communiqué au CSUPAC le 9 février 2023, une mise à jour est annoncée.

(2) Une procédure opérationnelle intitulée *Développement d'un mandat d'inspection*, mise en application le 7 janvier 2019 et qui est accompagnée de multiples documents de référence. Selon ce document :

« L'approche de la DIVI s'apparente à celle de la vérification interne, laquelle vise à évaluer les processus de gouvernance, de gestion des opérations et des risques qui leur sont associés ainsi que les moyens de contrôle en place pour contribuer à leur amélioration. »

(3) Une procédure opérationnelle intitulée *Réalisation d'une mission d'inspection*, mise en application d'abord le 1^{er} octobre 2009, puis révisée le 7 janvier 2019, et qui est aussi de multiples documents de référence.

(4) Un schéma du processus d'inspection d'un corps de police.

(5) Des guides d'entrevues de différentes catégories d'enquêteurs.

(6) Des documents d'interaction avec un corps de police sujet à inspection, dont une liste de documents à produire pour la DVIEI.

(7) Un gabarit pour la rédaction d'un rapport d'inspection.

Outre l'inspection formelle, les corps de police peuvent aussi recourir à un service de conseil du ministère de la Sécurité publique que la Direction de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection présente comme suit :

Le rôle-conseil permet aux gestionnaires de bénéficier de l'expertise du service d'inspection qui, selon les demandes, peut fournir de l'information, des analyses, des évaluations et des recommandations pertinentes. Cette approche a pour but d'inciter les organisations policières à être proactives en ce qui concerne notamment l'amélioration de leurs pratiques. (MSP, Dépliant cité)

Depuis que le ministère de la Sécurité publique est responsable de l'inspection des corps de police, soit depuis 1996, il appert que 315 inspections ont été réalisées, tous types confondus (générales, thématiques, *ad hoc*).

Selon les renseignements communiqués au CSUPAC, toute inspection d'un corps de police donne lieu à un rapport écrit. Un projet de ce rapport, comportant des recommandations, est soumis à la direction du corps de police en cause pour valider l'information inscrite dans le document, ce qui permet de préparer un rapport final. L'article 274 de la *Loi sur la police* prescrit la suite :

À la suite d'une inspection, le ministre transmet ses recommandations soit au directeur du corps de police et, s'il s'agit d'un corps de police municipal, à la municipalité, soit à l'autorité dont relève le constable, et leur demande de donner suite, dans le délai qu'il fixe, à ses recommandations.

Le directeur du corps de police, la municipalité et l'autorité dont relève le constable spécial doivent, à l'expiration de ce délai, faire rapport au ministre des mesures qui ont été prises.

Le ministère assure un suivi de la mise en application des recommandations.

Par ailleurs, la Direction générale adjointe de l'audit interne, des enquêtes et des inspections produit aussi des rapports de synthèse des observations effectuées sur des enjeux particuliers. De tels rapports ont pour but de mieux connaître et comprendre des enjeux potentiellement problématiques communs à plusieurs corps de police. Un organisme comme l'École nationale de police du Québec peut être informé de tels rapports thématiques, notamment pour apporter des ajustements à la formation du personnel policier.

Ces éléments d'information donnent à penser que le processus d'inspection de corps policiers mené par la Direction de la vérification interne, des enquêtes et de l'inspection est structuré et rigoureux.

Par ailleurs, depuis juin 2020, il existe au ministère de la Sécurité publique le Comité ministériel sur les inspections des corps de police, qui est même doté d'une charte de fonctionnement.

Tableau 6.3.2

COMITÉ DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE SUR LES INSPECTIONS DES CORPS DE POLICE

OBJET	DISPOSITIONS SELON LA CHARTRE DU COMITÉ MINISTÉRIEL
Mandat	<p>— « Informer les autorités ministérielles sur le respect des exigences légales et le degré de conformité des organisations aux normes encadrant le travail policier, des résultats des inspections et des constats relevés ainsi que des enjeux qui en découlent. »</p> <p>- « Favoriser :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une communication plus efficace des résultats des inspections; - une interpellation plus directe des autorités ministérielles sur des problèmes ou enjeux constatés lors d'inspections; - une prise en charge plus rapide de certains problèmes ou enjeux constatés lors d'inspections par les directions concernées. »
Responsabilités	<p>« - suivre les activités d'inspection des corps de police;</p> <ul style="list-style-type: none"> - prendre acte des rapports d'inspection et des résultats qui en découlent; - apprécier les mesures correctrices prises à la suite des recommandations formulées dans les rapports d'inspection, dont le suivi est assuré par la DVIEI et approuver, sur proposition de la DVIEI, la fermeture du suivi des recommandations; - formuler des recommandations ou des suggestions aux intervenants impliqués dans l'encadrement de l'activité policière visant à apporter des changements structurants; - traiter toute question relative aux résultats des inspections réalisées. »
Composition	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-ministre, qui agit en qualité de présidente; - Sous-ministre associé à la Direction générale des affaires policières (DGAP); - Sous-ministre associé à la Direction générale adjointe principale des affaires policières; - Directeur général adjoint à la Direction générale adjointe aux activités et à l'organisation policière; - Directeur de la vérification interne, des enquêtes et de l'inspection; - Directeur de l'organisation policière; et - Directeur des pratiques policières. <p>Et ponctuellement toute autre personne dont la présence est jugée utile.</p>
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Présidence de SM qui détermine les invités non statutaires; - Ordre du jour proposé par Direction de l'audit interne et approuvé par SM; - Deux ou trois réunions par année.

SOURCE : Ministère de la Sécurité publique, *Charte du comité ministériel sur les inspections des corps de police*, juin 2020, version modifiée le 13 avril 2021.

L'existence de ce comité ministériel sur les inspections des corps de police, placé sous la présidence du ou de la sous-ministre en titre, illustre l'importance attachée par le ministère à sa fonction d'inspection des corps de police et son souci que les résultats des inspections entraînent les suites appropriées en matière d'amélioration des corps de police ainsi inspectés.

Cependant, trois questions subsistent dans l'esprit du CSUPAC.

Question 1 : Diffusion des résultats et des recommandations des rapports d'inspection

Selon l'article 274 de la *Loi sur la police*, les rapports d'inspection sont communiqués à la direction du corps de police inspecté ainsi qu'au maire et au directeur général de la municipalité responsable. Les services concernés du ministère reçoivent aussi les rapports d'inspection. **Les rapports d'inspection ne sont pas des documents publics.** Une mise en garde rappelle d'ailleurs aux responsables recevant des rapports d'inspection que le contenu appartient au ministère de la Sécurité publique, que ce contenu est confidentiel et que chaque exemplaire transmis est identifié au nom du destinataire. Les personnes ou les organismes qui souhaiteraient connaître le contenu de rapports d'inspection, qu'il s'agisse de membres des médias, de membres ou de groupes du public, ou d'associations policières, doivent formuler des demandes à cette fin en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Selon les explications communiquées au Comité, le ministère déclare traiter les demandes d'accès selon les dispositions de la loi précitée et donner accès aux documents réclamés selon les dispositions de la loi. Il importe de mentionner que la section II de cette loi identifie des restrictions au droit d'accès, notamment au regard de renseignements ayant des incidences sur la sécurité publique (art. 28, 29).

Le CSUPAC constate donc que tous les résultats des inspections de corps policiers sont confidentiels et réservés aux corps de police, à leurs autorités politiques responsables, et aux services concernés du ministère de la Sécurité publique, sauf pour les renseignements que l'on peut extraire des rapports d'inspection en invoquant la loi, sous réserve de la décision du ministère. L'énoncé de mission du processus de l'inspection de police affirme que l'un des objectifs poursuivis est d'« améliorer le sentiment de sécurité des Québécoises et des Québécois en stimulant le professionnalisme des policiers et des constables spéciaux ». Cela est très bien. Cependant, la population d'une juridiction policière donnée n'est pas informée des résultats concrets de l'inspection effectuée sur son corps de police. Cela ne lui permet pas de juger de la qualité des services policiers qui lui sont fournis.

Question 2 : Bilan d'ensemble des inspections de corps policiers effectuées

De l'aveu même de la Direction générale adjointe, aucun bilan d'ensemble des quelque 300 inspections effectuées depuis 1996 n'a été réalisé. Le Comité a été informé que la constitution d'un tel bilan, sur une période de 25 ans, aurait comporté des enjeux méthodologiques complexes, pour diverses raisons, dont la réduction du nombre de corps de police et le redécoupage de la carte policière. Le Comité prend note de cette explication, mais n'en est pas satisfait. En effet, il aurait été et il demeurerait intéressant de disposer d'éléments de bilans portant notamment sur les enjeux suivants :

- le nombre de corps de police inspectés selon des variables telles que la localisation géographique ou les régions administratives, la taille, le niveau de service requis du corps selon la taille de la population desservie, le nombre d'inspections vécues par chaque corps de police, le nombre de recommandations formulées par rapport, etc.;
- le nombre et la fréquence des recommandations formulées selon les objets d'inspection;
- la capacité des corps de police inspectés de se conformer au délai imparti pour répondre aux recommandations;
- le nombre de cas où un corps de police donné se fait adresser les mêmes recommandations plus d'une fois.

De l'absence de tels bilans s'ensuivent des conséquences préoccupantes. En effet, au-delà des explications sur les méthodes suivies pour réaliser l'inspection d'un corps de police et des renseignements précédemment cités sur le nombre d'inspections effectuées, aucune autre information publique n'est disponible, ni sur les inspections effectuées, ni sur les bénéfices qui en résultent. La population se fait expliquer qu'il se pratique une inspection des corps de police. Mais, c'est tout ce qu'elle sait. La transparence et l'imputabilité du processus sont enfermées dans la confidentialité des rapports d'inspection.

Question 3 : Indépendance de la fonction d'inspection de police

La troisième question est d'une toute autre nature et concerne l'indépendance de la fonction d'inspection.

NOTE PRÉLIMINAIRE

Lorsqu'il aborde cette notion d'indépendance, le Comité de surveillance s'éclaire de sa propre situation. Certaines caractéristiques du Comité fondent son indépendance :

- Ses membres sont nommés par l'Assemblée nationale et ne peuvent être destitués que par celle-ci.
- Le Comité rend des comptes seulement à l'Assemblée nationale.
- Le Comité détermine lui-même la forme de ses documents (plan stratégique, rapport annuel de gestion).
- Dans le cadre des dispositions législatives le constituant et le mandatant, le Comité est seul responsable de la manière dont il exécute son mandat.
- Pour apprécier le degré d'indépendance de la fonction d'inspection de police, le Comité cherchera donc la présence des caractéristiques établissant sa propre indépendance.

Au Québec, la responsabilité de l'inspection incombe au ministère de la Sécurité publique, sous l'autorité d'un sous-ministre. Aussi, la Direction générale adjointe du ministère de la Sécurité publique ne peut être considérée comme un organisme indépendant du ministère ni du gouvernement. Comme on le verra à la section VI.2, dans d'autres juridictions, l'inspection relève d'un organisme indépendant du ministère responsable des affaires policières et du gouvernement lui-même. Un exemple expliquera ce que le CSUPAC entend par « organisme indépendant ». Cet exemple est fourni par la Grande-Bretagne. En effet, dans ce pays, le « Chief Inspector » et les autres inspecteurs des corps policiers du pays sont nommés par la reine sur recommandation du Home Secretary et du Premier ministre, et son statut est défini comme suit :

Her Majesty's Inspectors of Constabulary and Her Majesty's Inspectors of Fire and Rescue Services, including Her Majesty's Chief Inspector, are appointed by The Queen on the advice of the Home Secretary and the Prime Minister, under section 54 of the Police Act 1996. As independent holders of public office under the Crown, appointed under Royal Warrant, they are neither civil servants nor police officers.

L'inspection des corps de police en Grande-Bretagne est ainsi confiée à des responsables qui ne sont ni des fonctionnaires ni des membres de corps de police. Ces responsables sont donc indépendants des autorités ministérielles et gouvernementales auxquelles ils rendent leurs rapports.

Comme on le verra dans la suite du présent chapitre, d'autres juridictions canadiennes ont des modèles différents, et au Québec même, il a existé des mécanismes d'inspection et de surveillance dotés d'une indépendance dont ne peut se prévaloir une entité appartenant à un ministère et soumise à l'autorité de ce ministère. Le Comité reviendra sur cette question dans ses recommandations.

Outre le travail d'inspection de corps de police effectué par le ministère de la Sécurité publique, il existe deux organismes québécois préposés à l'examen de ces comportements individuels déviants de membres de corps policiers.

VI.1.3.2 La déontologie policière

Le Québec a mis en place en 1990, par la *Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives*, un mécanisme pour examiner les plaintes du public à l'endroit de membres des corps policiers dans leurs interactions avec des citoyennes ou des citoyens. Il s'agit du système de déontologie policière. Ce système se compose de trois éléments :

- Un code de déontologie pour les membres des corps policiers dans leurs interactions avec la population. Le code a été adopté en 1990 et est demeuré le même pour l'essentiel, sauf pour des ajustements mineurs.
- Un commissaire à la déontologie policière responsable de recevoir et de traiter les plaintes du public, en faisant enquête, en recourant à la conciliation, si possible, ou en citant le policier ou la policière devant un tribunal administratif. Lorsque le manquement déontologique est signalé autrement que par la plainte d'un membre du public, c'est le corps de police lui-même qui est responsable de la déontologie de ses membres. Le commissaire à la déontologie policière et le commissaire adjoint sont nommés pour cinq ans et leur mandat est renouvelable.
- Un tribunal administratif appelé « Comité de déontologie policière » ayant pour mandat d'étudier la citation transmise par le commissaire, de la juger selon la preuve fournie et d'en disposer, soit en sanctionnant le policier ou la policière, soit en disculpant la personne dénoncée. Les membres du Comité de déontologie policière sont aussi nommés par le gouvernement pour un mandat renouvelable de cinq ans. Le gouvernement nomme également le président et le vice-président du Comité.

Le système est indépendant tant des instances politiques que des instances policières. Cependant, ce système ne prévoit pas de responsabilité, lorsque les manquements

déontologiques ne concernent pas des manquements à l'égard d'un membre du public ou lorsqu'il s'agit d'examiner de manière systémique les corps policiers pour y débusquer les racines institutionnelles possibles de comportements problématiques de leurs membres. Il ne comporte pas non plus de responsabilité d'encadrement en matière de prévention de la criminalité, d'efficacité de l'action policière et des méthodes policières favorisées par les corps de police, pour ne donner que ces exemples.

VI.1.3.3 Le Bureau des enquêtes indépendantes

Le Québec s'est aussi doté d'un mécanisme d'enquête sur les actes de membres de corps de police ayant des effets graves ou néfastes pour des personnes.

Cette entité appelée « Bureau des enquêtes indépendantes » a compétence pour enquêter sur des actions de policiers ou policières ayant entraîné la mort ou des blessures graves subies par une personne, et aussi sur les infractions de nature sexuelle. Ces enquêtes sont ainsi soustraites à la compétence des corps policiers dont relèvent les policiers faisant l'objet de l'enquête. En 2013, la *Loi modifiant la loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* (Lois du Québec, 2013, chapitre 6) introduit, dans la *Loi sur la police*, les articles 289.1 à 289.27 déterminant les circonstances où une enquête indépendante est obligatoire par suite de l'action d'un membre d'un corps de police. De plus, ces articles instituent et organisent le Bureau des enquêtes indépendantes. En 2018, le législateur a apporté deux modifications au cadre juridique du Bureau des enquêtes indépendantes. D'une part, en vertu de l'introduction dans la *Loi sur la police* des articles 89.1 et 89.2, le Bureau, tout comme le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, a désormais statut de « corps de police spécialisé ». D'autre part, il a compétence pour enquêter sur toute « allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions ».

Il convient de signaler que la loi de 2018 a précisé les conditions minimales pour être enquêteur, superviseur et coordonnateur aux enquêtes du BEI, à savoir : (1) ne pas être un agent de la paix lié à un corps de police et (2) il n'est pas nécessaire d'avoir suivi le parcours de formation et d'expérience allant du DEC en techniques policières à la formation en patrouille-gendarmerie de l'ENPQ à la pratique de la fonction policière de patrouille-gendarmerie. En d'autres termes, le BEI, comme le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, peut recruter son personnel d'enquête ailleurs que dans les corps policiers et parmi les diplômés de disciplines universitaires pertinentes.

Tels sont les mécanismes québécois actuels ayant pour mandat d'orienter, d'encadrer et de surveiller les corps policiers. Au-delà de la remise de rapports et de l'inspection par les professionnels du ministère de la Sécurité publique et des actions des corps municipaux, le CSUPAC remarque qu'au Québec, la surveillance des corps de police se fait surtout *a posteriori* et de façon indirecte, à travers l'examen des comportements individuels des membres des corps de police. Or, les manquements individuels peuvent indiquer la présence de certaines carences dans la culture organisationnelle qui ne seront pas examinées lors de l'enquête sur des fautes individuelles. En outre, les carences organisationnelles liées à

l'efficience, à l'efficacité, à la capacité de répondre aux besoins de la population peuvent exister sans être révélées par des comportements individuels déviants.

VI.2 Organismes canadiens d'encadrement et de surveillance des corps policiers

Pour apprécier les mécanismes québécois d'encadrement et de surveillance des corps de police, le Comité juge nécessaire de les comparer à d'autres organismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers. Il existe de tels organismes dans plusieurs pays. Cependant, pour les besoins de ce rapport, le Comité a choisi de s'en tenir seulement aux organismes existant au Canada. Ce choix repose sur les quatre raisons qui suivent.

En premier lieu, les corps de police canadiens, y compris ceux du Québec, fonctionnent dans un cadre juridique commun. Tous exercent dans un système juridique régi par la *common law*. Dans cette tradition juridique qui compose le droit public applicable au Canada et au Québec, plusieurs règles applicables ne sont pas prévues par le législateur. Par exemple, l'indépendance des corps de police, c'est-à-dire la marge d'autonomie et d'indépendance dont ils jouissent par rapport aux autres branches du pouvoir exécutif, est prévue et balisée par les tribunaux, et non par des textes législatifs. Ce sont aussi les tribunaux qui prévoient l'existence et précisent certains contours de plusieurs pouvoirs de police. En définitive, les corps de police canadiens sont tous soumis aux arrêts de principe de la Cour suprême du Canada dans ces domaines.

En deuxième lieu, tous les corps de police du Canada sont soumis à la *Charte canadienne des droits et libertés*, et, ici aussi, soumis à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. Plusieurs jugements de cette dernière entraînent des conséquences considérables pour la pratique policière, tant en gendarmerie qu'en enquête.

En troisième lieu, tous ces corps de police évoluent dans un contexte fédéral complexe. En effet, les crimes, les règles de preuve et les règles de procédure criminelle sont de juridiction fédérale, alors que l'administration de la justice, y compris la création et l'organisation des corps de police dans les provinces, sont de juridiction provinciale. Cela dit, les manières dont les provinces organisent leurs corps de police sont variées. Certaines provinces, comme le Québec, l'Ontario et Terre-Neuve-Labrador, ont un corps de police ayant compétence sur l'ensemble de leur territoire et relevant de l'autorité de la province, et aussi des corps de police municipaux relevant des villes dans le cadre d'une loi provinciale sur la police. Par contre, d'autres provinces confient à la Gendarmerie royale du Canada, par voie d'ententes contractuelles, les tâches de police-gendarmerie et d'enquête sur l'ensemble de leur territoire, et aussi, pour certaines, à l'échelle municipale. D'ailleurs, au Québec, la Sûreté du Québec joue un rôle comparable de police locale dans certaines municipalités de moins de 50 000 habitants.

En quatrième lieu, la presque totalité des corps de police canadiens, y compris la Gendarmerie royale du Canada, sont organisés suivant le modèle hérité jadis de l'Angleterre, où la même organisation exerce à la fois des fonctions de gendarmerie et d'enquête. En outre,

par le biais de contrats de services ou d'ententes diverses, les polices nationales, qu'il s'agisse de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Sûreté du Québec, combinent leurs mandats plus nationaux avec le mandat d'agir à titre de police de proximité dans les régions plus éloignées ou moins peuplées.

Pour ces quatre raisons, tout en reconnaissant qu'il existe des organismes d'encadrement et de surveillance de corps policiers dans d'autres pays, et parce que l'organisation policière dans ces autres pays est souvent très différente de celle du Canada et du Québec, le Comité a jugé plus prudent de s'en tenir à des références canadiennes.

L'encadrement et la surveillance des corps policiers au Canada comportent divers niveaux de compétence, d'intervention et de responsabilité qui impliquent des civils.

VI.2.1 Encadrement et surveillance par les élus

En premier lieu, les élus assument une responsabilité d'encadrement, de surveillance et d'orientation des corps de police. On trouve dans le conseil des ministres du Canada et dans celui de chaque province une ou un ministre responsable des corps policiers :

Tableau 6.4
Responsables ministériels de la police au Canada

Gouvernement	Ministre responsable des corps policiers
Canada	Ministre de la Sécurité publique
Alberta	Minister of Public Safety
Colombie-Britannique	Minister of Public Safety and Solicitor General
Manitoba	Minister of Justice
Nouveau-Brunswick	Minister of Public Safety
Nouvelle-Écosse	Attorney General and Minister of Justice
Ontario	Solicitor General
Île-du-Prince-Édouard	Minister of Justice and of Public Safety and Attorney General
Québec	Ministre de la Sécurité publique
Saskatchewan	Minister of Corrections, Policing and Public Safety
Terre-Neuve et Labrador	Minister of justice and Public Safety

Les assemblées législatives des différentes juridictions fédérale et provinciales ont aussi des commissions parlementaires qui, sous diverses appellations, peuvent examiner les questions d'intérêt public concernant les corps de police.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'élus, on peut indiquer que des organismes publics tels les protecteurs ou protectrices du citoyen ou les vérificatrices ou vérificateurs généraux peuvent, dans le cadre de leurs mandats respectifs, aussi se pencher sur des corps de police. Cependant, ce sont le plus souvent pour pallier les carences des autres mécanismes ou pour traiter de questions échappant à la compétence de ces derniers. Et, au Québec, ces instances ne peuvent se substituer aux mécanismes du système de déontologie policière dans le cas de plaintes de citoyens.

VI.2.2 Organismes civils d'encadrement et de surveillance des corps policiers

En second lieu, outre les ministres et ministères responsables des corps policiers, il existe au Canada des organismes civils d'encadrement et de surveillance des corps policiers dans toutes les provinces ainsi qu'au fédéral. Ces organismes sont suffisamment nombreux et vivants pour soutenir l'existence au Canada d'une association les regroupant. Il s'agit de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre (Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement), qui se décrit comme suit selon son site Web :

L'ACSCMO est une organisation nationale formée d'organismes engagés dans la surveillance des forces policières au Canada, destinée à promouvoir le concept, les principes et la mise en application de la surveillance civile du maintien de l'ordre à travers le Canada en :

- augmentant la sensibilisation et la compréhension du public au sujet de la surveillance civile du maintien de l'ordre;
- contribuant à faire accepter le rôle des organismes de surveillance civile;
- faisant la promotion du concept de surveillance civile du maintien de l'ordre et en favorisant son développement aux niveaux provincial, national et international;
- encourageant la recherche et la publication dans le domaine de la surveillance civile du maintien de l'ordre;
- servant de bureau central de renseignements sur les questions de surveillance civile de maintien de l'ordre;
- offrant un soutien aux particuliers et aux organisations dans le but de promouvoir le concept de surveillance civile du maintien de l'ordre, organisant au moins une conférence annuelle;
- élaborant et présentant des programmes éducatifs pour la promotion des objectifs de l'organisation en facilitant le partage des ressources;
- établissant des relations et des alliances formelles avec d'autres organisations vouées à des objectifs de même nature que ceux de l'organisation.

