COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Rapport d'activité pour l'année 2020-2021

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Format : Imprimé
ISBN : 978-2-550-89532-9 (version imprimée)
ISBN : 978-2-550-89533-6 (PDF)

ISSN : 2562-6469 (version imprimée)
ISSN : 2562-6477 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2021

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

Le 10 novembre 2021

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le troisième rapport annuel d'activité du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

Ce rapport rend compte des activités du Comité pour l'année 2020-2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.

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

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION 5

I.1 STATUT DU COMITÉ 5

I.2 COMPOSITION DU COMITÉ 5

I.2.1 Nombre de membres et durée de leur mandat 6

I.2.2 Conditions d'admissibilité 6

I.2.3 Sélection de membres possibles 6

I.2.4 Conditions de travail des membres 6

I.2.5 Protection des membres 6

I.2.6 Assermentation 7

I.3 MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ 7

I.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ 9

I.5 PARACHÈVEMENT DE LA FONDATION JURIDIQUE DU CORPS DE POLICE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 11

CHAPITRE II - MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ ET ACTIVITÉS PENDANT L'ANNÉE 2020-2021 21

II.1 MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI PAR LE COMITÉ 21

II.1.1 Décisions par consensus 21

II.1.2 Types de réunions du Comité 21

II.1.3 Déclaration d'intérêts des membres 22

II.1.4 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique 22

II.2 RETOUR SUR L'ANNÉE 2019-2020 22

II.3 ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2020-2021 25

II.3.1 Séances 25

II.3.2 Rencontres officielles du Comité 25

II.3.3 Rencontres de travail 26

II.3.4 Plan de travail 2020-2023 26

II.3.5 Documents de réflexion destinés à des organismes externes 27

II.3.6 Références et précédents consultés pour l'examen de la pratique des enquêtes criminelles et pénales effectuées par le corps de police spécialisé du commissaire à la lutte contre la corruption 28

II.3.7 Rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes des enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption 28

II.4 RESSOURCES DU COMITÉ 29

II.4.1 Personnel 29

II.4.2 Locaux 29

II.4.3 Budget 29

CHAPITRE III - RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ANNÉE 2019-2020 33

III.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT 2019-2020 AUX EXIGENCES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR 33

III.2 CONTENU DU RAPPORT 2019-2020 36

III.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT DE GESTION DU COMMISSAIRE POUR L'EXERCICE 2019-2020 39

CHAPITRE IV - SUIVIS DONNÉS AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ DANS SES RAPPORTS D'ACTIVITÉ POUR LES ANNÉES 2018-2019 ET 2019-2020 49

IV.1 BILAN GLOBAL DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS AU 31 MARS 2021 50

IV.2 SUITES DONNÉES PAR LE COMMISSAIRE ET L'UPAC ET PAR LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AUX RECOMMANDATIONS LES CONCERNANT 52

IV.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ 64

CHAPITRE V - OBSERVATIONS SUR LA GESTION GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 67

V.1 MISSION ET NATURE DISTINCTIVE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE 67

V.2 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 68

V.2.1 Organigramme modifié 68

V.2.2 Effectif en place 70

V.2.3 Gestion des compétences 71

V.2.4 Enjeux liés à l'éthique 71

V.2.5 Mobilisation et motivation du personnel 72

V.3 GESTION DE LA PERFORMANCE 72

V.4 RELATIONS AVEC DIFFÉRENTS INTERVENANTS ET PARTENAIRES 73

CHAPITRE VI - FONCTION DE PRÉVENTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 75