Dans l'ensemble des juridictions canadiennes, l'encadrement et la surveillance des corps policiers, notamment la surveillance civile, constituent une pratique bien établie qui peut utilement se prêter à une comparaison avec le Québec. *L'Encyclopédie canadienne* résume cette pratique présente dans les diverses provinces et au plan fédéral :

Une enquête est ouverte à chaque fois que des agents de police sont accusés d'avoir commis un crime, d'avoir dépassé les limites qui leur sont imposées en vertu de la loi ou d'avoir contrevenu au code de déontologie policière auquel ils sont soumis. La surveillance civile constitue une partie importante de ce processus. Toutes les provinces sont dotées d'un processus de plainte publique géré par un organisme indépendant de la police. Il s'agit, par exemple, du Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police en Ontario, de l'Office of the Police Complaint Commissioner en Colombie Britannique et de la Public Complaints Commission en Saskatchewan. Les plaintes contre la GRC sont examinées et gérées par la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes contre la GRC. Un organisme du même type examine les plaintes déposées contre la police militaire.

Chaque citoyen peut déposer une plainte auprès de l'organisation concernée, qui l'examinera et fera des recommandations, mais qui, d'une façon générale, ne pourra pas porter d'accusations. Si l'organisation juge que la plainte est légitime, l'affaire est

généralement transmise au service de police concerné. S'il s'agit d'un cas d'inconduite mineure, l'agent de police visé est généralement sanctionné de façon informelle. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, les affaires les plus graves doivent également faire l'objet d'une enquête par un organisme indépendant.

Les cas d'inconduite criminelle et les autres allégations graves (par exemple lorsqu'une personne est décédée ou a été gravement blessée, ou qu'il y a eu agression sexuelle) font l'objet d'une enquête menée par un organisme civil indépendant. Il s'agit notamment de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario, de la Nova Scotia's Serious Incident Response Team (SiRT) et de l'Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT).

Les plaintes peuvent donner lieu à des enquêtes et à des changements notables des activités policières au Canada. La Commission royale d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (1977 -1981) a, par exemple, enquêté sur des allégations de crimes commis par le Service de sécurité de la GRC. Cette commission a notamment recommandé la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) [...]

Des organismes indépendants ont également enquêté sur des allégations de racisme au sein de la police. Il s'agissait notamment d'évaluer le rôle joué par la race dans les « contrôles de routine » (contrôle au faciès) ou l'établissement de « cartes de contact » (*carding*), lorsqu'une personne est arrêtée par la police dans la rue afin de collecter ses renseignements personnels. (*Encyclopédie canadienne*, article « La police au Canada », en ligne, 23 décembre 2022)

Le tableau qui suit explicite les propos de *L'Encyclopédie canadienne* et identifie les organismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers qui existent dans les diverses provinces canadiennes (sauf pour les organismes à l'échelle municipale) en identifiant, le cas échéant, leurs homologues québécois :

Tableau 6.5
Organismes provinciaux et fédéraux d'encadrement et de surveillance des corps policiers et de leurs membres

Organisme	Mandat	Québec
ALBERTA Law Enforcement Review Board	Appel de (1) réponse de corps policiers à des plaintes concernant un policier; (2) destitution d'un policier par le gouvernement	Déontologie policière ¹
Serious Incident Response Team	Enquête sur actions policières entraînant décès, blessures, ou inconduites telles que rupture du lien de confiance, obstruction de justice, agression sexuelle, parjure, vol, fraude	B.E.I. ²
Law Enforcement and Oversight Branch	Établissement de normes et de standards de pratique policière et supervision de corps policiers; gestion du contrat de services de la GRC; formation de commissions municipales de police	MSP/DAEI ³
COLOMBIE-BRITANNIQUE Independent Investigation Office	Enquête sur actions ou inactions de policiers, en devoir ou non, entraînant décès, blessures, ou autres dommages sérieux	B.E.I.
Office of the Police Complaint Commissioner	Organisme civil relevant de l'Assemblée législative surveillant les suites ou traitement donnés par des corps de police à des plaintes formulées par des citoyens pour assurer que les enquêtes sur les inconduites policières soient justes et complètes	Déontologie policière
MANITOBA Law Enforcement Review Agency	Mécanisme de réception et de traitement des plaintes de citoyens au sujet du comportement de policier en devoir, de manière juste et équitable pour le plaignant et pour le policier. Promotion de standards élevés de conduite professionnelle chez les policiers en harmonie avec la primauté du droit et les idéaux d'une société démocratique	Déontologie policière MSP/DAEI
Independent Investigation Unit	Enquête sur tout incident sérieux impliquant des policiers en devoir ou non	B. E. I.
Manitoba Police Commission	Conseiller le ministre; consulter la population; formuler des normes de pratique et des règles d'éthique	MSP
SASKATCHEWAN Public Complaints Commission	Enquête ou supervision d'enquête (par un corps de police) en réponse à une plainte citoyenne contre un policier ou concernant une allégation d'acte criminel par un policier	Déontologie policière B.E.I.
Saskatchewan Police Commission	<ul style="list-style-type: none"> - Règles, normes et standards de pratique policière - Prévention de criminalité et bonnes relations police-milieu - Formation policière - Instance d'appel pour décisions disciplinaires ou congédiement - Inspection et vérification de corps policiers 	MSP/DAEI ENPQ

Tableau 6.5 (suite)**Organismes provinciaux et fédéraux d'encadrement et de surveillance des corps policiers et de leurs membres**

Organisme	Mandat	Québec
ONTARIO Office of the Independent Police Review Director Special Investigation Unit	Réception, gestion et supervision de toutes plaintes du public concernant la police pour en assurer le traitement d'une manière transparente, efficace, et juste pour le public et la police Organisme civil d'enquête sur tout incident résultant de conduite possiblement criminelle d'un policier et ayant entraîné un décès, une blessure sérieuse, un coup de feu contre une personne, une agression sexuelle dénoncée par la personne en cause	Déontologie policière B.E.I.
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD Office of the Police Commissioner	- Supervision indépendante des corps policiers - Traitement des plaintes contre la police pour assurer l'efficacité, l'efficacé et le caractère suffisant des services policiers	MSP/DAEI Déontologie policière
NOUVEAU-BRUNSWICK New-Brunswick Police Commission	Surveillance de la gestion du processus de traitement des plaintes publiques concernant la conduite d'agents de police, ainsi que des services et des directions des services de police municipaux et régionaux du Nouveau-Brunswick.	MSP/DAEI Déontologie policière
NOUVELLE-ÉCOSSE Office of the Police Complaints Commissioner et Police Review Board	- Étude des plaintes des citoyens d'inconduite policière - Police Review Board; appel par les citoyens de décision à la suite de l'étude d'une plainte et appel par policier de décision disciplinaire	Déontologie policière
NS Serious Incident Response Team	Étude de tout incident policier. A aussi compétence au Nouveau-Brunswick	B.E.I.
TERRE-NEUVE Serious Incident Response Team Public Complaints Commission	Enquête sur tout incident résultant d'action policière entraînant décès, blessure sérieuse, agression sexuelle, violence conjugale - Tenue d'un registre des plaintes du public contre des policiers et supervision du traitement subséquent - Recommandations aux autorités politiques sur toute question en matière policière	B.E.I. Déontologie policière
CANADA Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC	- Surveillance du caractère équitable et objectif du processus de traitement des plaintes du public au sujet de la conduite des membres de la GRC - Examen lorsqu'un plaignant n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC	Déontologie policière

Source : sites Web des organismes.

NOTES : Organismes québécois homologues ou comparables 1. « Déontologie policière » désigne, selon le cas, le Commissaire à la déontologie policière ou le Comité de déontologie policière 2. Bureau des enquêtes indépendantes 3. Direction de l'audit, des enquêtes et de l'inspection du ministère de la Sécurité publique.

Les organismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers qui existent dans toutes les provinces du Canada et aussi au gouvernement fédéral s'intéressent, de manière générale, à différentes catégories de difficultés, dont les plaintes du public à l'endroit de membres des corps de police et des actions de membres de corps de police pouvant constituer des situations hautement problématiques. Le tableau qui suit redistribue les organismes en fonction du type de problèmes auxquels ils se consacrent :

Tableau 6.6
Objets d'examen par les organismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers et de leurs membres

Juridiction	Plaintes du public contre policiers	Enquêtes sur actions policières néfastes	Réglementation et normes de pratique
Alberta	Law Enforcement Review Board	Serious Incident Response Team	Law Enforcement and Oversight Branch
Colombie-Britannique	Office of the Police Complaint Commissioner	Independent Investigation Office	
Manitoba	Law Enforcement Review Agency	Independent Investigation Unit	Manitoba Police Commission
Saskatchewan	Public Complaints Commission	Public Complaints Commission	Saskatchewan Police Commission
Ontario	Office of the Independent Police Review Director	Special Investigation Unit	
Québec	Commissaire et Comité de déontologie policière	Bureau des enquêtes indépendantes	MSP/DAIEI
Île-du-Prince-Édouard	Office of the Police Commissioner		Office of the Police Commissioner
Nouveau-Brunswick	New Brunswick Police Commission	Serious Incident Response Team de Nouvelle Écosse	New Brunswick Police Commissioner
Nouvelle-Écosse	Office of the Police Complaints Commissioner	Serious Incident Response Team	
Terre-Neuve	Public Complaints Commission	Serious Incident Response Team	Police Complaints Commission
Canada	Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC		

Source : sites Web des organismes.

Les informations fournies par les tableaux 6.4, 6.5 et 6.6 inspirent certaines remarques :

1° La responsabilité politique des élus sur les corps policiers

Dans le système de gouvernement du Canada et des provinces, il y a, dans chaque conseil des ministres ou cabinet qui exerce le pouvoir exécutif, une ou un ministre qui assume la responsabilité politique à l'égard des corps policiers. Ce sont ces ministres qui répondent de manière générale devant le pouvoir législatif, la population et les médias de l'organisation, de la disponibilité et du fonctionnement des services policiers sur leur territoire selon le cas, et qui sont inévitablement et à juste titre interpellés lorsque surgissent des problèmes conjoncturels ou structurels affectant un corps de police. Dans les provinces où la Gendarmerie royale du Canada agit comme police provinciale et/ou municipale, la ministre

provinciale ou le ministre provincial responsable des services policiers est le premier répondant en cas de problème.

Cette responsabilité politique générale en matière d'affaires policières, qui incombe aux élus, inclut aussi **l'orientation** des corps policiers et des services qu'ils doivent fournir à la population. Cette orientation prend la forme de lois, de règlements, de politiques gouvernementales sur les priorités d'allocations budgétaires, de formulation de normes concernant les conditions de gestion des personnels policiers (formation et perfectionnement, embauche, évaluation, etc.), les équipements, les procédures, et d'autres dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des corps policiers. L'orientation peut aussi comporter des énoncés gouvernementaux sur des formes de criminalité à combattre de manière prioritaire, par exemple la violence conjugale, le trafic des armes à feu prohibées, la violence armée dans les rues ou encore le commerce de substances interdites. Dans ce type d'orientation, les élus et le ou la ministre responsable sont souvent le relai des attentes de la population à l'endroit des corps policiers.

NOTE SUR LES MUNICIPALITÉS

Le tableau 6.5 ne fait pas mention des mécanismes civils d'encadrement et de surveillance des corps policiers par les municipalités. La plupart des villes majeures du Canada ont de tels mécanismes (Vancouver, Edmonton, Calgary, Regina, Toronto, Ottawa). En Ontario, la *Loi sur les services policiers* prévoit que chaque municipalité dotée d'un service de police doit avoir une commission des services policiers qui supervise ce corps policier. Au Québec, on peut aussi mentionner des exemples instructifs :

– Pour la ville de Montréal et son service de police, « la Commission de la sécurité publique étudie toutes les questions relatives à la sécurité publique, notamment celles liées au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), au Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et à la sécurité civile ».

Au cours des récentes années, cette commission a mené des projets d'étude sur des sujets tels que la cybercriminalité dans les médias sociaux, le profil attendu de la personne à la direction du SPVM, les interpellations policières, les technologies utilisées par le Service de police, et d'autres questions comparables.

- Une régie intermunicipale de police comme, à titre d'exemple parmi d'autres, celle de Richelieu–Saint-Laurent (organisme de services policiers commun à plusieurs municipalités comme il en existe ailleurs au Québec), est soumise à un organisme d'encadrement et de surveillance défini comme suit : « Le conseil d'administration est composé d'un membre délégué pour chacune des 17 municipalités et a pour mandat de voir à l'administration de la Régie, selon l'entente intermunicipale de création de la Régie. Le conseil d'administration tient des assemblées publiques [...] »
- L'Union des municipalités du Québec a aussi une commission de sécurité publique formée d'élus municipaux qui « étudie les enjeux de sécurité publique, notamment les corps policiers, la prévention des incendies, la sécurité civile, les mesures d'urgence et les premiers répondants ».

Au Québec comme ailleurs au Canada, les élus municipaux et des commissions spécialisées indépendantes des administrations municipales et des corps de police sont donc impliqués dans l'encadrement et la surveillance de ces derniers.

À cette responsabilité politique à l'endroit des corps policiers s'ajoutent d'autres mécanismes qui interviennent en matière d'affaires policières, particulièrement lorsque surgissent des problèmes majeurs ou graves en matière de conduite policière individuelle.

2° Organismes d'enquête sur des incidents sérieux impliquant des policiers

Il existe dans neuf des dix provinces un organisme spécifique pour enquêter sur des incidents sérieux impliquant un ou des policiers et ayant entraîné des conséquences graves comme le décès d'une personne, des blessures graves infligées à une personne, des agressions sexuelles, ou encore en cas d'usage de l'arme à feu. Ces organismes spécifiques sont l'équivalent du Bureau des enquêtes indépendantes du Québec. Le Nouveau-Brunswick a convenu d'une entente avec la Nouvelle Écosse, en vertu de laquelle le Serious Incident Response Team enquêtera lors d'un incident sérieux survenu sur son territoire. Pour sa part, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard confient à un seul organisme la réception des plaintes du public, aussi bien les plaintes résultant d'un incident sérieux que les plaintes de nature déontologique. Par-delà les différences d'appellation, il y a donc partout dans les provinces un mécanisme enquêtant sur des actions ou des inactions de policiers ayant entraîné des conséquences graves, dont la mort ou des blessures sérieuses subies par une personne.

3° Organismes traitant les plaintes du public

Toutes les provinces du Canada et le gouvernement fédéral pour la GRC ont un organisme qui s'assure que les plaintes du public à l'endroit de policiers, en devoir ou non, sont reçues et traitées. Dans la grande majorité des provinces, l'organisme peut étudier la plainte lui-même, à l'instar du système québécois de déontologie policière, ou surtout il veille à ce que le corps de police auquel appartient le policier dénoncé par un citoyen effectue lui-même l'examen de la plainte et donne les suites appropriées. Dans ce cas, l'organisme peut entendre l'appel d'un citoyen insatisfait des suites données par le corps de police en cause.

4° Organismes de réglementation et de normes de pratique policière

En matière de réglementation et de normes de pratique policière, les pratiques des provinces sont diversifiées et variées, plus qu'en matière de mécanismes d'enquête sur des incidents graves. Outre le modèle selon lequel c'est la ou le ministre responsable des services policiers qui assume l'initiative de proposer à son gouvernement ainsi qu'au besoin à l'instance législative des projets de lois, de règlements, de politiques, d'allocations budgétaires, et des dispositions nécessaires à l'organisation et au fonctionnement des corps de police, d'autres modèles existent.

La Saskatchewan fournit un tel modèle. Cette province dispose d'une « commission de police » aux fonctions multiples qui est décrite comme suit :

The Saskatchewan Police Commission works with police services and boards of police commissioners to promote effective policing throughout the province. The Commission also promotes crime prevention and the improvement of police relationships with communities.

The Commission makes regulations to upgrade police services, generally through training and standardization. It sets provincial standards for clothing, ranks, equipment, reporting, recruiting, training and discipline for all municipal police services. The Commission also provides centralized education and training for municipal police services through the Saskatchewan Police College at the University of Regina.

The Commission is empowered to conduct audits and reviews, and to provide information to boards of police commissioners. The Commission is the final appeal body in disciplinary and dismissal matters. (Site Web consulté le 23 février 2022)

À l'Île-du-Prince-Édouard, l'entité appelée « Office of the Police Commissioner » joue un rôle semblable.

Il ressort de tout ceci qu'au Canada, la surveillance des activités des corps de police, par le biais indirect de la sanction d'actes dérogatoires ou illégaux commis par les membres individuels des corps de police, est bien organisée et recourt généralement à des organismes indépendants pour les cas les plus graves. Le Québec, avec le commissaire à la déontologie policière et son Comité de déontologie policière, et avec le Bureau des enquêtes indépendantes, est organisé de manière comparable à la grande majorité des provinces canadiennes. Cela dit, en ce qui concerne l'encadrement et la surveillance des corps de police en eux-mêmes, c'est-à-dire comme organismes de services à la population, la situation au Canada est plus diversifiée.

VI.2.3 Un développement entrepris : le Service d'inspection des services policiers de l'Ontario

Dans le sillage des remarques du paragraphe précédent concernant l'encadrement et la surveillance des corps policiers en eux-mêmes, le Comité juge utile de mettre en lumière un développement récemment entrepris par l'Ontario.

En 2019, l'Assemblée législative de l'Ontario a adopté la *Loi portant sur la sécurité communautaire et les services policiers* (L. O. 2019, c. 1, sanctionnée le 26 mars 2019), qui n'est pas encore en vigueur, mais dont le concept général mérite d'être présenté ici. La loi crée la fonction d'inspection des services policiers et elle établit clairement l'indépendance de la fonction en raison de la nomination de la personne titulaire par le gouvernement et du fait qu'il ne s'agit pas d'un service interne du ministère responsable des corps policiers de l'Ontario :

102 (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un inspecteur général des services policiers et peut nommer un ou plusieurs sous-inspecteurs généraux.

(2) Le mandat de l'inspecteur général est fixé à cinq ans et est renouvelable une seule fois.

[...]

L'Ontario choisit de donner une marge d'indépendance à l'inspecteur général des services policiers en le plaçant à l'extérieur du ministère responsable de la police (voir la note 1 à la fin du présent chapitre).

Les fonctions de cet inspecteur concernent tout l'univers policier de la province de l'Ontario. Elles sont définies largement tant quant aux entités pour lesquelles il a compétence que quant aux matières et aux types d'interventions pour lesquelles il a un mandat, puisqu'il peut à la fois « surveiller », « conseiller » et « juger » de plaintes.

102 (4) L'inspecteur général a les fonctions suivantes :

- a) surveiller les commissions de service de police, les conseils de détachement de la Police provinciale, les conseils de Première Nation sur la Police provinciale, les chefs de police, les employeurs d'agents spéciaux, les services de police, les prestataires de services policiers prescrits et le Conseil consultatif et effectuer des inspections auprès de ceux-ci pour veiller à ce qu'ils observent la présente loi et les règlements;
- b) consulter et conseiller, en ce qui concerne l'observation de la présente loi et des règlements, les commissions de service de police, les conseils de détachement de la Police provinciale, les conseils de Première Nation sur la Police provinciale, les chefs de police, les employeurs d'agents spéciaux, les services de police, les prestataires de services policiers prescrits, les entités prescrites et le Conseil consultatif;
- c) surveiller les membres des commissions de service de police, des conseils de détachement de la Police provinciale, des conseils de Première Nation sur la Police provinciale et du Conseil consultatif et effectuer des inspections auprès de ceux-ci pour veiller à ce qu'ils ne commettent pas de faute;
- d) établir, tenir et administrer des dossiers et effectuer des analyses en ce qui concerne l'observation de la présente loi et des règlements;
- e) traiter les plaintes déposées en vertu des articles 106 et 107 et les divulgations de fautes faites en vertu de l'article 185;
- f) présenter un rapport annuel au ministre;
- g) exercer les autres fonctions qui lui sont attribuées par la présente loi ou une autre loi ou en vertu de celles-ci, y compris les fonctions prescrites.

L'Inspecteur a droit aux renseignements qui sont nécessaire à l'exercice de ses responsabilités. Il est intéressant de voir qu'il peut recevoir et étudier des plaintes qui concernent les services policiers comme tels, par opposition au comportement de membres de corps de police :

Plaintes au sujet des services policiers

107 (1) Toute personne, autre qu'une personne prescrite [i.e. identifiée par la loi ou un règlement], peut déposer une plainte auprès de l'inspecteur général conformément aux éventuels règlements, en ce qui concerne l'une ou l'autre des questions suivantes :

- a) le caractère convenable et l'efficacité des services policiers offerts en application de la présente loi ou des règlements, notamment les services policiers offerts par un prestataire de services policiers prescrit, un employeur d'agents spéciaux ou une entité prescrite;
- b) l'inobservation de la présente loi ou des règlements, y compris un manquement systémique, autre que la commission d'une faute, par une commission de service de police, un conseil de détachement de la Police provinciale, un conseil de Première Nation

- sur la Police provinciale, un chef de police, un employeur d'agents spéciaux, un service de police, un prestataire de services policiers prescrit ou le Conseil consultatif;
- c) les politiques d'une commission de service de police, d'un conseil de détachement de la Police provinciale, d'un conseil de Première Nation sur la Police provinciale ou du ministre;
 - d) les procédures établies par un chef de police.

L'Inspecteur, comme son titre l'indique, peut aussi procéder à des inspections de corps de police :

111 (1) L'inspecteur général peut nommer les inspecteurs nécessaires pour effectuer les inspections visées au paragraphe (2).

Pouvoir d'inspecter

(2) L'inspecteur général peut faire effectuer par un inspecteur une inspection à l'une des fins suivantes :

- a) s'assurer qu'une commission de service de police, un conseil de détachement de la Police provinciale, un conseil de Première Nation sur la Police provinciale, un chef de police, un employeur d'agents spéciaux, un service de police, un prestataire de services policiers prescrit ou le Conseil consultatif observe la présente loi et les règlements;
- b) s'assurer qu'un membre d'une commission de service de police, d'un conseil de détachement de la Police provinciale, d'un conseil de Première Nation sur la Police provinciale ou du Conseil consultatif n'a pas commis de faute;
- c) exercer toute autre fonction qui est attribuée à l'inspecteur général par la présente loi ou les règlements.

Le 2 octobre 2020, le gouvernement de l'Ontario annonçait par communiqué sur le site gouvernemental la nomination du premier inspecteur général des services policiers de la province, malgré que la loi ne fût pas encore en vigueur.

La création de la fonction indépendante d'inspecteur général des services policiers par l'Ontario en 2019, avec une large gamme de responsabilités, ajoute donc au répertoire des organismes d'encadrement et de surveillance des corps de police déjà institués par les provinces canadiennes et le gouvernement fédéral du Canada. L'inspecteur peut aller depuis des inconduites de membres des corps policiers vers la recherche de causes organisationnelles pouvant faciliter ces inconduites. Ces aspects de la fonction expliquent pourquoi le Comité a jugé utile de s'y attarder au terme de son examen des organismes canadiens d'encadrement et de surveillance des corps policiers.

En examinant les dispositions législatives et réglementaires québécoises constituant le système de déontologie policière et instituant le Bureau des enquêtes indépendantes, le CSUPAC soumet que le Québec est aussi bien équipé que les autres juridictions canadiennes pour traiter les plaintes du public à l'endroit de membres de corps policiers dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, et ce, pour des motifs de comportement dérogatoire au *Code de déontologie policière*, ou pour faire enquête sur des actions de membres de corps policiers causant des préjudices graves, sinon mortels, à des personnes.

Ces deux organismes ont des vertus certaines. Ils sont spécialisés et capables de développer une expertise poussée au regard de leur mandat. Et tant le système de déontologie policière que le Bureau des enquêtes indépendantes ont le grand avantage de l'indépendance par rapport au pouvoir politique national comme municipal, par rapport aux corps de police et aux associations et syndicats représentant les personnels policiers. Cependant, ces mécanismes traitent essentiellement de cas particuliers de comportements policiers inacceptables, sans nécessairement rechercher les facteurs ou les causes de nature institutionnelle ou organisationnelle qui peuvent en être la source, fût-ce indirectement, et sans porter un regard d'analyse systémique. Par ailleurs, quand on regarde la Division de l'inspection du ministère de la Sécurité publique, on constate qu'elle ne bénéficie pas de la même indépendance que les deux autres organismes québécois, ni même que de la Commission de police de la Saskatchewan, du Commissaire de police de l'Île-du-Prince-Édouard ou de l'inspecteur proposé de l'Ontario, qui exercent un pouvoir d'encadrement et de surveillance des corps policiers.

En formulant ce propos, le Comité de surveillance doit tout de même rappeler que, dans le passé, le Québec a connu des organismes comparables.

VI.3 Deux expériences québécoises historiques d'organismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers

Le Québec a en effet connu deux expériences historiques d'organismes d'encadrement et de surveillance des corps policiers fort différentes des pratiques actuelles. Ces expériences sont terminées. Néanmoins, il convient de les rappeler pour mieux apprécier celle du Comité de surveillance de l'UPAC et pour éclairer l'avenir.

VI.3.1 La Commission de police du Québec, 1968-1990

De 1968 à 1990 il a existé au Québec un organisme public autonome appelé « Commission de police du Québec ». Un document des Archives nationales du Québec décrit clairement ce que fut cet organisme public (pour faciliter la lecture, le texte qui suit a été divisé en paragraphes et les passages en gras sont ajoutés) :

La Commission de police du Québec a été instituée en 1968 par la Loi de police. D'importantes modifications ont été apportées au mandat et aux pouvoirs de cet organisme par la Loi modifiant la Loi de police, sanctionnée en 1979 et entrée en vigueur l'année suivante.

Selon le rapport annuel 1980-1981 du ministère de la Justice du Québec : « La Commission de police du Québec est chargée de favoriser l'efficacité des services de police au Québec ». À cette fin, le législateur lui a conféré des pouvoirs de divers ordres, à savoir un pouvoir quasi judiciaire, un pouvoir de réglementation et un pouvoir administratif.

En vertu de son pouvoir quasi judiciaire, la Commission doit faire enquête, chaque fois que le gouvernement lui en fait la demande, sur tout aspect de la criminalité qu'il lui indique. Elle peut aussi être appelée à faire enquête sur la Sûreté du Québec ou sur tout corps de police municipal, ainsi que sur la conduite de leurs membres, de tout constable spécial ou de toute

autre personne qui agit au Québec en qualité d'agent de la paix. Elle entend, de plus, les appels des directeurs ou des membres non salariés des corps de police municipaux qui ont fait l'objet d'une destitution ou d'une réduction de traitement. La Commission peut aussi être appelée à faire enquête pour vérifier si une municipalité maintient des services policiers adéquats.

Dans le cadre de son pouvoir de réglementation, la Commission peut notamment déterminer les normes d'embauche dans les divers corps policiers du Québec, ainsi que les qualités requises pour devenir directeur d'un corps de police municipal, pour y exercer toute autre fonction ou pour y obtenir un grade. Elle établit, de plus, les caractéristiques de l'équipement policier et ses normes d'utilisation, elle définit quelles sont les statistiques et les documents que doivent tenir les corps policiers du Québec et quelles sont les formules qu'ils doivent utiliser à cette fin. Enfin, elle détermine les fonctions qui peuvent être exercées et les grades qui peuvent être décernés dans un corps de police municipal et établit une échelle indicative de traitements pour les membres non salariés des corps de police municipaux.

Enfin, dans l'exercice de son pouvoir administratif, la Commission doit procéder à l'inspection des corps policiers et conseiller, en matière policière, la Sûreté du Québec, les corps policiers municipaux et les municipalités. Elle doit de plus conseiller le gouvernement lorsqu'une municipalité demande à être dispensée de l'obligation d'établir ou d'entretenir un corps de police ou lorsqu'elle demande la permission d'en réduire l'effectif. Elle a un représentant au comité de reclassement chargé d'étudier la possibilité de procurer un nouvel emploi aux policiers touchés par l'abolition d'un corps policier municipal ou par une réduction de l'effectif. Elle est également chargée d'approuver les ententes intermunicipales concernant l'organisation des corps de police. La Commission possède également un service de recherche et de documentation qui procède à des études sur les sujets qui relèvent de son mandat.

Sous la responsabilité du ministre de la Justice jusqu'à l'exercice financier 1985-1986, la Commission de police du Québec relève ensuite du ministre de la Sécurité publique, et ce, jusqu'à son abolition, survenue le 31 août 1990. Ses fonctions sont maintenant assumées par le Commissaire à la déontologie policière, le Comité de déontologie policière, et par le ministère de la Sécurité publique.

C'est la *Loi de police* québécoise de 1968 (17 Elizabeth II, c. 17) qui a institué cet organisme. Les principales caractéristiques de cette institution se présentent comme suit :

1 ° *Nature et composition de la Commission de police*

La Commission de police était un organisme public civil à tous égards séparé des appareils policiers et indépendant à la fois de ceux-ci et des autorités politiques. À l'origine, la Commission se composait de trois membres nommés pour 10 ans par le conseil des ministres. Le président était un juge d'un tribunal québécois (qui perdait son poste s'il cessait d'être juge). Les membres de la Commission étaient au service exclusif de celle-ci. Les membres de la Commission étaient assistés par un secrétaire et des employés nommés selon la *Loi de la fonction publique*. Les membres de la Commission et ses employés bénéficiaient de protections contre les poursuites.

En 1979, la *Loi modifiant la loi de police* (L. Q. 1979, c. 67) a porté à 11 le nombre de membres de la Commission, toujours présidée par un juge nommé par le gouvernement du Québec (juge des sessions ou juge de la cour provinciale), assisté de deux vice-présidents.

L'examen des « devoirs et pouvoirs » que la loi assignait à la Commission permet de comprendre pourquoi les trois commissaires et plus tard, le président et les vice-présidents exerçaient leurs fonctions à temps complet et étaient tenus à l'exclusivité de services.

2° Devoirs et pouvoirs de la Commission de police

La *Loi de police* de 1968 attribuait en effet à la Commission d'importantes responsabilités pour l'organisation et l'encadrement des corps de police québécois :

16. La Commission est chargée de favoriser la prévention du crime et l'efficacité des services de police au Québec et elle doit à ces fins :

- a) établir en collaboration avec la Sûreté un service central de renseignements et de statistiques ayant pour but de faciliter la détection des crimes et le dépistage de leurs auteurs et maintenir ce service à la disposition de la Sûreté et des autres corps de police;
- b) conseiller la Sûreté, les corps de police municipaux et les municipalités en matière policière et à ces fins, les visiter ou les faire visiter par ses fonctionnaires et employés;
- c) organiser un service de recherches pour améliorer les méthodes policières de détection et de répression du crime.

17. La Commission peut, par règlement :

- a) déterminer le niveau de scolarité et les cours de formation policière exigibles pour devenir cadet ou membre de la Sûreté, policier municipal ou constable spécial et les autres qualités requises;
- b) prescrire les programmes de formation et de perfectionnement qui peuvent être dispensés à l'Institut de police du Québec et dans les écoles de police du Québec visés à la section VI;
- c) déterminer les caractéristiques des uniformes et insignes qui peuvent être portés par les cadets et membres de la Sûreté, les policiers municipaux et les constables spéciaux ainsi que de leur équipement;
- d) déterminer les archives, livres et comptes que doivent tenir la Sûreté et les corps de police municipaux de même que leurs membres et les constables spéciaux;
- e) prévoir la façon dont un membre de la Sûreté, un policier municipal ou un constable spécial doit disposer des sommes d'argent qui lui sont remises en paiement de frais ou d'honoraires ou à titre de dépôt ou qui sont autrement entrées en sa possession dans l'exercice de ses fonctions;
- f) établir des règles d'éthique relatives à la conduite des cadets et membres de la Sûreté, des policiers municipaux et des constables spéciaux, dans leurs rapports entre eux et avec les citoyens;
- g) établir des règles de procédure et de pratique pour la conduite des affaires qui sont de sa compétence.

La loi requérait que les règlements élaborés par la Commission de police fussent approuvés par le gouvernement.

La Commission était aussi investie de pouvoirs d'enquête :

19. La Commission doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique.

Elle doit faire enquête sur la Sûreté ou tout corps de police municipal à la demande du lieutenant-gouverneur en conseil ainsi que sur la conduite de tout membre de la Sûreté, de tout policier municipal ou de tout constable spécial, chaque fois qu'elle en est requise par le

procureur général; elle est aussi tenue de faire enquête chaque fois qu'une municipalité, à la majorité absolue des membres du conseil, lui demande de le faire sur son corps de police ou sur la conduite de l'un des membres de ce corps ou d'un constable spécial nommé par le maire.

20. La Commission peut aussi faire enquête sur la Sûreté ou tout corps de police municipal ainsi que sur la conduite de tout membre de la Sûreté, de tout policier municipal ou de tout constable spécial, de sa propre initiative, ou chaque fois qu'un citoyen lui en fait la demande par écrit et lui donne des raisons suffisantes à l'appui de sa demande.

21. Pour les fins de ces enquêtes, la Commission ainsi que chacun de ses membres et chaque personne autorisée par elle à faire enquête sont investis des pouvoirs et immunités de commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête. (Statuts refondus, 1964, chapitre 11).

Le tableau 6.7 résume les pouvoirs attribués par la loi de 1968 à la Commission de police. Ces pouvoirs sont effectivement de nature judiciaire, réglementaire et administrative.

En 1979, la *Loi modifiant la loi de police* a modifié la formulation des fonctions de la Commission de police, sans pour autant modifier l'économie générale de la commission et de son triple rôle judiciaire, réglementaire et administratif. Moins d'une décennie plus tard, la *Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives* (L. Q. 1988, c.75) a mis un terme à l'existence de la Commission de police (articles 256-258).

La succession de la Commission de police est partagée entre plusieurs organismes.

D'une part, la *Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives* a institué le système de déontologie policière du Québec déjà présenté. Ce système, qui a succédé en partie jusqu'à ce jour à la Commission de police et qui en assume des responsabilités en matière judiciaire, s'en démarque, comme on l'a montré précédemment, car il ne comporte pas de responsabilité d'examiner de manière systémique les corps policiers pour y déceler les racines institutionnelles possibles de comportements problématiques de leurs membres en relation avec la population. Il ne comporte pas non plus de responsabilité d'encadrement en matière de prévention de la criminalité, d'efficacité de l'action policière et des méthodes policières favorisées par les corps de police, pour ne donner que ces exemples.

D'autre part, des responsabilités réglementaires et administratives sont dorénavant dévolues au gouvernement du Québec ou au ministre de la Sécurité publique, selon les cas. Celui-ci compte en ses rangs un mécanisme d'inspection policière dont on a vu les limites et l'absence d'indépendance.

Cette Commission de police aura donc constitué un exemple de forme ou de modèle possible d'organisme indépendant de surveillance civile des corps policiers.

VI.3.2 Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec 2001-2005

Le 23 octobre 1996, le gouvernement du Québec institue, par le décret 1331-96, la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, mieux connue sous l'appellation de « commission Poitras », du nom de son président, le juge Lawrence Poitras. Cette commission d'enquête de trois personnes reçoit du gouvernement le mandat suivant :

Les pratiques ayant cours en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec dans les cas de crime majeur ainsi que la gestion et l'encadrement de ce type d'enquête;
 Les pratiques ayant cours en matière d'enquêtes internes faites par la Sûreté du Québec, portant sur la conduite de ses membres, la manière dont les enquêteurs sont supervisés et appuyés par les officiers supérieurs, les entraves et difficultés pouvant survenir au cours de telles enquêtes [...] » (Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Sommaire et recommandations*, 1998, p. 3)

La nécessité de mandater ainsi une commission d'enquête s'est imposée au gouvernement après qu'un juge, dans un procès criminel, a ordonné l'arrêt des procédures en raison de gestes posés par des enquêteurs de la Sûreté du Québec. Comme l'écrit la Commission :

Depuis plusieurs années, la Sûreté du Québec portait sur ses épaules un lourd fardeau de problèmes sérieux et à ce jour encore non résolus à l'égard de ses pratiques en matière d'enquêtes criminelles et d'enquêtes internes. Certains d'entre eux ont été longtemps ignorés, niés, voire camouflés au sein de l'organisation. Plusieurs de ces problèmes refirent incontestablement surface à la suite de l'opération Thor. La publicité qui avait entouré cette frappe policière dirigée contre le crime organisé et exécutée avec le renfort d'autres corps de police avait augmenté le discrédit de la Sûreté du Québec, lorsque, un an plus tard, le 15 juin 1995, l'honorable Micheline Corbeil-Laramée, j. c. q., ordonnait l'arrêt des procédures intentées contre les personnes accusées. Se prononçant sur une requête à cet effet présentée par les accusés au nombre desquels se trouvaient les frères Richard et Gerald Matticks, la juge Corbeil - Laramée concluait que des documents incriminants, à savoir des documents de ransport maritime, avaient été délibérément ajoutés par les policiers de la Sûreté du Québec à ceux saisis et produits devant elle. L'ajout d'une telle preuve était une procédure outrageante et vexatoire. Elle déclarait que le comportement des policiers constituait une violation grave de la Charte canadienne des droits et libertés [...]» (Sommaire..., p. 1)

Au terme de ses travaux, la Commission a déposé au gouvernement, le 29 décembre 1998, un rapport de 1 734 pages. Le rapport compte 175 recommandations, dont une proportion importante comporte plusieurs composantes. La première recommandation de la Commission se lit comme suit :

En regard de l'encadrement juridique de la Sûreté du Québec (titre I, chapitre IV) :

Il est recommandé que :

1. Le gouvernement mette sur pied un Conseil de contrôle permanent de la Sûreté du Québec dont la fonction sera d'étudier toute question touchant le domaine de sa compétence et de faire au directeur général et au ministre de la Sécurité publique les recommandations qu'il juge appropriées;

1.1 Le Conseil de contrôle permanent soit composé de sept membres nommés par le gouvernement; Parmi les membres choisis pour faire partie du Conseil de contrôle permanent, quatre d'entre eux soient des experts reconnus dans divers domaines dont l'expertise sera bénéfique à la Sûreté du Québec, à savoir le droit, l'administration, les relations de travail et les sciences sociales; Le Conseil de contrôle permanent comporte également un membre permanent de l'Association des directeurs de police et de pompiers du Québec (ADPPQ) et deux membres désignés par l'Assemblée nationale à titre de président et de vice-président; Le gouvernement ne puisse nommer au Conseil de contrôle permanent des policiers ou d'anciens policiers, à moins qu'il ne s'agisse du membre de l'ADPPQ ou des membres désignés par l'Assemblée nationale;

1.2 La durée du mandat des membres du Conseil de contrôle permanent soit de trois ans, le tiers des membres du Conseil de contrôle permanent étant remplacés annuellement, sauf pour la période initiale de mise sur pied du Conseil où la durée des mandats pourra être inférieure à trois ans pour certains des membres afin d'assurer à la fois la continuité et le renouvellement;

1.3 Le Conseil de contrôle permanent tienne au moins quatre séances au cours d'une année civile. Les audiences seront publiques sauf lorsqu'il ordonnera une séance à huis clos. Le sous-ministre de la Sécurité publique pourra assister sur invitation du Conseil à toute séance à huis clos. Il possédera un droit de parole sans toutefois avoir un droit de vote;

1.4 Chaque membre du Conseil de contrôle permanent ait une voix et les décisions du Conseil soient prises à la majorité des voix;

- 1.5 Le directeur général de la Sûreté du Québec transmette au Conseil de contrôle permanent un rapport trimestriel sur les activités de la Sûreté du Québec;
- 1.6 Le gouvernement modifie la Loi de police afin que soit créé par voie législative le Conseil de contrôle permanent de la Sûreté du Québec et afin que des règlements puissent être pris par le gouvernement pour en préciser le mandat et les règles de fonctionnement. »
(*Sommaire...*, p. 39-40)

Cette recommandation, même si elle n'a pas été mise en application dans les termes formulés par la commission Poitras, repose sur les prémisses suivantes :

- Un corps de police de la taille et des responsabilités de la Sûreté du Québec a besoin d'un organisme indépendant de « contrôle permanent » sur tous les aspects de la vie du corps de police. Cela signifie que le contrôle par des mécanismes tels le système de déontologie policière et un ministère de la Sécurité publique et son service d'inspection ne suffisent pas.
- Un mécanisme de surveillance nouveau est nécessaire.
- Ce conseil de contrôle est permanent et doit être institué par une loi de l'Assemblée nationale.
- La composition du Conseil de contrôle permanent doit en assurer à la fois la compétence et l'expertise, et aussi l'indépendance. Ainsi, le président et le vice-président doivent être nommés par l'Assemblée nationale elle-même. De même, des policiers de la Sûreté du Québec ne doivent pas être nommés au Conseil par le gouvernement.
- La direction de la Sûreté du Québec est tenue de transmettre au Conseil un « rapport trimestriel sur les activités de la Sûreté du Québec », ce qui vise à assurer au Conseil les renseignements nécessaires à l'exercice de ses responsabilités.

Le gouvernement du Québec a choisi une approche différente de celle préconisée par la commission Poitras. Dans un communiqué en date du 20 février 2001, le ministère de la Sécurité publique explique son choix d'un « conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec » :

Ce véritable mécanisme de tutelle de la Sûreté du Québec auquel nous invitait la commission Poitras nous était non seulement apparu démesuré quant aux lacunes observées à la Sûreté du Québec, mais les nombreux pouvoirs qui lui étaient destinés auraient, à toutes fins utiles, paralysé l'organisme en alourdissant considérablement et sans profit véritable sa gestion courante. (cité dans le *Rapport général de mandat (2001-2005) du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*, 2005, p. 2).

On trouve dans la *Loi sur la police* adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 2000, un chapitre instituant et mandant le « Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec » (CSASQ), dont les principales dispositions s'énoncent comme suit :

1° *Nature, fonctions et pouvoirs*

Le Conseil est sous l'« autorité » du ministre de la Sécurité publique, à qui il fournit ses avis et recommandations, bien qu'il ne fasse pas partie de l'appareil administratif du ministère. Son objet d'étude porte sur une partie des activités de la Sûreté du Québec, à l'exclusion par exemple de tout cet ordre d'activités correspondant à la patrouille-gendarmerie et à la

desserte policière des municipalités (sauf pour ce qui concerne le suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres, ce qui peut inclure les membres affectés à la patrouille-gendarmerie). Pour réaliser son mandat, le Conseil dispose de pouvoirs fixés par la loi :

290. Il est institué, sous l'autorité du ministre, un Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

291. Le Conseil adresse ses avis et ses recommandations au ministre.

292. Le Conseil :

1° effectue des analyses et formule des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec;

2° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres;

3° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition;

4° donne son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté;

5° réalise des études et formule divers avis, à la demande du ministre.

293. Pour la réalisation de son mandat, le Conseil ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le directeur général de la Sûreté du Québec :

1° interroger l'un ou l'autre des membres de la Sûreté ou de son personnel non policier sur ses activités;

2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte comportant 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 Conseil ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen.

294. Il est interdit d'entraver le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper par des réticences ou de fausses déclarations ou de refuser de lui fournir un renseignement. [...]

La loi est ainsi libellée que le Conseil a le droit clair d'obtenir les renseignements nécessaires à l'exercice de ses responsabilités. Le Conseil peut exiger la transmission de l'information correspondant aux exigences de son mandat. On notera par ailleurs que le fait que les avis et recommandations du Conseil soient adressés au ministre de la Sécurité publique et n'aient pas de caractère obligatoirement public permet la communication de renseignements qu'il n'est pas dans l'intérêt public ou de l'efficacité du travail policier de rendre publics.

2° Composition et fonctionnement

Les membres du Conseil, au nombre de cinq, sont nommés par le ministre de la Sécurité publique lui-même, et ils sont protégés dans l'exercice de leurs fonctions, celles-ci n'étant pas rémunérées :

296. Le Conseil se compose de cinq membres, dont un président, nommés par le ministre. Ces membres appartiennent à divers domaines de compétence, pertinents pour la réalisation du mandat du Conseil. Le président du Conseil dirige les activités du Conseil et en coordonne les travaux. Il assure également la liaison entre le Conseil et le ministre. En cas d'empêchement du président, le ministre désigne un des membres pour le remplacer.

297. Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement, au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions.

298. Le Conseil se réunit au moins six fois par année. Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est de trois membres, incluant le président.

299. Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe B. Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne en vertu de l'article 293 ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

300. Le secrétaire et les autres membres du personnel du Conseil sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique.

3° Rapports exigés du Conseil

Outre les avis et recommandations qu'il adresse au ministre de la Sécurité publique, le Conseil est astreint à l'obligation de produire un rapport annuel de ses activités transmis au ministre et déposé par celui-ci à l'Assemblée nationale (article 301). Le Conseil a effectivement produit des rapports annuels d'activité pour les années 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005.

Il était aussi prévu que le Conseil soit entendu annuellement par la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, la loi fait une obligation particulière pour le ministre :

303. Le ministre doit, au plus tard le 18 mars 2005, faire au gouvernement un rapport sur l'application du présent chapitre. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les quinze jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

Il y a des ressemblances entre le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec et le Comité de surveillance des activités de l'UPAC. Le tableau 6.8 qui suit compare les deux organismes. Cependant, il y a aussi des différences importantes qui ressortent clairement du tableau, notamment quant à la nomination des membres, à l'étendue du mandat et au caractère public ou non des avis et recommandations.

Tableau 6.8
Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec et Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption

	Conseil de surveillance de la SQ	Comité de surveillance de l'UPAC
Composition	<ul style="list-style-type: none"> - Nomination : ministre - 5 membres, dont un président - Durée du manda : non précisée - Immunités des membres 	<ul style="list-style-type: none"> - Nomination : Assemblée nationale (aux deux tiers des députés sur proposition du premier ministre) - 3 membres, dont un président - Président : 7 ans non renouvelable - Membres : 5 ans non renouvelable - Immunités des membres
Mandat	<p>Analyses pour avis et recommandations au ministre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des affaires internes de SQ - Rapports annuels de la SQ sur les suivis des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de membres - Rapports annuels de la SQ sur les écoutes électroniques et les perquisitions - Administration des enquêtes criminelles par la SQ - Demandes du ministre 	<p>Avis et recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administration des enquêtes pénales et criminelles par l'UPAC - Suites données aux dénonciations d'actes répréhensibles - Rapport annuel de gestion du Commissaire - Toute autre question sur les activités de l'UPAC - Demandes du ministre
Accès aux renseignements	<p>« 293. Pour la réalisation de son mandat, le Conseil ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le directeur général de la Sûreté du Québec :</p> <p>1° interroger l'un ou l'autre des membres de la Sûreté ou de son personnel non policier sur ses activités;</p> <p>2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie. »</p>	<p>« 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 :</p> <p>1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci;</p> <p>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.</p> <p>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. »</p>
Rapports	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rapports annuels des activités au ministre pour l'Assemblée nationale 2. Rapport du ministre après 4 ans pour l'Assemblée nationale 3. Rencontre annuelle avec la Commission parlementaire <p>NOTE : possibilité d'avis et de recommandations confidentiels</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rapports annuels d'activité déposés à l'Assemblée nationale 2. Rapport quinquennal de mandat au ministre pour dépôt à l'Assemblée nationale 3. Rencontre annuelle avec la Commission parlementaire <p>NOTE : avis publics</p>

RÉALISATIONS DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Pour illustrer l'importance de la capacité d'analyse, de débroussaillage et d'éclairage des enjeux policiers dont sont capables les organismes indépendants de surveillance, il est utile de faire état des principales réalisations du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec. Ainsi, outre ses rapports annuels et son rapport général de mandat, le Conseil a produit 10 avis accompagnés d'un total de 133 recommandations :

Avis numéro 1 (13^e réunion, 7 février 2002)

Un redressement amorcé en matière d'affaires internes à la Sûreté du Québec (11 recommandations)

Avis numéro 2 (14^e réunion, 28 février 2002)

Le projet « Mission, Vision, Valeurs » de la Sûreté du Québec (2 recommandations)

Avis numéro 3 (20^e réunion, 29 mai 2002)

La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec (20 recommandations)

Avis numéro 4 (29^e réunion, 20 février 2003)

Le fonctionnement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion de la Sûreté du Québec (9 recommandations)

Avis numéro 5 (34^e réunion, 24 avril 2003)

La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec (24 recommandations)

Avis numéro 6 (34^e réunion, 24 avril 2003)

L'apport de la Sûreté du Québec au partenariat policier en enquête (21 recommandations)

Avis numéro 7 (45^e réunion, 17 mars 2004)

La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec (11 recommandations)

Avis numéro 8 (45^e réunion, 17 mars 2004)

La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec (17 recommandations)

Avis numéro 9 (47^e réunion, 4 mai 2004)

La pratique des entrevues et des interrogatoires policiers à la Sûreté du Québec (11 recommandations)

Avis numéro 10 (55^e réunion, 16 mars 2005)

Les fonctions « conseil » en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec (7 recommandations)

De plus, le CSASQ a élaboré deux documents transmis au ministre de la Sécurité publique. L'un, à caractère technique, est intitulé *L'enquête criminelle : étapes et méthodes. Document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle* (octobre 2003). L'autre document s'intitule *Évaluation du suivi des travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, avis numéros 1 à 5* (février 2005).

Enfin, le CSASQ a adopté à sa 54^e réunion, le 8 février 2005, un *Rapport général de mandat (2001-2005) du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*.

Deux observations peuvent être formulées en conclusion de cette description des réalisations du CSASQ :

- D'une part, le travail de cet organisme de surveillance civil a consisté en études et en analyses de **nature systémique**. Ces études et ces analyses ont porté sur les sujets suivants :
- l'organisation et la mise en œuvre de certaines fonctions essentielles de la Sûreté du Québec;
 - les affaires internes;
 - les mécanismes de contrôle de gestion;
 - les différentes composantes opérationnelles critiques de la pratique des enquêtes criminelles (surveillance électronique, interrogatoires, perquisitions).

En ce sens, le Conseil a assumé un rôle propre et original visant l'amélioration de la philosophie d'ensemble du corps policier (au moins en matière d'enquête), du contrôle interne et de l'organisation et du fonctionnement des enquêtes.

- D'autre part, le CSASQ a conclu ses études et ses analyses par la formulation de plus de 125 recommandations adressées au corps de police.

Cela illustre comment un organisme civil indépendant de surveillance d'un corps de police peut travailler de manière systémique et sans dédoubler l'activité d'autres organismes publics ou privés s'intéressant aux affaires policières.

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a cessé d'exister en 2005 dans les circonstances suivantes.

L'article 357 de la *Loi de police* de 2000 fixait un terme incomplètement défini à l'existence du Conseil :

357. Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec cesse ses activités le 16 juin 2005 *ou à toute date ultérieure que le gouvernement détermine* pour permettre au Conseil de compléter ses dossiers en cours. (Italiques ajoutées)

Le 30 juin 2004, le gouvernement du Québec a institué par décret un « Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement ». Le gouvernement avait en effet résolu de procéder à un examen de 188 organismes gouvernementaux, dans un processus de « réingénierie de l'État ». Le Groupe de travail créé en 2004, pour sa part, devait examiner 60 organismes en 2004-2005.

Dans son examen du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, le Groupe de travail a notamment formulé les commentaires suivants :

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec n'adresse ses avis et recommandations qu'au ministre de la Sécurité publique. De plus, le Conseil ne peut interroger un membre de la Sûreté ou faire l'examen d'un document utile pour remplir son mandat qu'après avoir convenu des modalités de cet entretien ou de cet examen avec le directeur de la Sûreté. Ses pouvoirs et moyens d'intervention sont donc limités.

Avec les connaissances et l'expertise qu'il a acquises depuis sa création, le Conseil est en mesure de faire des propositions au ministre de la Sécurité publique concernant les mécanismes pour une surveillance adéquate des activités de la Sûreté.

En vertu de la Loi sur la police, le ministère de la Sécurité publique dispose d'un service d'inspection des corps policiers du Québec. À l'heure actuelle, ce service d'inspection n'intervient pas auprès de la Sûreté du Québec. Selon les propositions qui pourront éventuellement être formulées à cet égard par le Conseil, le ministre devrait considérer la possibilité d'étendre les activités du service d'inspection à la Sûreté du Québec. (*Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005*, p. 77)

Au terme de son analyse, le Groupe de travail a formulé la recommandation suivante :

Le Groupe de travail recommande :

- que le ministre de la Sécurité publique demande au Conseil de surveillance de soumettre, avant l'expiration de son mandat, des propositions concernant les mécanismes pour assurer une surveillance adéquate des activités de la Sûreté du Québec, dans le respect du degré d'indépendance requis pour l'exercice efficace des fonctions policières;
- qu'au terme de son mandat, le Conseil de surveillance, selon la formule actuelle, ne soit pas reconduit. (*Rapport...*, p. 78)

Le rapport d'activité du Conseil de surveillance pour l'exercice 2004-2005 comporte une section (2.8.3) attirant l'attention du ministre de la Sécurité publique sur les « zones fragiles, de consolidation et d'amélioration/Huit zones à surveiller ». Le ministre de la Sécurité publique en poste n'a, par la suite, pas formulé de demande particulière au CSASQ.

Le 14 décembre 2005, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la *Loi sur l'abolition de certains organismes publics et le transfert de responsabilités administratives* (L. Q. 2005, c. 44, sanctionnée le 16 décembre 2005), qui contient les dispositions suivantes :

SECTION III CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

16. Le chapitre IV du titre V de cette loi [*Loi sur la police*], comprenant les articles 290 à 303 [concernant le Conseil de surveillance], est abrogé.

17. L'article 357 de cette loi est abrogé.

C'est ainsi qu'a pris fin l'existence du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

Mais, même aboli, le Conseil de surveillance de la Sûreté du Québec a laissé des traces. En effet, le Conseil constitue une des références ou des organismes de comparaison utilisés dans les documents de travail élaborés par le ministère de la Sécurité publique pour préparer les amendements à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, créant le Comité de surveillance de l'UPAC. Un des documents de travail, intitulé *Réflexion au sujet d'un éventuel comité de surveillance de l'UPAC*, reconnaît la pertinence d'une telle référence :

Au Québec, il existe un précédent où un organisme a été créé afin d'examiner spécifiquement les activités d'un corps de police. Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (SQ) a été créé en 2001 à la suite d'une recommandation à cet effet de la commission Poitras [...] Le Conseil de surveillance avait pour mandat d'évaluer et de formuler des recommandations sur les méthodes et les pratiques de la SQ principalement en matière d'affaires internes et d'administration des enquêtes criminelles.

Pour sa part, le CSUPAC a tiré des enseignements du travail accompli par le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, et ce, de deux manières différentes.

En premier lieu, le Comité a étudié attentivement les dix avis et les documents techniques produits par le Conseil de surveillance de la Sûreté du Québec.

En deuxième lieu, pour la préparation du présent rapport, le CSUPAC a pris connaissance du *Rapport général de mandat (2001-2005) du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*. Les deux documents sont différents, mais celui du CSUPAC a éclairé la démarche qui a conduit au présent rapport.

En saluant le travail effectué par les membres du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, et en prenant la mesure de leur propre expérience, les membres du Comité de surveillance des activités de l'UPAC se sentent autorisés à dire que l'existence de tels organismes de surveillance indépendants de corps policiers non seulement ne nuit pas au travail des corps de police en cause, mais a pour effet de concourir à l'amélioration de leur organisation et de leur fonctionnement. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

NOTE COMPLÉMENTAIRE

Le « Conseil sur les services policiers du Québec »

Les articles 303.1 à 303,13 de la *Loi sur la police* instituent un organisme appelé « Conseil sur les services policiers du Québec ». Selon la loi, le mandat de cet organisme se définit comme suit :

303.2. Le Conseil donne son avis sur toute question relative aux services policiers rendus au Québec et, plus particulièrement, sur :

1° les besoins de la population;

2° l'orientation des services policiers en fonction des priorités pour chacun des domaines de pratique policière ainsi que de l'évolution, de l'organisation, de la distribution et de l'harmonisation de ces services;

3° leurs coûts;

4° l'adaptation de tels services face aux besoins en émergence, aux réalités nouvelles et aux standards de qualité.

Le Conseil donne également son avis sur toute question que le ministre lui soumet, dans le délai qu'il fixe.

303.3. Le Conseil peut aussi faire des recommandations dans le cadre des responsabilités qui lui sont confiées.

Il est à noter que ce conseil ne semble pas avoir été très actif. Cela est confirmé par le Comité consultatif sur la réalité policière, qui écrit ce qui suit :

Le comité considère également qu'il serait judicieux de pouvoir compter sur une réelle instance de conseil à l'échelle provinciale. Il est en effet étonnant que le Conseil sur les services policiers du Québec ne se soit pas réuni depuis 2014. Dans un souci d'efficacité, le comité estime que le nombre de membres composant ce conseil devrait être réduit, qu'il devrait compter sur la présence d'experts indépendants et refléter davantage la diversité québécoise. Ainsi, le comité recommande de :

Recommandation n° 87

Réactiver le Conseil sur les services policiers du Québec prévu dans la Loi sur la police et redéfinir sa composition pour y intégrer des civils représentatifs des populations racisées et autochtones ainsi que des experts indépendants.

Tout comme pour les instances de gouvernance citées précédemment, la nomination des représentants civils et des experts au sein de ce conseil pourrait être effectuée à partir d'une banque de candidats ayant manifesté de l'intérêt pour une telle contribution, au terme d'un appel public de candidatures.

Le CSUPAC, pour sa part, n'a pas eu d'échange avec ce conseil, mais tenait à le mentionner dans le présent contexte. Pour la suite des choses, le Comité comprend qu'il incombe au gouvernement de décider ce qui doit advenir du Conseil sur les services policiers.

VI.4 Considérations générales sur l'encadrement et la surveillance des corps policiers

Compte tenu de ce qui précède, le Comité juge opportun, tant en guise de bilan quinquennal que pour alimenter une réflexion sur l'avenir, de formuler quelques considérations générales sur les enjeux liés à l'encadrement et à la surveillance des corps policiers.

Ces considérations générales visent en fait à répondre à deux grandes questions :

- Que faut-il encadrer et surveiller dans les corps policiers et chez leurs membres?
- Qui, *dans les faits*, exerce l'encadrement et la surveillance des corps de police et qui *devrait* le faire?

VI.4.1 Que faut-il encadrer et surveiller dans les corps policiers et chez leurs membres?

Les corps de police exercent des fonctions importantes :

- prévenir et réprimer le crime;
- de manière plus générale, assurer la sécurité des personnes physiques et morales.

Pour remplir leur mandat, les organisations policières jouissent de pouvoirs importants :

- possibilité d'utiliser légitimement la force;
- pouvoir de restreindre la liberté des individus;
- pouvoirs de porter atteinte à la vie privée;
- pouvoir de commettre certains actes criminels dans le cours de leurs enquêtes.

Ces organisations, par ailleurs, jouissent de moyens matériels importants. Une part congrue des budgets des municipalités et de la province est consacrée à la fonction exercée par les corps de police.

Le Comité de surveillance soumet que l'encadrement et la surveillance des corps de police et de leurs membres doivent s'exercer à trois égards différents :

1° Comportements individuels

Le premier plan est celui des comportements individuels des membres des corps policiers.

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec identifiait, dans son rapport général de mandat, qu'une des grandes catégories d'objets ou d'enjeux pouvant être matière à attention par des mécanismes d'encadrement et de surveillance de corps policiers concernait les erreurs ou les fautes professionnelles ou les inconduites et déviances de la part de membres des corps de police.

Pour sa part, le Comité de surveillance de l'UPAC soumet en premier lieu que compte tenu des pouvoirs et des moyens confiés aux membres des corps policiers et des attentes légitimes de la société à leur endroit, il est nécessaire et légitime qu'un encadrement et une surveillance s'exercent sur les comportements individuels des membres des corps policiers. L'actualité donne périodiquement des exemples de comportements individuels inacceptables de la part de membres de corps de police québécois. Il faut donc des mécanismes pour assurer que les comportements des individus policiers respectent les lois et les règlements publics, le code de déontologie du personnel policier, le règlement disciplinaire de chaque corps de police, ainsi que les politiques, les procédures et les bonnes pratiques policières comme elles sont définies par le ministère de la Sécurité publique et chaque corps de police.

2° Comportements organisationnels

Le Comité souligne toutefois, comme le faisait d'ailleurs le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, que les manquements individuels ne devraient pas être les seuls à faire l'objet de surveillance. La déviance individuelle peut indiquer la présence de carences dans la culture organisationnelle qui ne seront pas nécessairement examinées lors d'enquêtes sur des fautes individuelles. Si les erreurs ou les fautes professionnelles ou la

déviante peuvent être individuelles, elles peuvent découler aussi de carences organisationnelles (mauvaise culture d'entreprise, mauvaise gestion et encadrement déficient des personnes, etc.). Aussi, la distinction entre ce qui n'engage que la responsabilité individuelle et ce qui peut résulter de carences organisationnelles doit être accueillie avec prudence.

Outre les carences organisationnelles pouvant faciliter les déviations individuelles, l'encadrement et la surveillance des corps policiers doivent aussi être attentifs aux comportements organisationnels qui ne sont pas efficaces. Un corps de police peut être questionné sur des dimensions ou des zones d'organisation et de fonctionnement où peuvent se révéler des comportements organisationnels déficients. Par exemple :

- planification stratégique inexistante ou insuffisante;
- normes de pratique professionnelle;
- gestion de la performance : respect des budgets, existence de politiques de gestion, technologies de l'information, activités essentielles et interventions (patrouille, enquêtes, gestion, etc.);
- gestion des ressources humaines : embauche, assignation d'attentes, évaluation, motivation au travail, rétention;
- éthique et déontologie;
- niveau de formation, pratiques de formation continue et perfectionnement;
- respect des lois et des règlements;
- efficacité et efficience.

3° *Comportement sociétal*

Tout corps policier fait partie d'une communauté ou d'une société qu'il doit servir en assurant la protection des personnes et des biens, en concourant à la sécurité publique et en collaborant à la protection des institutions politiques. La manière dont un corps policier se situe dans son milieu constitue son comportement sociétal. Ce comportement se déploie dans trois directions :

- *En direction des médias* : dans quelle mesure le corps policier entretient-il des relations appropriées avec les médias qui l'interpellent?
- *En direction du gouvernement responsable (gouvernement du Québec ou administrations municipales)* : dans quelle mesure le corps policier met-il en œuvre les orientations que le gouvernement qui en est responsable définit légitimement tant en matière spécifiquement policière (p.ex. : lutte à la criminalité, protection de la jeunesse, prévention et traitement appropriés de la violence conjugale) que dans d'autres domaines pouvant faire l'objet d'orientations gouvernementales (p. ex. : équité en emploi, utilisation des technologies, développement durable, accès à l'information)?
- *En direction de la population* : le comportement général des membres du corps policier et du corps policier lui-même comme organisation, la nature des services rendus, la conduite de ses membres, sa discipline interne, sa sensibilité aux préoccupations de la population, la confiance qu'il peut inspirer par l'intégrité de ses membres, l'efficacité de leur action, le traitement égal de toutes les personnes sans discrimination, sont-ils de nature à préserver la confiance et l'estime de la population, donnent-ils le sentiment que les services policiers font bon usage de ce qu'ils coûtent à la population, ou au contraire font-ils se développer un sentiment de défiance et de cynisme envers le corps policier? Voilà autant de dimensions définissant le comportement sociétal d'un corps de police.

De l'avis du Comité, l'encadrement et la surveillance des corps de police doivent s'intéresser à ces trois dimensions des comportements individuels, des comportements organisationnels et du comportement sociétal.

VI.4.2. Encadrement et surveillance internes ou externes?

La question suivante est de savoir de qui relèvent effectivement l'encadrement et la surveillance et de qui ces contrôles devraient relever pour chacun des trois plans de comportements des corps policiers et de leurs membres.

VI.4.2.1 Encadrement et surveillance des comportements individuels

La juridiction en matière d'encadrement et de surveillance (ainsi que, éventuellement, de sanction en cas de comportement fautif) apparaît assez claire dans le cas des comportements individuels ou, si l'on préfère, dans un certain nombre de situations d'erreurs ou de fautes professionnelles commises par des membres de corps de police ou même d'inconduites ou de déviances. En fait, tout ce qui concerne l'encadrement et la surveillance des comportements individuels des membres de corps de police se résume assez simplement en deux juridictions distinctes, l'une interne aux corps de police, l'autre externe :

1° Juridiction interne de la direction d'un corps de police

Tout comportement dérogeant au règlement disciplinaire ou aux politiques, procédures et pratiques professionnelles et administratives du corps auquel un policier ou une policière appartient relève de la juridiction de la direction du corps de police en cause qui doit prendre les sanctions qui pourraient être nécessaires, comme le ferait tout autre employeur. Dans ce contexte, il faut rappeler que la *Loi sur la police* impose aux policiers et policières, en matière d'éthique, le devoir d'informer la direction de leur corps de police du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle ou une faute déontologique touchant les droits ou la sécurité du public et de participer à toute enquête visant ces comportements.

2° Juridiction externe aux corps de police

Deux types de comportements individuels fautifs de membres de corps policiers relèvent de juridictions externes. D'une part, les fautes déontologiques à l'endroit de membres du public, en dérogation au *Code de déontologie des policiers du Québec* et sur plainte de personnes victimes, sont traitées par le système de déontologie policière précédemment décrit. D'autre part, les comportements susceptibles de constituer une infraction criminelle ou une agression sexuelle doivent faire l'objet d'une enquête par le Bureau des enquêtes indépendantes. Si cela est justifié, le membre fautif peut être objet d'accusations criminelles devant le tribunal compétent.

Même si les mécanismes internes et externes d'encadrement et de surveillance des comportements individuels des membres des corps policiers ne sont pas parfaits, ils existent et fonctionnent. La *Loi sur la police* comporte des prescriptions claires concernant l'encadrement et la surveillance des comportements individuels de membres de corps

policiers. Tant les directions des corps de police que le ministre de la Sécurité publique comme responsables et les membres du public comme victimes de comportements individuels fautifs ont des recours fixés par la *Loi sur la police*.

Pour l'encadrement et la surveillance des comportements individuels des membres des corps policiers, le Comité estime généralement suffisants les mécanismes en place, encore que des plaintes sont fréquemment entendues en relation avec la durée des procédures.

VI.4.2.2 Encadrement et surveillance des comportements organisationnels

L'encadrement et la surveillance des comportements organisationnels des corps policiers relèvent d'une multiplicité d'intervenants responsables à des degrés divers et selon des compétences diverses, comme l'indique le tableau 6.10 joint en annexe au présent chapitre.

Les élus jouent un rôle très important en matière de comportements organisationnels des corps policiers. Ainsi, à l'échelle municipale pour les municipalités dont la population dépasse 50 000 personnes, les élus ont un ensemble de responsabilités précisées par l'article 86 de la *Loi sur la police* :

86. Toute municipalité peut adopter des règlements pour :

- 1° pourvoir à l'organisation et à l'équipement d'un corps de police;
- 2° prévoir les devoirs et attributions des membres de ce corps;
- 3° déterminer les endroits où les policiers peuvent avoir leur résidence;
- 4° établir des classes de policiers ainsi que les grades qui peuvent leur être attribués;
- 5° prescrire les inspections auxquelles les policiers doivent se soumettre.

Ces règlements s'appliquent sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des règlements du gouvernement pris pour leur application.

Tout règlement pris en application du présent article est, dans les 15 jours suivant son entrée en vigueur, transmis au ministre par le greffier ou le greffier-trésorier de la municipalité concernée.

Il incombe donc aux autorités élues des municipalités de s'assurer que leur territoire est bien policé, aux différents sens du terme, et de surveiller la manière dont le corps policier respecte les règlements adoptés par la municipalité. Advenant indolence ou négligence des autorités municipales élues à l'égard de comportements organisationnels problématiques de la part de leur corps de police, les médias et la population, comme les ministres responsables, peuvent les rappeler à leurs devoirs. Par ailleurs, dans les municipalités, notamment de moins de 50 000 habitants dont la desserte policière est assurée par la Sûreté du Québec, un « comité de sécurité publique » formé de personnes « choisies parmi les membres des conseils des municipalités locales visées par l'entente conclue avec une municipalité régionale de comté ou, parmi les membres du conseil de la municipalité locale, si l'entente est conclue avec celle-ci » joue un rôle comparable à celui des élus d'un conseil municipal.

Au-delà des municipalités, le ministre de la Sécurité publique joue aussi un rôle en matière d'encadrement et de surveillance des comportements organisationnels des corps de police, et ce, en vertu de plusieurs dispositions législatives telles que :

– l'article 9 de la *Loi sur le ministère de la sécurité publique* :

9. Les fonctions du ministre consistent plus particulièrement :

1° à assurer ou à surveiller, suivant le cas, l'application des lois relatives à la police;

2° à favoriser et à promouvoir la coordination des activités policières [...]

– les articles 305 et 307 de la *Loi sur la police* :

« 305. Le ministre veille à l'application des normes juridiques applicables au milieu policier et favorise la coordination des actions de nature répressive et de nature préventive.

307. Le ministre conseille et surveille les autorités locales ou régionales dans la mise en œuvre des mesures visées par la présente loi et vérifie l'efficacité des services de police qu'elles fournissent.

À cette fin, il adresse à leur service de police des lignes directrices concernant toute question se rapportant à la présente loi ou à ses textes d'application et se fait communiquer tous les renseignements utiles concernant leurs orientations, leurs projets et leurs réalisations.

La *Loi sur la police* prévoit aussi des responsabilités de reddition de comptes de la part des corps de police en prescrivant la production de certains rapports au ministre, notamment un rapport annuel d'activité. La *Loi sur la police* prévoit aussi que le ministre doit mettre sur pied un service général d'inspection des corps de police qui doit inspecter les corps de police tous les cinq ans ou procéder à des inspections ponctuelles en cas de demande. La loi ne prescrit toutefois pas les sujets sur lesquels doivent porter ces inspections. Une inspection menée par le service du ministère peut conduire à une recommandation d'administration provisoire d'un corps de police, ou même à une enquête en bonne et due forme. Les tableaux 6.1 et 6.2 détaillent respectivement les dispositions législatives et réglementaires régissant les corps de police et les responsables de veiller à leur application.

Cela dit, le Comité constate que ces responsabilités ministérielles sont définies de manière très générale. Il ne manque pas d'exemples de situations policières mettant en lumière la nécessité de mécanismes d'encadrement et de surveillance plus spécifiques que la seule surveillance ministérielle, particulièrement dans le cas des corps de police nationaux. On peut rappeler les dérives de la fonction d'enquête de la Sûreté du Québec durant les années 1990, qui ont conduit à l'institution d'une commission d'enquête chargée de faire enquête sur le corps policier et à la création du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec. On peut aussi rappeler les difficultés de l'UPAC durant ses premières années, qui ont conduit à la création du présent Comité. On peut mentionner l'impréparation alléguée devant un tribunal de corps policiers pour la soirée électorale du 4 septembre 2012 du Parti Québécois au Métropolis, à Montréal, au cours de laquelle il y eut un attentat contre la première ministre élue qui a coûté la vie à un employé et blessé un autre.

La question de l'indépendance du ministre et des élus municipaux, en relation avec la tâche de surveillance des corps policiers, mérite d'être examinée de plus près. Le ministre responsable et les organes de son ministère disposent-ils de l'indépendance requise pour mener à bien un travail de surveillance en disposant du recul nécessaire? Les élus, qu'il s'agisse d'un ministre ou d'élus municipaux, sont assujettis à de multiples contraintes : pressions politiques et populaires, des questionnements des médias à des contraintes budgétaires, en passant par des impératifs de solidarité partisane, des enjeux électoraux, des pressions syndicales, etc., toutes choses susceptibles de compliquer le travail d'encadrement

et de surveillance du comportement organisationnel des corps policiers. Il faut être conscient de ces réalités.

VI.4.2.3 Encadrement et surveillance des comportements sociétaux

Il reste la question de l'encadrement et de la surveillance des comportements sociétaux des corps de police, soit leurs relations générales avec les médias, les gouvernements et la population.

Pour les corps policiers, la sanction de comportements jugés inacceptables de leur part envers les médias prend le plus souvent la forme d'exposés, de commentaires ou d'éditoriaux dénonçant ces comportements. Aux médias écrits et électroniques établis, il faut ajouter les médias sociaux, qui peuvent agir comme tribunaux « spontanés » capables de stigmatiser un corps policier et ses membres et noircir brutalement, presque instantanément et souvent de manière pratiquement très difficile à corriger, le comportement des membres de corps policiers et de leur corps d'appartenance.

Le gouvernement du Québec, comme les administrations municipales, ont aussi des attentes à l'endroit des corps de police, soit en matière proprement policière (p. ex. : lutte à la criminalité, protection de la jeunesse, prévention et traitement appropriés de la violence conjugale), soit en matière de politiques plus générales ou d'orientations de gestion ou de développement (p. ex. : équité en emploi, utilisation des technologies, développement durable, accès à l'information, etc.). Dans le cas des trois corps de police à vocation nationale, on trouve, dans le rapport annuel de gestion, une section où des réponses sont fournies au sujet de la mise en œuvre par le corps de police d'« exigences gouvernementales » dans des matières telles que le développement durable, l'accès à l'égalité en emploi, l'éthique, l'accès aux documents, l'allègement réglementaire et l'emploi de la langue française. De tels renseignements doivent être fournis par les trois corps policiers en cause en conformité avec le gabarit prescrit par le Secrétariat du Conseil du trésor pour la préparation des rapports annuels de gestion. Cela ne s'applique évidemment pas aux corps de police municipaux. Le CSUPAC constate donc que l'encadrement et la surveillance des corps policiers en matière de comportement sociétal par le gouvernement et le ministre responsable sont limités, et cela de deux manières. Premièrement, ces exigences du gouvernement du Québec ne s'adressent pas aux corps de police municipaux. Deuxièmement, ces exigences concernent des attentes gouvernementales générales, applicables en quelque sorte à tout l'appareil gouvernemental centralisé, mais qui ne concernent pas des attentes qui seraient propres aux corps de police et liées à leurs fonctions particulières, notamment en matière de lutte contre la criminalité.

En ce qui concerne le comportement sociétal des corps policiers en relation avec la population, hormis les liens par l'intermédiaire des élus de cette population, le Comité de surveillance n'a pas identifié de mécanisme formel. Dans ce contexte, il y a intérêt à prendre connaissance de la recommandation précitée formulée par le Comité consultatif sur la réalité policière concernant le possible recours au Conseil sur les services policiers du Québec et qui peut répondre en partie à l'enjeu de l'encadrement et de la surveillance du comportement sociétal des corps policiers.

VI.4.2.4 Difficulté inhérente à l'encadrement et à la surveillance des corps policiers

La question de l'encadrement et de la surveillance des comportements organisationnels et sociétaux des corps de police par les autorités politiques élues comporte une difficulté inhérente qu'il est nécessaire de considérer. Le Comité consultatif sur la réalité policière en a traité dans son rapport final sous le titre de « Séparation des pouvoirs policiers et politiques ». Le Comité consultatif écrit notamment ce qui suit :

4.2 Séparation des pouvoirs policiers et politiques

La capacité pour les services de police de pouvoir effectuer leur travail sans ingérence de la part des autorités politiques est aussi essentielle pour maintenir la confiance de la population. La loi québécoise sur la police contient peu de balises au regard de la séparation des pouvoirs policiers et politiques. Tout au plus est-il possible d'y lire que le ou la ministre de la Sécurité publique est responsable de conseiller et de surveiller les autorités locales ou régionales dans la mise en œuvre des mesures visées par la Loi et de vérifier l'efficacité des services de police fournis sur le terrain. Elle prévoit aussi que le ou la ministre adresse aux services de police des lignes directrices concernant toute question relative à la loi et se fait communiquer tous les renseignements utiles concernant leurs orientations, leurs projets et leurs réalisations. En aucun endroit dans la Loi il n'est toutefois possible de lire les limites de l'intervention du ministre en matière d'enquête ou d'opération policières. Seule la section de la Loi réservée aux services de police municipaux trace la ligne avec les autorités en place en précisant que « le directeur général d'une municipalité n'a aucune autorité sur les enquêtes policières ».

La majorité des lois sur la police au pays précise aussi que le caractère opérationnel des fonctions policières est placé sous la responsabilité exclusive du chef de police. Certains textes de loi sont cependant plus explicites sur les limites à ne pas franchir entre le politique et les services de police. [...]

Tous les intervenants en faveur d'un encadrement plus précis des relations réclament notamment que les opérations policières et les moyens d'enquête soient protégés de toute ingérence politique. L'idée d'ajouter le personnel politique, l'ensemble des élus et autres administrateurs décisionnels d'une ville à la liste des personnes ne pouvant intervenir sur toute question relative aux enquêtes et aux opérations policières a aussi été soulevée. De la même manière, quelques intervenants ont mis de l'avant l'importance de modifier la Loi pour tenir compte des régies de police et s'assurer que ces organisations sont elles aussi à l'abri de toute ingérence. [...]

Pour le comité, il est souhaitable de profiter de l'exercice actuel pour corriger les lacunes notées dans la Loi. La question de la séparation des pouvoirs est en effet trop importante pour être laissée au bon vouloir des acteurs sur le terrain et aux interprétations qu'ils feront du cadre législatif en vigueur. Inversement, il importe de ne pas tomber dans l'excès. La gestion d'une ville ou d'un territoire comme le Québec exige en effet des communications entre les autorités politiques en place et le service de police, que ce soit pour rendre des comptes en matière de gestion financière ou administrative ou encore pour convenir d'une vision commune en matière de sécurité publique et établir des orientations conséquentes. L'entrée en vigueur récente de la loi sur l'usage du cannabis est un exemple de ce genre de situation. Il ne s'agit donc pas d'interdire toute communication, mais plutôt de mieux baliser les champs d'intervention possibles et d'encadrer les relations de façon plus précise. (*Rapport*, p. 128- 130)

Le CSUPAC prend bonne note de ces commentaires qui suggèrent que l'encadrement et la surveillance des corps policiers par les autorités gouvernementales élues comportent des difficultés et des limites importantes, de nature fonctionnelle, et aussi du point de vue des principes.

VI.5 Notes de conclusion

Au terme des analyses qui précèdent, le Comité de surveillance juge utile de formuler quelques notes de conclusion qu'il espère utiles.

En premier lieu, pour traiter des comportements individuels fautifs de membres de corps de police dans leur rapport avec la population ou pouvant constituer des infractions criminelles, le Québec, avec son système de déontologie policière et son Bureau des enquêtes indépendantes, apparaît équipé d'une manière comparable à ce qui existe dans les provinces canadiennes. Dans les affaires de déontologie, comme lorsque des actions policières ont causé un décès ou des blessures graves à des membres du public, il faut qu'il y ait non seulement justice, mais aussi apparence de justice. Les mécanismes québécois, de l'avis du Comité de surveillance, répondent à cette double nécessité.

En deuxième lieu, ces deux mécanismes québécois présentent une limitation importante. Ils traitent de cas d'inconduites individuelles de membres des corps policiers, mais non de carences organisationnelles ayant pu être à la source de telles inconduites.

En troisième lieu, la capacité des élus, qu'ils siègent à l'Assemblée nationale ou dans les conseils municipaux, qu'ils soient ministre de la Sécurité publique du Québec ou maires ou responsables de la sécurité publique dans une municipalité, est limitée, et ce, pour de multiples raisons, qui vont de la nécessité, comme le montre le Comité consultatif sur la réalité policière, de respecter une rigoureuse « séparation des pouvoirs policiers et politiques » aux contraintes de toutes natures qui pèsent sur les élus et qui rendent complexe le travail d'encadrement et de supervision à long terme d'un corps de police. Comme mandataires de la population, les élus ont un rôle en matière policière qui est établi par les lois (voir tableaux 6.1 et 6.2), mais la réalité concrète des choses peut souvent être très compliquée.

En quatrième lieu, il existe assurément au sein du ministère de la Sécurité publique une unité appelée « Direction adjointe de l'audit, de l'enquête et de l'inspection ». Le Comité doit cependant signaler que cette unité, relevant d'un ministère, n'est pas indépendante, que son action n'est pas transparente et que ses résultats demeurent secrets.

En cinquième lieu, des trois corps de police ayant une vocation sur l'ensemble du territoire québécois, un seul, soit le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, est soumis à un organisme d'encadrement et de surveillance indépendant. Cela n'est pas le cas du BEI non plus que de la Sûreté du Québec.

En sixième lieu, très peu d'organismes s'intéressent à la performance organisationnelle des corps de police, et il n'y en a pas vraiment quand on sort des municipalités. Ainsi, il y a eu entre 2001 et 2005 le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, qui a mené des examens poussés sur l'organisation et le fonctionnement du corps de police, particulièrement dans ses activités d'enquête, et qui a produit une dizaine d'avis avec recommandations. Le Conseil s'est consacré à des études systémiques du corps policier et à sa performance organisationnelle.

Pour sa part, depuis 2018, le Comité de surveillance de l'UPAC effectue un travail comparable d'examen systémique, d'analyse de l'organisation et du fonctionnement et d'appréciation de la performance organisationnelle. De plus, le Comité formule des recommandations et demande annuellement une reddition de comptes concernant les suites données à chacune des recommandations, jusqu'à ce qu'elles aient été mises en application ou jusqu'à ce que le rejet d'une recommandation ait été justifié à la satisfaction du Comité.

En septième lieu, à la lumière de son expérience depuis 2018, le Comité de surveillance rappelle qu'il a bénéficié, en vertu des dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, d'un statut lui permettant de réaliser son mandat de surveillance du corps policier et de l'institution du Commissaire en toute indépendance. La nomination des membres et du président par l'Assemblée nationale aux deux tiers des députés et pour des mandats de durée déterminée et non renouvelables, l'exigence d'un vote des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale pour destituer un membre du Comité, les immunités reconnues aux trois membres du Comité, l'imputabilité envers la seule Assemblée nationale, à qui le Comité doit rendre ses rapports, toutes ces dispositions de la loi ont procuré au Comité de surveillance toute l'indépendance nécessaire pour réaliser son mandat. Cet état de choses ne doit pas être oublié dans une réflexion sur l'avenir.

En huitième lieu, le Comité juge nécessaire de rappeler le fait que tandis que l'Assemblée nationale a résolu en 2008 d'instituer, par l'ajout des articles nécessaires à la *Loi sur la police*, un Conseil sur les services policiers du Québec, ce dernier semble inactif depuis 2014. Cette situation a été relevée par le Comité consultatif sur la réalité policière. Il incombe au gouvernement de déterminer les suites à donner.

NOTES DU CHAPITRE VI

1 : Concernant la nomination de l'inspecteur général des services policiers de l'Ontario, on peut citer les éléments essentiels du communiqué gouvernemental annonçant la nomination le 2 octobre 2020 :

TORONTO — The Ontario government has appointed Devon Clunis as the province's first Inspector General of Policing. In this new role, Mr. Clunis, a former chief of the Winnipeg Police Service, will provide oversight of policing in Ontario. He will also be responsible for setting up an Inspectorate of Policing, which will work with the government and its partners to develop regulations under the Community Safety and Policing Act (CSPA), 2019. [...]

The inspectorate will operate at arm's length from government to provide policing oversight and ensure effective policing services are provided to every community in Ontario. The inspectorate will:

Monitor and conduct inspections of police services to ensure compliance with the CSPA and its regulations once this act is in force.

Monitor and conduct inspections of police service boards to prevent police misconduct and impose measures where necessary.

Investigate policing complaints related to the provision of adequate and effective policing services.

Develop, maintain and manage records, conduct analyses regarding compliance with the CSPA and publish inspection results and annual reports.

2: Dispositions de la Loi sur la police concernant les « comités de sécurité publique » relatifs à la desserte policière assurée par la Sûreté du Québec en milieu municipal :

78. La mise en application d'une entente visée à l'article 76 est assurée par un comité de sécurité publique composé :

1° de quatre à sept personnes choisies parmi les membres des conseils des municipalités locales visées par l'entente conclue avec une municipalité régionale de comté ou, parmi les membres du conseil de la municipalité locale, si l'entente est conclue avec celle-ci; ces personnes sont respectivement désignées par la municipalité régionale de comté ou par la municipalité locale ;

2° de deux représentants de la Sûreté du Québec n'ayant pas droit de vote, dont l'un est le directeur du poste de police.

Le directeur du poste est désigné après consultation des personnes visées au paragraphe 1°.

Les membres du comité choisissent un président parmi les personnes visées au paragraphe 1° du premier alinéa. Son mandat est d'un an.

Le comité se réunit au moins une fois tous les deux mois sur convocation du président. Il assure le suivi de l'entente, évalue les services fournis et procède chaque année à l'élaboration des priorités d'action du service de police. Il informe les parties du résultat de ses travaux et leur fait rapport au moins une fois l'an.

Outre les responsabilités qui lui sont confiées dans le cadre de l'entente, le comité :

1° participe à l'élaboration du plan d'action semestriel de la Sûreté sur le territoire visé par l'entente, en fonction des priorités qui auront été identifiées et en fait l'évaluation;

2° approuve le plan d'organisation des ressources policières;

3° participe au choix de l'emplacement du ou des postes de police, en fonction des exigences de sécurité publique et d'efficacité des services policiers ainsi que de la politique gouvernementale en matière de location ou d'acquisition de bâtiments ;

4° élabore des critères d'évaluation de la performance de la Sûreté dans le cadre de l'entente et, dans les cas où il le juge approprié, informe le directeur de poste de l'appréciation des citoyens sur les services policiers qu'ils reçoivent ;

5° donne son évaluation du rendement du directeur de poste.

Le comité est informé au préalable de toute intervention de la Sûreté susceptible d'avoir un effet sur les ressources affectées au territoire visé par l'entente.

Le comité peut, en outre, faire à la Sûreté toute recommandation qu'il juge utile et donner au ministre des avis sur l'organisation du travail ou les besoins en formation des policiers, ainsi que sur toute autre question relative aux services de police prévus par l'entente.

ANNEXES

Concernant les mécanismes d'encadrement et de surveillance

Tableau 6.9

MÉCANISMES D'ENCADREMENT ET DE SURVEILLANCE DES CORPS POLICIERS

	Réguliers	Exceptionnels
Mécanismes spécialisés, c'est-à-dire avec compétence en matière policière ou de sécurité publique	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes de traitement des plaintes de nature générale - Mécanismes de traitement des plaintes de nature déontologique - Mécanismes d'enquête sur des actions de policiers entraînant mort, blessure, sévices graves, pour des personnes - Inspectorat de corps de police dans ou hors un ministère responsable des services policiers) - Responsables politiques élus (ministres de sécurité publique ou maires ou conseillers municipaux) - Commissions parlementaires d'élus responsables des affaires de sécurité publique - Commissions indépendantes de police - Comité ou conseil de surveillance d'un corps policier ou d'une catégorie de corps policiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Tutelle ou administration externe temporaire d'un corps policier - Commission d'enquête sur un corps policier
Mécanismes généralistes, c'est-à-dire avec compétence plus large que les affaires policières ou de sécurité publique	<ul style="list-style-type: none"> - Tribunaux judiciaires et tribunaux administratifs - Coroners - Commissions des droits de la personne - Protecteurs du citoyen - Vérificateur général (fédéral, provinciaux, municipaux) - Gouvernements - Législatures 	<ul style="list-style-type: none"> - Révision de lois ou de parties de lois applicables à la police

Source : Tableau inspiré par un tableau comparable dans le *Rapport général de mandat (2001-2005) du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*, 2005, p. 54.

Tableau 6.10
ENCADREMENT ET SURVEILLANCE DES COMPORTEMENTS ORGANISATIONNELS DES
CORPS POLICIERS

Objet	Corps policiers nationaux SQ, CLCC¹, BEI	Corps policiers municipaux et régies intermunicipales
Lois et règlements	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblée nationale (adoption) - Gouvernement (adoption) - Ministre de la Sécurité publique (surveillance de l'application des lois et règlements) 	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblée nationale (adoption) - Gouvernement (adoption) - Ministre de la Sécurité publique (surveillance de l'application des lois et règlements et des autorités locales) - Autorités municipales (adoption de règlements locaux et surveillance)
Politiques et normes de pratique professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Ministre et ministère de la Sécurité publique 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministre et ministère de la Sécurité publique - Autorités municipales
Planification stratégique	<ul style="list-style-type: none"> - Ministre de la Sécurité publique - Secrétariat du Conseil du trésor 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités municipales
Gestion générale – Budgets – Politiques de gestion – Technologies – Rapports à fournir	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité gouvernementale² - MSP : Inspection de police - SP : Inspection de police - MSP et Assemblée nationale pour rapport annuel de gestion - MSP : autres rapports requis selon la loi 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités municipales en général - Autorités municipales - MSP : Inspection de police - MSP : Inspection de police - MSP pour rapports requis selon la loi
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - MSP : Inspection de police 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités municipales - MSP : Inspection de police
Qualité des services et efficacité générale	<ul style="list-style-type: none"> - MSP : inspection policière 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités municipales - MSP : Inspection policière - MSP : Administration provisoire, pouvoir d'enquête

NOTES

1. Dans le cas du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, le CSUPAC doit examiner le rapport annuel de gestion, et il peut examiner différents aspects de la gestion du corps de police.

2. L'autorisation des budgets requiert l'action du ministère de la Sécurité publique, du gouvernement et de l'Assemblée nationale

Troisième partie

RECOMMANDATIONS

Chapitre VII. RECOMMANDATIONS

Au terme d'une expérience de cinq ans et à la lumière des observations et des analyses consignées dans ses rapports annuels d'activité, et particulièrement de ce rapport quinquennal, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption juge approprié d'adresser aux destinataires du présent rapport, le ministre de la Sécurité publique du Québec et, par son entremise, l'Assemblée nationale du Québec, des recommandations.

En formulant ses recommandations, le Comité a choisi de s'en tenir aux enjeux dont il estime avoir une très bonne connaissance et qui sont liés directement à son mandat. Le Comité juge nécessaire de synthétiser toute son expérience de l'examen continu du Commissaire et de son corps de police et tout ce qu'il a appris à ce sujet, ainsi que sur l'organisation, le fonctionnement et les activités de l'Unité permanente anticorruption, en condensant ses acquis en recommandations qu'il pense être en mesure, par ses qualifications, de formuler.

VII.1 Recommandation concernant l'Unité permanente anticorruption

À la lumière de ses observations et de ses analyses depuis 2018, le Comité de surveillance de l'UPAC recommande au ministre de la Sécurité publique et à l'Assemblée nationale de maintenir l'Unité permanente anticorruption.

Quatre raisons établissent le bien-fondé de cette recommandation.

1° Consensus internationaux

En premier lieu, l'existence au Québec de l'UPAC répond à des consensus internationaux. Ces consensus prennent la forme de la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et à laquelle le Canada a adhéré. Cette convention demande notamment aux États signataires de se doter d'organismes publics indépendants de prévention et de lutte contre la corruption en leur attribuant les moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation de leur mandat. Ces consensus prennent aussi la forme de l'existence dans de nombreux pays d'organismes publics indépendants ayant mandat de combattre la corruption. Le Québec, avec l'UPAC, s'inscrit donc dans le groupe des pays bien organisés et bien équipés pour combattre la collusion et la corruption. **Abolir l'Unité permanente anticorruption serait aller à l'encontre des consensus internationaux sur les moyens nécessaires de la lutte contre la corruption dans les organismes publics.**

2° Continuité décisionnelle de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec

En deuxième lieu, abolir l'UPAC irait à l'encontre de plus d'une décennie de décisions cumulatives de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec, et ce, dans des contextes de majorités parlementaires et de conseils des ministres formés successivement par des partis politiques différents. *Il faudrait de solides démonstrations pour justifier de*

demander maintenant à l'Assemblée nationale et au gouvernement de faire un virage à 180° en abrogeant des décisions législatives et des décrets gouvernementaux créant et organisant l'UPAC, virage qui, en plus, les placerait en contradiction avec les consensus internationaux sur les moyens nécessaires, dont s'est déjà doté le Québec, pour combattre efficacement la corruption dans les organismes publics. Ce serait proprement déraisonnable et injustifié.

3° Réalisations de l'UPAC

La troisième raison justifiant son maintien tient aux réalisations de l'UPAC depuis 2011. Le cadre de l'Unité permanente anticorruption et les enquêtes qui y ont été menées grâce à la collaboration d'enquêteurs des équipes désignées et du commissaire à la lutte contre la corruption ont facilité, depuis 2011, la mise en accusation de près de 500 individus et de 170 personnes morales et la condamnation de près de 200 individus et de près d'une centaine de personnes morales, en matière criminelle et pénale, avec imposition de près de 20 millions de dollars en amendes par les tribunaux. Il n'y a pas lieu de démanteler une entité qui a rendu service et qui pourra encore rendre service.

La collaboration entre les composantes de l'UPAC permet le partage d'informations et le développement de stratégies non seulement utiles pour réprimer la criminalité de corruption, mais aussi pour la comprendre et la prévenir. Comme chacun le sait, il est difficile de mesurer les retombées d'activités de prévention. Cela dit, ce n'est certainement pas une raison pour y mettre un terme.

Il faut noter toutefois que le transfert de la plus grande part de la fonction de vérification en matière d'intégrité des entreprises voulant contracter avec le gouvernement du CLCC vers l'Autorité des marchés publics, qui n'est pas une composante de l'UPAC, entraînera inévitablement une perte de source d'informations et de renseignements précieux pour la détection, la compréhension et la prévention de la corruption.

4° Accord des partenaires

Les partenaires rencontrés demandent le maintien de l'UPAC.

Il est aussi pertinent de signaler que la création, au sein de l'Unité permanente anticorruption, depuis 2018, de mécanismes de concertation et de collaboration accrues tels que la Conférence de stratégie des partenaires, les comités de gestion et les comités tactiques, contribue à l'efficacité de cette entité.

En conséquence, le Comité de surveillance formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

Maintien de l'Unité permanente anticorruption

Considérant la *Convention des Nations Unies contre la corruption* entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et demandant notamment aux États signataires de se doter d'organismes publics indépendants de prévention et de lutte contre la corruption en les dotant des moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation de leur mandat;

Considérant que le Canada a adhéré à cette convention;

Considérant l'existence dans plusieurs pays d'organismes publics indépendants ayant mandat de combattre la corruption ;

Considérant que l'Unité permanente anticorruption constitue un mécanisme autonome de lutte contre la corruption et que ce mécanisme correspond aux recommandations de la *Convention des Nations Unies contre la corruption*;

Considérant les décrets 114-2011, 19-2013, 901-2013 et 29-2014 du gouvernement du Québec instituant et composant l'Unité permanente anticorruption;

Considérant l'article 8.6 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* par lequel l'Assemblée nationale consacre l'existence de l'Unité permanente anticorruption (L. Q. 2018, c. 1, article 7);

Considérant que le cadre de l'Unité permanente anticorruption et les enquêtes qui y ont été menées grâce à la collaboration d'enquêteurs des équipes désignées et du commissaire à la lutte contre la corruption ont facilité, depuis 2011, la mise en accusation de plus de 100 individus et de plus de 200 personnes morales et la condamnation en matière pénale d'une centaine d'individus et d'une centaine de personnes morales, avec perception en plus de près de 24 millions de dollars en amendes;

Considérant la création au sein de l'Unité permanente anticorruption, depuis 2018, de mécanismes de concertation et de collaboration accrues tels que la Conférence de stratégie des partenaires, les comités de gestion et les comités tactiques;

Considérant que la collaboration entre les diverses composantes de l'UPAC permet le partage d'informations et le développement de stratégies non seulement utiles pour réprimer la criminalité de corruption, mais aussi pour la comprendre et la prévenir;

Considérant toutefois que le transfert d'une grande partie de la fonction de vérification en matière d'intégrité des entreprises voulant contracter avec le gouvernement à l'Autorité des marchés publics qui n'est pas une composante de l'UPAC entraînera inévitablement une perte de sources d'informations et de renseignements;

Considérant l'avis favorable des principaux partenaires pour le maintien de l'Unité permanente anticorruption;

IL EST RECOMMANDÉ

Que soit maintenue l'Unité permanente anticorruption telle qu'elle existe présentement, en y intégrant l'Autorité des marchés publics (AMP) quant à sa fonction de vérification pour faire en sorte que l'AMP, dans sa fonction de vérification, concoure pleinement aux échanges d'informations nécessaires à l'efficacité de la lutte contre la corruption et la collusion.

VII.2 Recommandations concernant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police spécialisé

Sur la base des travaux qu'il a effectués depuis 2018, le Comité de surveillance formule quatre recommandations concernant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police spécialisé.

VII.2.1 Maintien de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé

Depuis le début de ses travaux en 2018, le Comité a entendu plus d'une fois des discours proposant l'abolition non seulement de l'Unité permanente anticorruption, mais aussi celle de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé, avec le retour des enquêtes sur la collusion et la corruption aux corps de police existants. À l'appui de ces idées, on a invoqué la longueur jugée souvent démesurée des enquêtes et des échecs présumés dans la constitution de preuves appropriées, et divers doutes quant à l'efficacité ou à la fiabilité de ces entités censées lutter contre la corruption dont le prix est ultimement payé par les contribuables. Le Comité consultatif sur la réalité policière a lui-même recommandé de transférer « le mandat d'enquête sur la corruption du Commissaire à la lutte contre la corruption à une nouvelle unité spécialisée en cybercriminalité et crimes économiques » (recommandation numéro 28), sous le leadership de la Sûreté du Québec.

Le Comité a pris le temps de réfléchir soigneusement à ces propos et propositions. En effet, certaines des critiques adressées particulièrement au Commissaire à la lutte contre la corruption et à son corps de police ne peuvent être balayées du revers de la main. Cependant, certains faits doivent être mis en contrepois à ces critiques. En effet, on ne peut faire grief au Commissaire de la longueur des enquêtes et des procédures judiciaires dans certaines causes dans la mesure où ces délais résultent de règles juridiques contraignantes et des recours judiciaires institués par des accusés qui exploitent toutes les possibilités que le droit offre pour retarder les procédures. Par ailleurs, il faut bien dire que les carences dans les enquêtes ou dans la preuve constituée par des policiers travaillant sous la coordination du Commissaire furent *le fait d'un personnel policier non spécialisé dans le type de criminalité en cause, prêté au Commissaire pour une durée limitée et provenant en très grande majorité de la Sûreté du Québec*. On ne voit donc pas en quoi le fait de retourner à la Sûreté du Québec un mandat d'enquête sur la collusion et la corruption donnerait dans l'avenir des résultats meilleurs que dans le passé. Comme le dit le titre d'un des chapitres du présent rapport, pour combattre une criminalité particulière, il faut un corps de police spécialisé.

La première recommandation du Comité de surveillance concernant l'institution et le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption et leur mandat est de maintenir ces entités.

Outre les considérations qui précèdent, **trois raisons fondamentales établissent le bien-fondé de cette recommandation.**

1° Consensus internationaux

En premier lieu, l'existence au Québec de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé, tout comme celle de l'UPAC, répond à des consensus internationaux. Il y a ainsi la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, entrée en vigueur le 14 décembre 2005, qui demande notamment aux États signataires de se doter d'organismes publics indépendants de prévention et de lutte contre la corruption en les dotant des moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation de leur mandat. On constate aussi l'existence, dans de nombreux pays, d'organismes publics indépendants ayant pour mandat de combattre la corruption, ainsi que de corps de police spécialisés dans la fonction d'enquête visant la corruption. Le Québec, avec l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption, de son corps de police spécialisé et de l'UPAC, s'inscrit donc dans la liste des pays bien organisés et bien équipés pour combattre la collusion et la corruption dans les organismes publics, et cela est encore plus vrai au vu des récentes transformations du corps de police spécialisé du Commissaire. **Abolir ces entités serait aller à l'encontre des consensus internationaux sur l'enjeu de la lutte contre la corruption dans les organismes publics.**

2° Continuité décisionnelle de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec

En deuxième lieu, abolir le Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police serait aller à l'encontre de plus d'une décennie de décisions de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec. En particulier depuis 2018, l'Assemblée nationale a décidé successivement de la création du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, de la création d'un poste de commissaire associé aux enquêtes, de l'attribution au commissaire du pouvoir d'embaucher le personnel d'enquête du corps de police qu'il dirige (et de sortir de l'ère des seuls emprunts à durée limitée), et de l'attribution au gouvernement du pouvoir d'adopter un règlement fixant les critères de sélection et la formation à suivre pour les membres du corps de police spécialisé du commissaire. **Un virage à 180° maintenant serait déraisonnable et retournerait le mandat en cause à un corps de police qui n'est pas équipé pour le réaliser, avec le risque de résultats décevants.**

3° Transformations de l'institution et du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption

En troisième lieu, depuis 2018, l'institution et le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption se sont transformés pour devenir une arme de plus en plus efficace pour la lutte contre la corruption dans les organismes publics. Notamment, l'embauche par le commissaire à la lutte contre la corruption en 2021-2022 d'une cohorte de policiers composée de 4 officiers et de 17 agents formant son corps de police spécialisé et, en 2022-2023, d'une cohorte de 12 diplômés universitaires destinés, après réussite d'une formation appropriée, à intégrer son corps de police spécialisé en qualité de policiers-enquêteurs, le dote de moyens appropriés à sa mission, et lui procure la capacité de mener des enquêtes complexes et longues et faisant appel à des compétences et à des expertises spécialisées de la part de personnes motivées à mener ce type d'enquête. Il faut de plus prendre acte de l'évolution positive de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption comme elle

est attestée par les rapports annuels d'activité du Comité de surveillance pour les exercices 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022. Il serait à la fois dysfonctionnel et absurde de faire fi de ces transformations et de se lancer vers l'avenir en recommençant à faire du neuf avec du vieux.

En conséquence de ces raisons et des considérations les précédant, le Comité de surveillance formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2

Maintien de l'institution et du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption et de leur mandat

Considérant la *Convention des Nations Unies contre la corruption* entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et demandant notamment aux États signataires de se doter d'organismes publics indépendants de prévention et de lutte contre la corruption en les dotant des moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation de leur mandat;

Considérant que le Canada a adhéré à cette convention;

Considérant l'existence dans plusieurs pays d'organismes publics indépendants ayant mandat de combattre la corruption ;

Considérant l'existence dans plusieurs pays de corps de police spécialisés dans la fonction d'enquête, n'assumant pas de fonctions de patrouille-gendarmerie et visant différentes formes de criminalité, dont la corruption ;

Considérant la continuité décisionnelle dont a témoigné l'Assemblée nationale du Québec depuis 2011 par l'adoption initiale de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et l'adoption de lois modifiant cette loi initiale par les changements suivants, dont :

– en 2018, la création du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption et la création d'un poste de commissaire associé aux enquêtes,

– en 2020, le pouvoir du commissaire à la lutte contre la corruption d'embaucher les officiers, les sous-officiers et les agents du corps de police qu'il dirige et le pouvoir du gouvernement d'adopter un règlement fixant les critères de sélection et la formation à suivre pour les membres du corps de police spécialisé du commissaire;

Considérant en particulier l'embauche par le commissaire à la lutte contre la corruption en 2021-2022 d'une cohorte de policiers composée de 4 officiers et de 17 agents formant son corps de police spécialisé;

Considérant l'embauche par le commissaire en 2022-2023 d'une cohorte de 12 diplômés universitaires destinés, après réussite d'une formation appropriée, à intégrer son corps de police spécialisé en qualité de policiers-enquêteurs;

Considérant que ces embauches dotent le commissaire de moyens appropriés à sa mission, et notamment lui procurent la capacité de mener des enquêtes complexes et longues;

Considérant qu'il existe au Québec plus de 1 500 organismes publics dont la gestion et les contrats peuvent être l'occasion de tentatives de corruption;

Considérant l'évolution positive de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption comme elle est attestée par les rapports annuels d'activité du Comité de surveillance pour les exercices 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022;

Considérant le travail de prévention que poursuit l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant le travail que poursuivra l'institution du Commissaire de vérification de l'intégrité des entreprises voulant conclure des contrats avec les organismes publics;

Nonobstant la recommandation numéro 28 du rapport final du Comité consultatif sur la réalité policière de transférer le mandat d'enquête sur la corruption du Commissaire à la lutte contre la corruption à une « nouvelle unité spécialisée en cybercriminalité et crimes économiques »;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que soient maintenus l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption, son mandat comme défini par l'article 4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et ses trois fonctions essentielles de prévention, de vérification et d'enquête, ainsi que son propre corps de police spécialisé, comme l'institution, avec ses composantes, est présentement définie par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et par les décrets gouvernementaux qui la concernent, sous réserve des autres recommandations du présent rapport.

VII.2.2 Élargissement du mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé

Dans un contexte d'évolution de la réalité policière au Québec et de la société elle-même et à la lumière de l'expérience vécue depuis 2018, le Comité s'est interrogé pour savoir s'il était nécessaire d'envisager non seulement le maintien, mais même l'élargissement du mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé.

Au terme de sa réflexion en réponse à cette interrogation, la deuxième recommandation du Comité au ministre de la Sécurité publique et, par son entremise, à l'Assemblée nationale, concernant l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé est d'élargir leur mandat.

Deux raisons établissent le bien-fondé de cette recommandation.

1° Développement de la criminalité économique

La criminalité économique connaît un développement tous azimuts. Ainsi, en ce qui concerne l'État, outre la collusion et la corruption, celui-ci doit affronter de plus en plus d'activités de fraude pouvant prendre des formes diverses, notamment la production, le trafic et la vente de faux documents gouvernementaux. On assiste aussi à la prolifération de formes complexes de fraude et de criminalité économique et financière qui visent tout autant les organismes publics que les personnes, les entreprises à but lucratif et les organismes sans but lucratif. Même lorsque l'État n'est pas la victime première de ces crimes, il en est souvent la victime collatérale dans la mesure où des organismes publics sont parfois amenés à indemniser les victimes et dans la mesure aussi où les criminels paient très rarement l'impôt sur les revenus mal acquis.

Qu'il s'agisse de montages financiers sophistiqués proposant aux investisseurs des rendements exceptionnels et rapides, de développements immobiliers qui spolient sans contrepartie des personnes cherchant un logement, de faux de toutes natures, d'utilisation du cyberspace ou de l'intelligence artificielle à des fins d'enrichissement illicite aux dépens de personnes ou d'entreprises, la criminalité économique ne connaît pas de limites du côté de l'imagination ou de la localisation géographique des individus qui la pratiquent, et cette

criminalité croît en sophistication, notamment grâce aux technologies de l'information et aux réseaux sociaux. Cela complique la tâche des corps de police, et cela crée de graves préjudices pour les victimes, quelles qu'elles soient.

2° Nécessité de ressources policières spécialisées

Comme c'est le cas pour la criminalité de collusion et de corruption, la fraude ainsi que la criminalité économique complexe en général ne peuvent être combattues efficacement que par un corps de police spécialisé disposant de ressources humaines témoignant d'une formation, d'un entraînement, de méthodes de travail spécialisés et de dispositions personnelles pour enquêter sur ces formes de criminalité.

De telles ressources policières spécialisées se trouvent désormais chez le Commissaire à la lutte contre la corruption. Cela est confirmé par l'expérience qu'il a développée en travaillant en partenariat avec divers acteurs, par l'expertise qu'il a développée en matière de criminalité complexe, et en particulier par les ressources humaines diversifiées dont il a entrepris de se doter à compter de l'exercice 2021-2022, notamment en 2022 des personnes spécialisées ayant terminé des études universitaires.

De l'avis du Comité, le Commissaire à la lutte contre la corruption dispose déjà, plus et mieux que les autres corps policiers qui exercent des fonctions de patrouille-gendarmerie concurremment à leurs activités d'enquête, des moyens réglementaires et administratifs et des ressources humaines qui l'instrumentent pour son mandat actuel, et aussi pour de nouvelles tâches. Il serait hautement contreproductif de ne pas tableer sur les acquis nouveaux du Commissaire. Le Québec en sortirait perdant à la fois pour la lutte contre la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics, et pour sa capacité à affronter une criminalité économique de plus en plus complexe, ambitieuse et agressive.

En conséquence, le Comité de surveillance formule la recommandation suivante qui, par delà son principe, précise des modalités de mise en œuvre éventuelles :

RECOMMANDATION 3

Élargissement du mandat du commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé

Considérant que le développement de formes complexes de fraude et de criminalité économique et financière porte préjudice tant à l'État et aux organismes publics qu'aux personnes, aux entreprises à but lucratif et aux organismes sans but lucratif;

Considérant que la criminalité de collusion et de corruption de même que la fraude contre l'État et la criminalité économique complexe en général ne peuvent être combattues efficacement que par un corps de police spécialisé disposant de ressources humaines témoignant d'une formation, d'un entraînement et de méthodes de travail spécialisés pour cette forme de criminalité;

Considérant le mandat actuel du Commissaire à la lutte contre la corruption, l'expérience qu'il a développée en travaillant en partenariat avec divers acteurs, l'expertise qu'il a développée, et les ressources humaines diversifiées dont il a entrepris de se doter à compter de l'exercice 2021-2022, notamment des personnes spécialisées ayant terminé des études universitaires dans des domaines tels que le droit, la comptabilité, la criminologie, la finance, la gestion, le génie et l'informatique;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le mandat actuel du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son corps de police spécialisé soit élargi selon les orientations suivantes :

1. AJOUTS AU MANDAT DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Que, par le moyen d'amendements à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* ou par tout autre texte législatif jugé nécessaire, soient ajoutées au mandat du Commissaire les fonctions suivantes :

1° La prévention et la lutte, notamment par l'enquête policière, contre la fraude à l'encontre de l'État et des organismes publics identifiés à l'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*;

2° La réalisation d'enquêtes policières sur les crimes économiques majeurs et complexes et sur les fraudes financières d'envergure, y compris les cyberfraudes, c'est-à-dire relatives à des sommes dépassant les seuils fixés par la loi ou les règlements applicables;

3° L'offre de services de prévention en matière de corruption, de fraude et de criminalité économique d'envergure aux entreprises privées et aux organismes à but non lucratif

2. SERVICES DU COMMISSAIRE

Qu'en conséquence, le mandat du Commissaire en matière de prévention soit élargi de manière à inclure la fraude contre l'État, les crimes économiques majeurs et complexes et les fraudes financières d'envergure, y compris la cyberfraude.

3. RESSOURCES

Que des ressources supplémentaires soient attribuées au Commissaire en fonction de l'élargissement de son mandat proposé par la présente recommandation.

4. PLANIFICATION PLURIANNUELLE POUR LA PRISE EN CHARGE DES NOUVELLES FONCTIONS

Que la prise en charge par le Commissaire de ses nouvelles fonctions s'effectue selon une planification pluriannuelle établie en consultation avec le ministère de la Sécurité publique et le Secrétariat du Conseil du trésor, et que les nouvelles fonctions soient toutes exercées par le Commissaire au plus tard cinq (5) ans après l'adoption des modifications à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* ou de tout autre texte législatif jugé nécessaire.

5. APPELLATION DU COMMISSAIRE

Que le ministre de la Sécurité publique évalue l'opportunité de modifier l'appellation du Commissaire à la lutte contre la corruption en fonction de son mandat.

VII.2.3 Participation du Commissaire

Dans son premier rapport d'activité, pour l'exercice 2018-2019, le Comité de surveillance écrivait ce qui suit :

Dans le sillage de la reconnaissance législative de plein droit du corps de police spécialisé au sein de l'UPAC, il apparaît approprié de formuler à l'intention du gouvernement deux recommandations relatives à la présence et à la visibilité de l'organisme.

En premier lieu, le Commissaire doit pouvoir siéger à des instances où son rôle et son expertise uniques pourront être utiles à des échanges et à la formulation d'orientations ou de décisions sur l'institution policière québécoise. Il s'agit, ici, des instances de l'École nationale de police du Québec et du Conseil des services policiers du Québec (lorsque celui-ci sera en activité, le cas échéant).

Le Comité formule donc la recommandation suivante :

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.

À ce jour, cette recommandation n'a pas été appliquée. Dans ses rapports annuels d'activité pour les exercices 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022, le Comité a inscrit la recommandation dans la colonne des recommandations refusées.

Depuis la formulation de cette recommandation, le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption a pris forme. Au cours de l'exercice 2022-2023, le commissaire a dirigé son propre corps de police formé d'officiers et d'agents recrutés par le commissaire et étant ses employés. De plus, le commissaire a recruté et entrepris de former pour son corps de police, qui n'a aucun mandat en matière de gendarmerie, une première cohorte de membres issus de formations universitaires plutôt que de la formation policière traditionnelle. C'est donc dire que l'institution du Commissaire vit des expériences nouvelles et novatrices de recrutement et de formation pour un corps de police *spécialisé*. Les besoins du Commissaire en matière de formation policière seront aussi d'un nouveau genre. Par

ailleurs, il développe des savoirs nouveaux et des pratiques nouvelles en matière de recrutement et d'intégration à l'emploi de membres d'un nouveau genre dans un corps de police d'un nouveau genre. Ces savoirs, ces pratiques, cette expérience propres au corps de police du CLCC doivent concourir à la formation des membres des corps policiers généralistes.

La réponse aux besoins de formation vécus par le Commissaire, tout comme son apport aux autres corps policiers en savoirs nouveaux et en pratiques nouvelles, seraient facilité si le Commissaire participait aux travaux de la Commission de formation et de recherche de l'École nationale de police du Québec.

La *Loi sur la police* définit comme suit le mandat de la Commission de formation et de recherche de l'ENPQ :

29. La Commission de formation et de recherche donne son avis au conseil d'administration de l'École sur tout ce qui concerne la formation policière, et plus particulièrement sur :

- 1° l'organisation de la formation, notamment les programmes d'études, les activités de formation, les conditions d'admission des étudiants, les exigences pédagogiques, les examens, les conditions d'obtention des attestations et des diplômes que décerne l'École;
- 2° les procédures de reconnaissance de la formation ou de l'expérience acquise hors des cadres de l'École;
- 3° les projets d'ententes entre l'École et d'autres établissements d'enseignement ou services de formation, ainsi que les conditions de validité de l'enseignement donné au nom de l'École dans le cadre de ces ententes;
- 4° les activités de formation et de perfectionnement susceptibles d'être homologuées par l'École;
- 5° les échanges d'expertises avec des organismes étrangers;
- 6° l'évolution des besoins, des idées, des connaissances et des pratiques en matière de formation et la planification du développement de l'École en fonction de cette évolution.

30. La Commission tient le conseil d'administration informé de l'évolution de la recherche dans le domaine de la formation policière, et en particulier de celle qui concerne l'adaptation de la formation aux besoins de la carrière policière et à ceux des organisations. La Commission peut suggérer au conseil d'administration des domaines de recherche à explorer et des modes de collaboration avec d'autres organismes.

31. La Commission donne son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet, notamment sur :

- 1° tout projet de modification aux programmes collégiaux de techniques policières ou tout projet de nouveau programme en cette matière;
- 2° tout projet de programme universitaire de formation visant le personnel policier.

32. La Commission fait périodiquement un bilan du perfectionnement professionnel, où sont évaluées sa correspondance avec les normes de la pratique policière ainsi que son efficacité, et où il est fait état des nouveaux besoins en cette matière. Elle peut rendre publiques ses conclusions et formuler des recommandations aux intéressés. Elle diffuse largement les expériences novatrices et les activités réussies. La Commission fait également un bilan du perfectionnement de service, dont elle dresse un inventaire complet des activités ainsi que de leurs résultats.

De l'avis du Comité, le Commissaire à la lutte contre la corruption, à la lumière de ses expériences comme corps de police spécialisé notamment engagé dans le renouvellement du personnel policier par le recrutement, en vue de leur formation comme policiers-enquêteurs, de personnes titulaires de formations universitaires, pourrait contribuer de manière originale et significative aux travaux de la Commission de formation et de recherche de l'École nationale de police du Québec.

En conséquence, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4

Participation du Commissaire à la lutte contre la corruption à la Commission de formation de l'École nationale de police du Québec

Considérant le mandat et les tâches imparties par la *Loi sur la police* à la Commission de formation et de recherche de l'École nationale de police du Québec;

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption dirige un corps de police spécialisé; Considérant en particulier que le Commissaire a développé des pratiques nouvelles et novatrices en matière de recrutement et de formation de diplômés universitaires pour devenir des policiers enquêteurs;

Considérant que la formation policière offerte par l'ENPQ peut aussi contribuer à répondre à certains besoins de formation du corps de police spécialisé du Commissaire;

Considérant que ces pratiques nouvelles et novatrices de recrutement et de formation du Commissaire doivent pouvoir bénéficier à la formation dispensée par l'École nationale de police du Québec, et aussi aux corps de police du Québec;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption soit membre de plein droit de la Commission de formation et de recherche de l'École nationale de police du Québec.

VII.2.4 Démarches juridiques du Commissaire à la lutte contre la corruption

Le Comité a été informé par le Commissaire que, dans le cadre de huit enquêtes menées sous les auspices de l'UPAC, il a fallu en moyenne 1 007,8 jours pour disposer de 14 requêtes de type Lavallee. Il est indéniable que de telles interruptions allongent les enquêtes de manière importante, ce qui entraîne de nombreuses conséquences. La mémoire des témoins au regard des événements peut s'altérer avec le temps. L'allongement des enquêtes pose aussi des défis en matière de gestion des enquêtes. Le risque de perte de maîtrise des dossiers augmente avec le temps, les enquêteurs déployant leurs énergies ailleurs pendant l'interruption ou le ralentissement de l'enquête, certains pouvant même changer d'affectation. Le risque de perte de l'« intelligence » de l'enquête ne doit pas être sous-estimé.

En résumé, les requêtes de type Lavallee peuvent paralyser des enquêtes pendant des mois, voire des années, avant que les tribunaux déterminent quels renseignements visés par une perquisition sont privilégiés ou non.

Dans ces conditions, le commissaire à la lutte contre la corruption a formulé publiquement des demandes au législateur fédéral afin que ce dernier modifie l'article 488.1 du *Code criminel* (1985), ch. C-46), qui prévoyait une procédure pour protéger le secret professionnel dans le cadre de perquisitions et de saisies de documents en possession d'avocats, mais qui a été jugé inconstitutionnel en 2002 par la Cour suprême. Le commissaire, comme du reste d'autres corps policiers, se positionne clairement pour l'adoption d'un nouveau régime pour permettre d'établir en temps opportun l'existence de privilèges dans le cadre des enquêtes policières, mais dans le respect des garanties constitutionnelles de ceux qui soulèvent ses privilèges.

Le Comité de surveillance constate et comprend la préoccupation et les démarches du commissaire en cette matière et il formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5

Demande au législateur fédéral

Considérant les effets sur les enquêtes de l'absence d'un régime législatif encadrant les revendications de privilèges;

Considérant en particulier que, dans le cas de 8 enquêtes du commissaire, 14 requêtes de type Lavalée ont requis en moyenne 1 007,8 jours pour être traitées;

Considérant les préjudices que peut causer cet état de choses :

IL EST RECOMMANDÉ

Que le ministre de la Sécurité publique recommande au gouvernement du Québec d'appuyer auprès du législateur fédéral, formellement et par tous les moyens à sa disposition, la demande du commissaire à la lutte contre la corruption et d'autres corps policiers du Québec relativement à la création d'un régime législatif en matière de revendications de privilèges.

La mise en application des recommandations qui précèdent, notamment les recommandations 1 et 2, permettra d'abord au Québec de continuer à se conformer, à juste titre, aux consensus internationaux, dont au premier chef la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, et aux pratiques de multiples pays en matière de lutte contre la corruption en conservant les entités et les mécanismes qui sont nécessaires à une lutte efficace. Il est vrai que les mécanismes mis en place ont connu certaines difficultés de fonctionnement durant la dernière décennie. Cependant, les défaillances ou les erreurs ont été progressivement corrigées et les mécanismes ont mis au point des politiques et des pratiques d'organisation et de fonctionnement qui réduisent les risques de défaillances et d'erreurs futures. Il n'y a pas de risque zéro dans les affaires humaines. Mais on peut mettre en place des dispositions qui réduisent les risques. Le Comité a pu constater qu'au sein de l'UPAC, les processus de fonctionnement ont été revus et améliorés, notamment par la mise en place des moyens de mieux partager les renseignements pertinents et de mieux coordonner les actions. Au sein du CLCC et de son corps de police, des politiques de gestion ont été refaites; des protocoles de coopération ont été revus ou établis avec des partenaires;

des pratiques de gestion des ressources humaines ont été améliorées; de nouvelles catégories de personnel ont été embauchées. Au cours des récentes années, le corps de police du CLCC a été constitué avec des personnes mieux qualifiées et mieux motivées pour le type de criminalité qu'il doit combattre.

Les recommandations que formule le Comité visent à tabler sur la consolidation et l'amélioration que l'on peut observer dans l'organisation et le fonctionnement de l'UPAC et de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et sur la transformation en profondeur du corps de police du CLCC, tout en ouvrant des perspectives nouvelles pour l'avenir et en mettant en place des dispositions nouvelles. Il faut ainsi apporter des ajustements, au total mineurs, à l'UPAC, comme le propose la recommandation 1. Il faut aussi, comme le propose la recommandation 3, élargir le mandat du CLCC à la fois parce qu'il y a des besoins nouveaux de lutte à une criminalité en évolution rapide et parce que son corps de police profondément renouvelé est capable d'affronter une gamme élargie de comportements criminels.

Pour le Comité de surveillance de l'UPAC, la dernière décennie, malgré les problèmes qui ont été vécus, et particulièrement les cinq dernières années, a permis de construire des instruments de lutte contre une forme de criminalité complexe. Il faut parfaire et dynamiser ces instruments. Dans ce domaine, le plus mauvais choix de politique de lutte contre la collusion et la corruption, contre la criminalité économique, contre la fraude, serait de faire table rase du passé et de tout recommencer à zéro en jetant le bébé avec l'eau du bain. Les recommandations du Comité de surveillance veulent construire sur ces acquis perfectibles *et qui de fait ont déjà été substantiellement améliorés*, et faire de l'histoire des institutions en cause un socle et un moteur de croissance plutôt que de pratiquer la politique stérile de la terre brûlée.

EN GUISE D'ÉPILOGUE : Une dernière recommandation

Le 14 février 2018, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le 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*. Ce projet de loi traitait de multiples matières, dont deux sont d'intérêt dans le présent contexte. Le projet créait le Comité de surveillance des activités de l'UPAC. Mais aussi, le projet instituait une nouvelle catégorie de corps de police québécois, les corps de police dits « spécialisés », dont le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Cette loi a permis au Québec de vivre depuis cinq ans deux expériences qu'il convient de mettre en lumière au terme de ce rapport quinquennal de mandat.

- La première expérience est celle de la consolidation d'une institution et de la construction d'un corps de police spécialisé ayant pour mission de prévenir et de réprimer la collusion et la corruption attaquant les organismes publics.
- La deuxième expérience est celle de la pratique de la surveillance civile indépendante de cette institution et du corps policier qui en dépend.

1. Expérience de la consolidation de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et construction de son corps de police spécialisé

Le chapitre III du présent rapport, portant sur l'« Évolution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'Unité permanente anticorruption 2018-2023 », a rappelé et analysé les transformations vécues depuis 2018 par l'institution du Commissaire et par l'UPAC. La conclusion de ce chapitre mérite d'être rappelée ici : « Au vu des développements présentés dans le présent chapitre, le Comité constate que l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption s'est profondément transformée depuis 2018, que ces changements sont très nettement positifs et que l'organisation peut envisager son avenir avec confiance et optimisme. » Outre le chapitre III du présent rapport, on pourra se référer aux rapports annuels d'activité du Comité pour mieux comprendre la consolidation progressive de l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption dans ses diverses dimensions.

Le projet de loi 107 a aussi enclenché un processus de construction d'un corps de police d'un nouveau genre, soit le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Sur l'ambition de créer un corps de police spécialisé que portait le projet de loi 107, le parrain du projet, le ministre de la Sécurité publique Martin Coiteux, s'est exprimé clairement. Ainsi, le 7 décembre 2017, lors de l'étude détaillée du projet de loi par la Commission des institutions, le ministre a tenu les propos suivants :

Mais il y a une autre chose aussi qui n'est peut-être pas assez évidente encore. Ce projet de loi propose aussi que l'UPAC devienne un corps de police au sens de la loi sur les services de police [...]

L'UPAC, c'est un corps de police spécialisé en matière de corruption, collusion, si un corps de police en vient à connaître ou avoir des motifs raisonnables qu'un tel acte a été commis, normalement il va transférer ce dossier-là à l'UPAC. « Acte répréhensible » au sens de la loi sur l'UPAC, donc ça, c'est défini dans la loi d'origine. Donc, si ce type d'acte répréhensible est constaté par un autre corps de police, ce que vient faire cet article-là, c'est qu'on me dit qu'on le transfère à l'UPAC. C'est ce que ça veut dire. [...]

Alors, l'article 8 propose de modifier l'article 9 de la Loi concernant la lutte contre la corruption afin que le Commissaire à la lutte contre la corruption ait comme fonction d'agir à titre de directeur du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption. Alors, c'est assez logique, une fois qu'on décide que l'UPAC est un corps de police, que le commissaire soit également, donc, directeur du corps de police.

Le 13 février 2018, en clôture du débat précédant le vote final sur le projet de loi 107, le ministre de la Sécurité publique est aussi clair quant à l'ambition du projet d'instituer un nouveau corps de police spécialisé :

Commençons par l'UPAC, M. le Président. Ce projet de loi améliorera le fonctionnement et l'autonomie de l'UPAC. D'abord, ce projet de loi propose de lui donner le statut de corps de police spécialisé et d'augmenter son mandat, d'étendre son mandat aux cas de corruption dans l'administration de la justice et dans l'octroi de droits ou de privilèges, telles une autorisation, une nomination ou une subvention.

Vous savez, M. le Président, l'UPAC est une jeune organisation qui a été créée pour enquêter spécifiquement sur les cas de corruption et de collusion. Plusieurs membres de différentes organisations ont été rassemblés pour concentrer les ressources spécialisées en la matière de la manière la plus efficace. Je suis convaincu que le fait de faire de l'UPAC un corps de police spécialisé augmentera, à terme — je n'ai pas dit au jour un, mais à terme — le sentiment d'appartenance des membres de l'UPAC, tout en clarifiant les rôles et autorités de tout un chacun dans l'organisation [...]

Prenant pleinement acte de la décision et de l'objectif de l'Assemblée nationale de créer, au sein de l'UPAC et sous la responsabilité du Commissaire à la lutte contre la corruption, un corps de police spécialisé, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC a consacré la première recommandation de son premier rapport d'activité à la réalisation de la mise en place de ce nouveau corps de police :

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 abondant 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.

Cinq ans après l'adoption du projet de loi 107, quatre ans après le dépôt à l'Assemblée nationale du premier rapport d'activité du Comité de surveillance et de sa première recommandation, deux mois après l'échéance du 31 mars 2023 concluant cette première recommandation, le Comité peut dire que la constitution réelle du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption est largement réalisée comme en témoignent les faits suivants, qui sont autant d'innovations fondamentales dans le monde policier québécois :

- La sanction, le 11 décembre 2020, de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* (L. Q. 2020, c. 31, projet de loi 72), a conféré au commissaire le pouvoir d'embaucher son propre personnel d'enquête.
- L'adoption, par le décret 1117-2021, le 14 août 2021, 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*, qui ne fait aucune référence aux exigences générales d'embauche des membres des corps de police québécois fixés par la *Loi sur la police*, permet au commissaire d'embaucher des personnes correspondant aux critères définis par le règlement, c'est-à-dire des personnes pouvant provenir d'une diversité de formations supérieures, notamment universitaires, et n'ayant pas nécessairement acquis la formation policière collégiale ni une expérience de patrouille-gendarmerie ou même d'enquête policière.
- L'approbation en octobre 2021 par le Secrétariat du Conseil du trésor de la directive sur les conditions de travail des policiers et des officiers constituant le corps de police du CLCC.
- L'embauche en novembre 2021 de 17 policiers comme membres du corps de police spécialisé du CLCC et en décembre de 4 officiers, ce qui forme le noyau initial de ce corps de police.
- L'embauche à la fin de l'été 2022 de 12 personnes issues de la formation universitaire à titre de futurs policiers enquêteurs et l'enclenchement de leur formation spécifiquement policière amorce un développement innovateur du noyau initial du corps de police spécialisé du CLCC en lui fournissant des ressources humaines indispensables à la lutte aux formes de criminalité qui forment son mandat de corps de police spécialisé.

À ces développements en matière de ressources humaines, on peut ajouter d'autres développements créant effectivement le corps policier du Commissaire, dont en particulier :

- l'intégration du Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec;
- la conclusion d'une entente de fourniture de services de gendarmerie, d'enquête et de soutien par la Sûreté du Québec;
- la certification du Centre de renseignements policiers du Québec;
- les discussions avec le ministère de la Sécurité publique pour la révision de l'Entente relative à la fourniture de certains services administratifs;
- l'acquisition progressive d'équipements policiers, dont les armes à feu nécessaires.

À ces développements, on peut ajouter tous les travaux réalisés par l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption pour mettre à jour ou instaurer ses politiques de gestion, notamment de ressources humaines, et pour réviser en profondeur ses procédures et manières de faire dans la réalisation de ses responsabilités en matière de réception et de traitement des dénonciations d'actes répréhensibles qui lui sont adressées, d'activités de prévention, d'activités de vérification, d'activités d'enquête, de planification stratégique, de communications et de reddition de comptes, etc.

Toutes ces réalisations du Commissaire à la lutte contre la corruption ont été examinées et commentées dans les rapports annuels de gestion du Comité de surveillance et très souvent inspirées par les 65 recommandations formulées à ce jour par le Comité.

Au vu des faits que l'on vient d'énumérer, le Comité de surveillance juge que l'essentiel du travail de construction d'un corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption est réalisé, tout comme la consolidation de cette institution par le développement, la modernisation et la mise en action de règles et de pratiques en assurant la bonne gouvernance.

2. Expérience de la surveillance civile indépendante d'un corps de police et de l'institution l'abritant

La consolidation du Commissaire à la lutte contre la corruption et la construction de son corps de police spécialisé se sont réalisées sous la surveillance civile indépendante exercée conformément à son mandat par le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

Le 13 février 2018, dans sa dernière intervention avant le vote de l'Assemblée nationale sur le projet de loi 107, le ministre de la Sécurité publique Martin Coiteux résumait comme suit l'ambition qui a inspiré la création d'un comité de surveillance de l'UPAC :

Ces mesures sont nécessaires et visent à augmenter l'indépendance de l'organisation policière, mais aussi à assurer la séparation des pouvoirs qui doit exister dans notre État de droit. Je crois que ces amendements permettent d'atteindre le bon équilibre entre les rôles de tout un chacun. De plus, grâce au travail que nous avons fait lors de l'étude détaillée, je suis heureux que ce projet de loi contienne désormais des articles afin de créer un comité de surveillance de l'UPAC.

Alors, parlons de ce comité de surveillance. Ce comité serait composé de trois membres, incluant un président nommé par l'Assemblée nationale sur recommandation du premier ministre, à même une liste de noms proposés par un comité de sélection. Le mandat du comité serait de faire avis et des recommandations sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées au sein de l'Unité permanente anticorruption; sur les suites données aux dénonciations reçues, à l'exception de celles qui font l'objet d'une enquête ou d'une procédure judiciaire; sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption; ainsi que sur toute autre question portant sur les activités de l'UPAC, comme par exemple le climat de travail au sein de l'organisation.

C'est important de préciser que le mandat du comité ne lui permettrait pas d'agir de manière à nuire aux enquêtes en cours, aux procédures judiciaires qui en découlent ou aux privilèges reconnus en droit, tels que le privilège de l'informateur. Ceci étant dit, donc, la création du comité de surveillance de l'UPAC nous permettrait à la fois d'assurer que la police soit à même de faire son travail de façon indépendante et efficace, mais en même temps d'assurer que le public ait des garanties suffisantes à l'effet que ce travail soit effectivement fait dans les règles de l'art, avec tous les éléments de transparence nécessaires.

Le Comité de surveillance de l'UPAC a donc accompagné l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption, son corps de police spécialisé en construction et, de manière générale, l'UPAC depuis la nomination des trois membres par l'Assemblée nationale le 14 juin 2018. Cet accompagnement a notamment pris la forme des rapports annuels d'activité du CSUPAC déposés à l'Assemblée nationale et rendus publics, des rencontres périodiques d'échanges du Comité avec la direction et les responsables du CLCC et avec leurs partenaires, des questionnements adressés par le Comité concernant l'organisation, le fonctionnement et les activités du CLCC dans le cadre d'un programme d'examen continu, des analyses des multiples fonctions du Commissaire que résument les rapports annuels du Comité, et de 65 recommandations formellement exprimées pour l'essentiel à l'institution du Commissaire, mais aussi pour certaines au ministère de la Sécurité publique.

Selon les propres propos du Commissaire, l'existence du Comité de surveillance a été bénéfique pour le développement de l'organisation. Ainsi, dans son *Rapport annuel de gestion pour 2021-2022*, le Commissaire écrit ce qui suit :

1.6.3 Travaux du Comité de surveillance des activités de l'UPAC

En novembre 2021, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC a déposé au président de l'Assemblée nationale son troisième rapport d'activité comprenant 22 nouvelles recommandations. Au 31 mars 2022, sur les 56 recommandations formulées par le Comité, 14 étaient réalisées, dont 3 partiellement, 29 étaient en cours de réalisation, 9 étaient non débutées, 1 était rejetée et 3 ne relevaient pas du Commissaire.

Le commissaire tient à rappeler qu'il accorde une grande importance à la transparence de son administration et qu'il offre au Comité son entière collaboration depuis sa constitution. Il a par ailleurs participé à deux rencontres officielles avec le Comité au cours de l'année 2021-2022, en plus de répondre à toutes les questions qui lui ont été adressées. Il accueille favorablement toute mesure permettant à l'UPAC d'améliorer sa performance. » (p. 24)

Par ailleurs, il est intéressant d'observer que l'existence d'un comité de surveillance est jugée par le Commissaire comme un facteur utile dans sa planification stratégique. Dans le document intitulé *Planification stratégique du Commissaire à la lutte contre la corruption 2021-2024*, on lit notamment ce qui suit au sujet du « contexte interne » que prend en compte le processus de planification : « Le Comité de surveillance des activités de l'UPAC procède à des examens à partir desquels il émet des recommandations qui influent sur les orientations et activités du Commissaire. » (p. 15).

On peut aussi rappeler que lors du dépôt à l'Assemblée nationale du quatrième rapport annuel d'activité du CSUPAC, le 7 décembre 2022, le Commissaire à la lutte contre la corruption a publié le communiqué suivant :

Montréal, le 7 décembre 2022 – Le Commissaire à la lutte contre corruption (CLCC) prend acte du quatrième rapport du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (Comité) déposé à l'Assemblée nationale aujourd'hui.

Le commissaire à la lutte contre la corruption, Frédéric Gaudreau, souligne que toute mesure proposée par le Comité permettant à l'Unité permanente anticorruption (UPAC) d'améliorer sa performance sera analysée et accueillie favorablement.

« Nous cherchons constamment à adopter les meilleures pratiques possibles dans la gestion de notre organisation. En ce sens, les recommandations du Comité offrent des pistes d'amélioration auxquelles nous accordons beaucoup d'importance », a déclaré le commissaire Gaudreau.

Par-delà ces propos, il faut préciser qu'en date du 31 mars 2023, sur 65 recommandations formulées à ce jour par le Comité de surveillance, 33 étaient réalisées et 26 étaient en cours de réalisation, comme l'illustre le tableau joint en annexe au présent épilogue.

Le Comité juge légitime de conclure que si 59 de ses 65 recommandations sont réalisées ou en cours de réalisation par le Commissaire à la lutte contre la corruption et par le ministère de la Sécurité publique, l'existence d'un tel mécanisme de surveillance civile indépendante s'est révélée bénéfique autant pour l'institution ainsi surveillée et son corps de police que pour la société québécoise en général.

La réflexion qu'il a menée dans ce rapport quinquennal sur sa propre expérience comme organisme de surveillance civile indépendant d'un corps policier et de l'institution de lutte contre la corruption auquel il est rattaché, a conduit le Comité de surveillance de l'UPAC à une réflexion élargie sur la question de la surveillance civile indépendante des corps policiers.

À cette fin, le CSUPAC a notamment pris en considération le travail effectué par le Comité consultatif sur la réalité policière.

Comme on l'a vu au chapitre VI, le Comité consultatif sur la réalité policière (CCRP), dans son rapport final publié en mai 2021, a examiné attentivement l'enjeu de la surveillance ou de la supervision externes indépendantes des corps de police. Il convient de rappeler ici ses propos principaux sur le sujet.

Le CCRP formule d'abord des observations. En premier lieu :

Ailleurs au Canada, des comités ou commissions formés d'élus et de citoyens, choisis au terme d'un appel de candidatures et formés agissent formellement au sein des villes tenues de maintenir un service de police. Ils établissent les priorités, les objectifs et les règles de fonctionnement de ces services. (p. 125)

De plus, selon le Comité consultatif :

de toutes les provinces canadiennes, c'est au Québec que l'on accorde le moins de place aux citoyens dans les structures de gouvernance policière. (p. 125)

Cette observation est corroborée par l'inventaire effectué par le CSUPAC des mécanismes canadiens de supervision des corps policiers et dont rend compte le chapitre VI du présent rapport.

Le Comité consultatif tire de ses observations et de ses analyses une prise de position de principe d'une importance considérable :

du point de vue du Comité, il ne fait aucun doute que le regard citoyen sur les activités policières doit être accru. (p. 126)

À la lumière de ces observations, le Comité consultatif formule des recommandations qui méritent d'être citées ici :

Recommandation n° 84

Revoir la composition des comités de sécurité publique de la Sûreté du Québec inscrits dans la Loi sur la police pour qu'au moins le tiers de leurs membres soient des citoyens non élus représentatifs de la population desservie.

Recommandation n° 85

Introduire dans la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec l'obligation pour les villes ou municipalités responsables d'un service de police ou d'une régie de police, de se doter d'un comité consultatif sur la sécurité publique dont au moins le tiers des membres sont des citoyens non élus représentatifs de la population desservie.

Recommandation n° 86

En accord avec son rôle de police nationale, doter la Sûreté du Québec d'un conseil stratégique dont la composition et le mandat seront inscrits dans la Loi sur la police.

Recommandation n° 87

Réactiver le Conseil sur les services policiers du Québec prévu dans la Loi sur la police et redéfinir sa composition pour y intégrer des civils représentatifs des populations racisées et autochtones ainsi que des experts indépendants.

Le Comité de surveillance de l'UPAC estime que le Comité consultatif a très correctement mis en lumière l'importance critique du regard extérieur porté sur les corps de police, leur organisation, leur fonctionnement, leurs réalisations et leurs relations avec la population. Le CSUPAC note avec intérêt comment le Comité consultatif juge nécessaire la présence de « citoyens non élus représentatifs de la population desservie » dans des comités municipaux de sécurité publique, et aussi dans une nouvelle organisation du Conseil sur les services policiers du Québec.

Prenant acte des analyses et des recommandations du Comité consultatif sur la réalité policière, le CSUPAC observe ce qui suit concernant la surveillance et la supervision externes indépendantes des corps policiers au Québec.

A) Corps de police municipaux

En vertu de la *Loi sur la police*, tout corps de police municipal est sous la juridiction du conseil de la municipalité qui dispose d'un pouvoir réglementaire défini par l'article 86 :

86. Toute municipalité peut adopter des règlements pour :

- 1° pourvoir à l'organisation et à l'équipement d'un corps de police;
- 2° prévoir les devoirs et attributions des membres de ce corps;
- 3° déterminer les endroits où les policiers peuvent avoir leur résidence;
- 4° établir des classes de policiers ainsi que les grades qui peuvent leur être attribués;
- 5° prescrire les inspections auxquelles les policiers doivent se soumettre.

Ces règlements s'appliquent sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des règlements du gouvernement pris pour leur application.

Il incombe donc aux élus membres du conseil municipal d'assurer la surveillance et la supervision externes indépendantes du corps de police de leur municipalité. À défaut, le ministre de la Sécurité publique peut intervenir.

B) Régies de police intermunicipales

Dans le cas des régies intermunicipales de police, selon l'article 75 de la *Loi sur la police*, « le conseil d'administration de la régie, le président du conseil d'administration et le secrétaire de la régie exercent respectivement les pouvoirs d'un conseil municipal, d'un maire et d'un greffier-trésorier ou greffier. »

C) Desserte municipale par la Sûreté du Québec

Dans les municipalités où les services policiers sont assurés par la Sûreté du Québec, l'activité de celle-ci est sous la surveillance et la supervision externes indépendantes d'un « comité de sécurité publique » défini par la *Loi sur la police* :

78. La mise en application d'une entente visée à l'article 76 est assurée par un comité de sécurité publique composé :

- 1° de quatre à sept personnes choisies parmi les membres des conseils des municipalités locales visées par l'entente conclue avec une municipalité régionale de comté ou, parmi les membres du conseil de la municipalité locale, si l'entente est conclue avec celle-ci ; ces personnes sont respectivement désignées par la municipalité régionale de comté ou par la municipalité locale ;
- 2° de deux représentants de la Sûreté du Québec n'ayant pas droit de vote, dont l'un est le directeur du poste de police.

Le directeur du poste est désigné après consultation des personnes visées au paragraphe 1°. Les membres du comité choisissent un président parmi les personnes visées au paragraphe 1° du premier alinéa. Son mandat est d'un an.

Le comité se réunit au moins une fois tous les deux mois sur convocation du président. Il assure le suivi de l'entente, évalue les services fournis et procède chaque année à l'élaboration des priorités d'action du service de police. Il informe les parties du résultat de ses travaux et leur fait rapport au moins une fois l'an.

Outre les responsabilités qui lui sont confiées dans le cadre de l'entente, le comité :

- 1° participe à l'élaboration du plan d'action semestriel de la Sûreté sur le territoire visé par l'entente, en fonction des priorités qui auront été identifiées et en fait l'évaluation ;
- 2° approuve le plan d'organisation des ressources policières ;
- 3° participe au choix de l'emplacement du ou des postes de police, en fonction des exigences de sécurité publique et d'efficacité des services policiers ainsi que de la politique gouvernementale en matière de location ou d'acquisition de bâtiments ;

4° élabore des critères d'évaluation de la performance de la Sûreté dans le cadre de l'entente et, dans les cas où il le juge approprié, informe le directeur de poste de l'appréciation des citoyens sur les services policiers qu'ils reçoivent ;

5° donne son évaluation du rendement du directeur de poste.

Le comité est informé au préalable de toute intervention de la Sûreté susceptible d'avoir un effet sur les ressources affectées au territoire visé par l'entente.

Le comité peut, en outre, faire à la Sûreté toute recommandation qu'il juge utile et donner au ministre des avis sur l'organisation du travail ou les besoins en formation des policiers, ainsi que sur toute autre question relative aux services de police prévus par l'entente.

De l'avis du Comité de surveillance, ces dispositions forment ensemble un régime de surveillance et de supervision externes indépendantes intéressant.

Trois conclusions importantes ressortent des renseignements qui précèdent :

Première conclusion :

Les corps de police municipaux du Québec, y compris la Sûreté du Québec pour sa fonction de desserte policière municipale, sont assujettis à une surveillance et à une supervision externes indépendantes fournies par des personnes élues auxquelles le Comité consultatif sur la réalité policière recommande d'adjoindre comme membres des « citoyens non élus représentatifs de la population desservie ».

Deuxième conclusion :

Ces diverses formes de surveillance et de supervision externes indépendantes des corps de police municipaux du Québec ont leur pleine raison d'être de manière distincte du rôle de l'inspection de police effectué par la Direction générale adjointe de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection.

Troisième conclusion :

Des trois corps de police **nationaux** du Québec, *c'est-à-dire ayant juridiction sur l'ensemble du territoire québécois*, seul le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption est assujetti à une surveillance et à une supervision externes indépendantes. La Sûreté du Québec, pour toutes ses activités autres que la desserte municipale, et le Bureau des enquêtes indépendantes échappent à ce genre de surveillance et de supervision externes indépendantes.

À la lumière des analyses du chapitre VI du présent rapport, de l'expérience du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec de 2001 à 2005, de l'expérience même du CSUPAC depuis 2018, ainsi que des considérations qui précèdent, le Comité de surveillance recommande que soit institué un mécanisme de surveillance civile indépendante des corps de police nationaux du Québec. Trois raisons établissent le bien-fondé de cette recommandation.

1° Pratiques canadiennes

Comme mis en lumière par le chapitre VI du présent rapport, les diverses juridictions canadiennes témoignent de l'existence de mécanismes de surveillance et de supervision externes indépendantes qui vont au-delà de mécanismes québécois tel le système de

déontologie policière ou le Bureau des enquêtes indépendantes. À sa manière, le Comité consultatif sur la réalité policière résume cet état de choses en écrivant que « de toutes les provinces canadiennes, c'est au Québec que l'on accorde le moins de place aux citoyens dans les structures de gouvernance policière » (p. 125) ». Et il précise que « du point de vue du Comité, il ne fait aucun doute que le regard citoyen sur les activités policières doit être accru » (p. 126). Un tel « regard citoyen » fournit par sa nature même une surveillance et une supervision externes indépendantes des corps policiers.

2° Expériences québécoises antérieures

Des expériences québécoises antérieures du XXI^e siècle ont illustré l'intérêt et la fécondité que procurent une surveillance et une supervision externes indépendantes de corps de police, outre l'expérience plus ancienne de la Commission de police (1968-1990). D'une part, il y eut l'expérience du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec de 2001 à 2005 et la production par ce dernier de 10 avis comportant plus d'une centaine de recommandations destinées à la Sûreté du Québec et à sa fonction d'enquête. D'autre part, il y a l'expérience menée depuis 2018 par le Comité de surveillance des activités de l'UPAC et ses quatre rapports annuels d'activité produits à ce jour et les 65 recommandations qu'ils contiennent, reposant sur d'abondantes informations sur le fonctionnement et les performances du Commissaire à la lutte contre la corruption et permettant d'en témoigner publiquement. Toutes ces expériences n'ont pas troublé le fonctionnement des corps de police en cause et on peut légitimement penser qu'elles leur ont rendu service.

3° Limites des mécanismes actuels de surveillance et de supervision

Les mécanismes actuels de surveillance et de supervision des corps de police nationaux se caractérisent par des limites importantes. Le Commissaire et le Comité de déontologie policière ainsi que le Bureau des enquêtes indépendantes traitent essentiellement et *a posteriori* de comportements individuels fautifs de membres de corps de police sans nécessairement examiner les conditions d'organisation et de fonctionnement des corps policiers qui ne semblent pas suffire à prévenir de tels comportements individuels fautifs. Par ailleurs, l'inspection de police assurée par la Direction générale adjointe de l'audit interne, des enquêtes et de l'inspection, qui est une unité administrative placée sous l'autorité du ministère de la Sécurité publique, ne peut être dite indépendante dans son fonctionnement. En outre, les résultats des inspections demeurent secrets. Au manque d'indépendance se greffe le manque de transparence.

Certaines voix répliqueront à cette troisième raison qu'il existe un ministre de la Sécurité publique capable d'exercer une surveillance et une supervision de l'ensemble des corps policiers du Québec, comme des lois le prescrivent. Cela est indéniable. Cependant, il y a aussi des limites importantes à la capacité de surveillance et de supervision que le ministre peut exercer lui-même sur les trois corps de police nationaux.

- Une première limite résulte des multiples rôles que le ministre de la Sécurité publique exerce à l'endroit des corps de police nationaux, comme le précise le tableau 6.2 du présent rapport : un rôle en matière de définition des lois, des règlements et des normes administratives régissant les corps de police; un rôle disciplinaire à l'endroit des agissements problématiques de corps de police; une influence en matière de financement des corps de police nationaux; une intervention dans les négociations de conditions de

travail des membres des corps de police nationaux. En plus, il doit développer des orientations stratégiques et des orientations applicables à ces corps policiers. Et il répond ultimement devant l'Assemblée nationale et la population de ce qui se passe dans ces trois corps de police nationaux.

- Une deuxième limite résulte de l'incontournable dépendance de tout ministre des avis que lui procure son ministère. Il est tout à fait approprié qu'un ministère soit source des données, des connaissances et des expertises dont a besoin un ministre. Cependant, tout ministre doit pouvoir disposer d'avis externes indépendants lui permettant soit de confirmer les avis qui émanent de l'appareil de son ministère, soit de les compléter, soit de s'en affranchir s'il juge cela nécessaire, sans pour autant fonder ses actions sur des éléments d'analyse et de connaissances fragiles.
- Une troisième limite vient de la complexité inhérente à la surveillance et à la supervision, et aussi au contrôle des appareils policiers. Dans une société démocratique, les élus responsables des institutions policières doivent ultimement répondre des appareils policiers et exercer une surveillance et une supervision. Cependant, ces élus doivent aussi veiller à respecter l'autonomie professionnelle des corps policiers en s'abstenant de « politiser » et de rendre partisane la pratique policière.
- Une quatrième limite résulte de ce que l'on peut résumer par l'expression de « considérations politiques ». Un ministre appartient à un gouvernement; cela limite sa liberté de décision. Cela peut aussi lui imposer des orientations et des décisions fondées sur des impératifs de nature politique plutôt que découlant de ce que l'on peut décrire comme les règles de l'art applicables au domaine dont il est responsable.
- Une cinquième limite doit être mentionnée dans le cas de la surveillance de la Sûreté du Québec par le ministre. Le fait que ce corps de police assume le mandat de la protection personnelle des ministres peut faire craindre que le ministre, dont la protection dépend de la Sûreté du Québec, ne jouisse pas d'une parfaite indépendance face à ce corps de police. Si, dans les faits, l'indépendance est présente, l'apparence d'indépendance n'est pas au rendez-vous.

Au total et à la lumière de sa propre expérience de surveillance, le Comité de surveillance de l'UPAC soumet que la simple prudence, dont le ministre de la Sécurité publique doit faire preuve dans l'exercice de ses responsabilités à l'endroit des trois corps policiers nationaux, doit l'encourager à compléter les instruments de surveillance et de supervision des corps policiers que lui procurent les lois, les règlements, les normes de pratique professionnelle, les connaissances et l'expertise émanant de son ministère, y compris de son service d'inspection, par l'apport d'un mécanisme de surveillance externe, indépendant et désintéressé, des trois corps de police nationaux.

En conséquence de ces raisons, le Comité de surveillance formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION

Organisme de surveillance civile indépendante des corps de police nationaux

Considérant l'existence dans plusieurs provinces canadiennes d'organismes civils indépendants de surveillance de corps policiers;

Considérant le constat suivant du Comité consultatif sur la réalité policière :

« Ailleurs au Canada, des comités ou commissions formés d'élus et de citoyens, choisis au terme d'un appel de candidatures et formés agissent formellement au sein des villes tenues de maintenir un service de police. Ils établissent les priorités, les objectifs et les règles de fonctionnement de ces services » (p. 125)

Considérant l'importance qu'attache dans son rapport final le Comité consultatif sur la réalité policière à l'existence de mécanismes de supervision des corps policiers et notamment son jugement selon lequel « de toutes les provinces canadiennes, c'est au Québec que l'on accorde le moins de place aux citoyens dans les structures de gouvernance policière » (p. 125);

Considérant la position du Comité consultatif sur la réalité policière selon laquelle « du point de vue du Comité, il ne fait aucun doute que le regard citoyen sur les activités policières doit être accru » (p. 126);

Considérant notamment les recommandations 3, 85 et 86 du rapport final du Comité consultatif sur la réalité policière préconisant l'institution de divers mécanismes civils de supervision, d'encadrement ou surveillance d'organisations policières;

Considérant l'expérience du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec de 2001 à 2005 et la production par ce dernier de 10 avis comportant plus d'une centaine de recommandations destinées à la Sûreté du Québec et à sa fonction d'enquête;

Considérant l'expérience depuis 2018 du Comité de surveillance des activités de l'UPAC et ses quatre rapports annuels d'activité produits à ce jour, et les 65 recommandations qu'ils contiennent;

Considérant en particulier que, pendant ces quatre années, le Comité a pu colliger des renseignements sur le fonctionnement et les performances du Commissaire à la lutte contre la corruption et en témoigner dans des rapports publics;

Considérant que des mécanismes tels le Commissaire, le Comité de déontologie policière et le Bureau des enquêtes indépendantes traitent essentiellement de comportements individuels fautifs de membres de corps de police, sans examiner les conditions d'organisation et de fonctionnement des corps policiers, qui ne semblent pas suffire à prévenir de tels comportements individuels fautifs;

Considérant les carences dans la situation actuelle en matière d'existence d'organismes indépendants de surveillance civile des corps policiers nationaux du Québec (dont sont dépourvus en particulier la Sûreté du Québec et le BEI);

IL EST RECOMMANDÉ

Que soit institué, par voie législative, comme organisme relevant de l'Assemblée nationale et selon les orientations qui suivent, le « Comité de surveillance des corps policiers nationaux du Québec », en remplacement du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption, dont il assume aussi la succession;

1. JURIDICTION

Que ce Comité de surveillance des corps policiers nationaux du Québec ait compétence sur la Sûreté du Québec, sur le Commissaire à la lutte contre la corruption et le corps de police

spécialisé qu'il dirige, et sur le corps de police spécialisé désigné comme Bureau des enquêtes indépendantes;

Que, à la demande du ministre de la Sécurité publique ou des autorités municipales responsables d'un corps de police, le Comité puisse réaliser à l'égard d'un corps de police municipal l'une ou l'autre des tâches de son mandat comme défini ci-après et qu'il fasse rapport au ministre ou aux autorités municipales en cause;

2. MANDAT

Que le mandat du Comité à l'égard des trois corps de police nationaux pour lesquels il a juridiction soit défini de manière à comprendre notamment les fonctions suivantes :

1° Examiner périodiquement les politiques générales de gestion et les modes d'organisation et de fonctionnement de ces corps de police nationaux, de même que la documentation de leurs activités et processus.

2° Examiner périodiquement les enjeux relatifs à la gestion du personnel.

3° Examiner l'administration des enquêtes effectuées par les corps de police nationaux.

4° Examiner périodiquement les dispositions mises en application par ces corps de police pour assurer la gestion des risques.

5° Examiner périodiquement l'état de développement technologique des corps de police nationaux.

6° Prendre connaissance des suivis donnés par les corps de police nationaux aux avis et recommandations issus de ses propres travaux ou de ceux d'une inspection effectuée par le ministère de la Sécurité publique.

7° Mesurer périodiquement la performance globale des corps de police nationaux à la lumière d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs éventuellement établis par le ministère de la Sécurité publique [à la suite des recommandations 126 et 127 du Comité consultatif sur la réalité policière].

8° Examiner et commenter la planification stratégique des corps de police nationaux avant sa présentation au ministère de la Sécurité publique et aux autres instances gouvernementales.

9° Examiner périodiquement les relations entre les corps de police nationaux et leurs partenaires.

10° Examiner les rapports annuels de gestion des corps de police nationaux.

11° Réaliser des études et formuler des avis, à la demande du ministre.

3. RESTRICTION DANS L'EXERCICE DU MANDAT

Que, dans l'exercice de son mandat, le Comité ne puisse agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles conduites par un corps de police national 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.

4. POUVOIRS POUR L'EXERCICE DU MANDAT

Que, pour la réalisation de son mandat, le Comité ou la personne qu'il désigne puisse, après avoir convenu des modalités applicables avec la direction d'un corps de police national :

1° interroger relativement aux activités du corps de police national en cause 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.

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

Que, sur demande, tout membre du Comité et toute personne désignée doive s'identifier et, le cas échéant, exhiber le document attestant son autorisation.

5. COMPOSITION

Que le Comité soit composé de sept membres nommés par l'Assemblée nationale, dont une personne présidente, par suite de la mise en application de la même procédure, *mutatis mutandis*, que celle établie pour le Comité de surveillances des activités de l'UPAC par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (articles 35.8 à 35,16).

Que le président ou la présidente du Comité ait un mandat de sept ans renouvelable une fois.

Que les membres du Comité aient un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

Que, à l'expiration de son mandat, un membre du Comité demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé.

Que les mandats de deux des premiers membres nommés soient d'une durée de trois ans avec possibilité de renouvellement pour cinq ans; que les mandats de deux autres des premiers membres nommés soient d'une durée de quatre ans avec possibilité de renouvellement pour cinq ans; enfin, que le mandat de deux autres des premiers membres nommés soient de cinq ans avec possibilité de renouvellement pour cinq ans, de manière à éviter l'obligation de nommer cinq nouveaux membres d'un seul coup.

6. IMMUNITÉS

Que le Comité et ses membres bénéficient des mêmes immunités que celles établies pour le Comité de surveillance des activités de l'UPAC par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (articles 35.22 à 35,25).

7. SOUTIEN

Que le Comité bénéficie du soutien des ressources humaines, financières, matérielles et technologiques nécessaires à la réalisation de son mandat, en collaboration avec le ministère de la Sécurité publique ou d'autres ministères, tout en conservant son entière indépendance.

8. RAPPORTS, AVIS ET AUTRES DOCUMENTS

Que le Comité transmette annuellement au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Que le Comité puisse soumettre, en tout temps, un rapport spécial au président de l'Assemblée nationale ou au ministre de la Sécurité publique sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel d'activité.

Que le rapport annuel, les avis et les autres documents du Comité soient publics, sauf pour

tout document dont la publication, selon le jugement du Comité, pourrait compromettre la réputation de personnes, l'efficacité de méthodes d'enquête, la protection de renseignements pouvant servir à une preuve devant un tribunal, la protection de renseignements intéressant la sécurité de l'État, ou causer des préjudices de nature comparable.

9. AUDITION PUBLIQUE

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

Le Comité de surveillance est bien conscient de la possibilité que le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement du Québec rejettent la recommandation de créer un organisme de surveillance civile indépendant de surveillance des trois corps de police nationaux, et ce, malgré les raisons qui ont été apportées dans les pages qui précèdent pour justifier une telle action.

En considération de la possibilité que la recommandation de créer le Comité de surveillance des corps policiers nationaux du Québec ne soit pas retenue, le CSUPAC formule la recommandation alternative de sa propre suppression.

Cette recommandation de supprimer le CSUPAC repose sur les raisons suivantes :

1. Le maintien d'un comité de surveillance pour l'UPAC et le refus d'élargir le mandat de ce comité à la surveillance des deux autres corps de police nationaux ne peuvent que découler d'une vision étriquée de la fonction de surveillance, qui ne prend pas la mesure de l'apport positif d'une surveillance civile indépendante et conçoit cette surveillance comme une béquille nécessaire pour accompagner une institution déficiente.
2. Le maintien du Comité de surveillance de l'UPAC et le refus d'élargir son mandat à la surveillance des deux autres corps de police nationaux reviennent en effet à placer l'institution du Commissaire et son corps de police spécialisé, lesquels ont été transformés en profondeur depuis le 1^{er} octobre 2018, dans une situation différente des deux autres corps de police nationaux qui traduit nécessairement une vision négative du corps de police spécialisé du CLCC.
3. Le maintien du Comité de surveillance de l'UPAC obligerait à affirmer à la fois que les mécanismes actuels de surveillance des corps policiers sont amplement suffisants pour surveiller la Sûreté du Québec et le Bureau des enquêtes indépendantes, mais insuffisants pour surveiller le corps de police du CLCC. Cela demanderait une démonstration probante.
4. Pour le CSUPAC, on ne peut affirmer sans une démonstration probante qu'un comité de surveillance civile indépendant est nécessaire pour l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption et son corps de police, mais serait inutile pour les deux autres corps de police nationaux.
5. Pour le CSUPAC, il n'y a aucune raison de singulariser ainsi le CLCC et son corps de police spécialisé.
6. Le CSUPAC, bien que convaincu de la nécessité de la surveillance des corps de police par des organismes civils indépendants, ne peut se résoudre à participer à la singularisation du CLCC et de son corps de police spécialisé en recommandant que le CSUPAC soit maintenu uniquement pour le CLCC et son corps de police spécialisé.

Le Comité de surveillance est convaincu qu'un organisme de surveillance civile indépendant est justifié pour les trois corps de police nationaux. En termes clairs, le CSUPAC ne peut accepter que le CLCC et son corps de police soient perçus comme souffrant de déficiences telles qu'ils requièrent un comité de surveillance alors que la Sûreté du Québec et le Bureau des enquêtes indépendantes seraient à ce point parfaits qu'ils n'ont pas besoin d'un mécanisme de surveillance civile indépendant. Le CLCC et son corps de police indépendant n'ont pas plus besoin de surveillance que les autres corps de police nationaux.

En conséquence, le Comité de surveillance de l'UPAC formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION ALTERNATIVE

Considérant les modifications législatives, réglementaires et administratives régissant l'institution et le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption et les pouvoirs accrus qui leur ont été attribués par décisions de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec;

Considérant l'autonomie de gouvernance et administrative procurée par ces modifications à l'institution du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant le développement de l'appareil administratif du Commissaire et celui de ses politiques de gestion;

Considérant l'évolution de la culture institutionnelle du commissaire;

Considérant la mise en application progressive par le Commissaire des recommandations formulées à son intention par le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption;

Considérant la qualité des relations et de la collaboration entre le Commissaire et ses partenaires;

Considérant l'évolution générale de l'institution du Commissaire;

Considérant le renouvellement de son corps de police;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de singulariser le corps de police spécialisé du Commissaire et que ce corps de police n'a ni plus ni moins besoin de surveillance civile indépendante que les deux autres corps de police nationaux;

IL EST RECOMMANDÉ

Que, advenant que la recommandation de créer un mécanisme de surveillance civile indépendante des corps de police nationaux ne soit pas mise en application, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC soit aboli.

Que le Commissaire fasse annuellement rapport au ministre de la Sécurité publique de la mise en application des recommandations du CSUPAC, jusqu'à complétion du travail.

Que le commissaire se dote d'un comité-conseil formé de personnes indépendantes.

Liste des annexes du rapport quinquennal

<u>ANNEXE 1. EXTRAITS DE LA LOI CONCERNANT LA LUTTE À LA CORRUPTION (L-6.1), ARTICLES 53.2 À 35,25</u>	223
<u>ANNEXE 2. CODE D'ÉTHIQUE DES MEMBRES DU CSUPAC</u>	227
<u>ANNEXE 3. PLAN DE TRAVAIL 2020-2023 DU CSUPAC</u>	231
<u>ANNEXE 4. NOTES BIOGRAPHIQUES DES MEMBRES DU CSUPAC</u>	235
<u>ANNEXE 5. RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ DE SURVEILLANCE</u>	237

Annexe 1. 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 2. 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.

NOTE : Le président et les membres du Comité ont signifié leur acceptation de ce code le 16 janvier 2020.

Annexe 3. 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 4. 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 depuis 2018. À Montréal, de 2005 à 2020, il a présidé la Table de concertation du Mont-Royal. Il est l'auteur d'une trentaine 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) 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 5. Recommandations formulées par le Comité de surveillance

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) PRÉSIDENTE : 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 (no 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 1er 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.

Recommandation 4 **FORMATION EN ÉTHIQUE**

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 1er 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 1er 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 1er 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 1er 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.

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.

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 significatives 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 veuille 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 1er 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.

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 règlementaires 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 4/61 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 entreprise 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;

CSUPAC-Rapport d'activité 2021-2022

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 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 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.