VI.1 DISPOSITIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES CONSTITUANT LE CADRE DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE PRÉVENTION 76
VI.1.1 La loi 76
VI.1.2 Une directive du Secrétariat du Conseil du trésor 77
VI.1.3 Une tâche confiée par le Secrétariat du Conseil du trésor 77
VI.2 CONCEPTION ET MODES PRIVILÉGIÉS DE RÉALISATION DE LA FONCTION DE PRÉVENTION 78
VI.2.1 Conception de la fonction et engagements institutionnels 78
VI.2.2 Planification des activités de prévention 80
VI.2.3 Sources d'information et de connaissances pour la fonction de prévention 81
VI.2.4 Premier mode privilégié de prévention : les activités de sensibilisation des milieux plus à risque de corruption 83
VI.2.5 Deuxième mode privilégié de prévention : l'accompagnement en gestion du risque 86
VI.2.6 Les communications préventives 92
VI.3 ORGANISATION ET RESSOURCES DE LA FONCTION DE PRÉVENTION 95
VI.3.1 Organisation générale de la fonction de prévention au sein du CLCC 95
VI.3.2 Personnel de la fonction de prévention 96
VI.3.3 Le budget affecté à la fonction de prévention 100
VI.4 CIBLES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET RÉALISATIONS 101
VI.4.1 Cibles et réalisations en matière d'activités de sensibilisation 101
VI.4.2 Cibles et réalisations selon les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion 102
VI.4.3 Cibles et réalisations en matière de communications 103
VI.4.4 Formulation de recommandations par le Commissaire 104
CHAPITRE VII - EXAMEN DE LA PRATIQUE DES ENQUÊTES 111
VII.1 LES OBJETS PROPRES À LA DEUXIÈME PHASE DE L'EXAMEN DES ENQUÊTES AU COURS DE L'EXERCICE 2020-2021 ET LA MÉTHODOLOGIE UTILISÉE 113
VII.1.1 Objets propres à l'exercice 2020-2021 en matière d'examen des enquêtes 113
VII.1.2 La méthodologie 115
VII.2 LA RÉVISION DES ENQUÊTES REQUISE PAR LE COMMISSAIRE PAR INTÉRIM 117
VII.3 LA NOUVELLE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE EN MATIÈRE D'ENQUÊTES 120
VII.3.1 Réorganisation et composition des équipes d'enquête et répartition des expertises 121
VII.3.2 La formation du personnel d'enquête 122
VII.3.3 La hiérarchie de gestion 124
VII.4 LE DÉROULEMENT DES ENQUÊTES 126
VII.4.1 La planification des enquêtes 126

VII.4.2 L'architecture des dossiers d'enquête et l'outil de gestion de la preuve....127
VII.4.3 Les opérations d'enquête....128
VII.4.4 La documentation des activités d'enquête et la reddition de comptes par les enquêteurs....131
VII.4.5 Le jugement quant à la « maturité » d'une enquête....131
VII.4.6 Le rôle des enquêteurs une fois les accusations autorisées....132
VII.4.7 Mécanisme de suivi....133
VII.5 LES RELATIONS AVEC LE DPCP....133
CHAPITRE VIII - RECOMMANDATIONS....139
VIII.1 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION....139
VIII.2 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA GESTION GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN SA QUALITÉ D'ORGANISME PUBLIC....142
VIII.3 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA FONCTION DE PRÉVENTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION....146
VIII.3.1 La nécessité de la connaissance et d'une expertise particulières et spécialisées et de leur partage....146
VIII.3.2 De nécessaires travaux d'étalonnage....151
VIII.4 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PRATIQUE DE LA FONCTION D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION....156
VIII.4.1 Effets des recours judiciaires sur la durée des enquêtes....156
VIII.4.2 Nouvelles pratiques inspirées par la pandémie....157
VIII.4.3 Développement en interne de l'expertise spécialisée nécessaire....157
VIII.4.4 Sécurité de l'information....159
VIII.4.5 Contrôle de la qualité des services de soutien essentiels aux enquêtes du CLCC....160
VIII.4.6 Visions communes des dossiers....161
LISTE DES ANNEXES....163

INTRODUCTION

Le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) est heureux de présenter son troisième rapport annuel d'activité qui rend compte de ses activités pour la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021.

Ce rapport respecte l'exigence imposée au Comité par l'article 35.17 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC) (chapitre L-6.1) :

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

On doit noter que la *Loi* requiert du Comité un « rapport de ses activités » sans plus de précisions. Le Comité a donc dû déterminer, une première fois pour son rapport initial de l'exercice 2018-2019, quelle forme il donnerait à ce rapport. Cette forme a été conservée avec quelques petites modifications pour le deuxième et le troisième rapport annuel.

Ce rapport pour l'exercice 2019-2020 compte huit chapitres. Le premier chapitre rappelle les dispositions législatives relatives au Comité, à son mandat, à sa composition et aux obligations régissant son action ainsi que celles qui façonnent l'environnement institutionnel dans lequel il réalise son mandat. Le deuxième chapitre rend compte des activités du Comité pendant la période considérée, dont celles liées au Programme d'examen continu de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) mis en place par le Comité. Le troisième chapitre, qui donne suite à une autre obligation de la *Loi*, examine le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC), lequel inclut le Rapport d'activité de l'UPAC pour l'année 2019-2020. Le quatrième chapitre dresse l'état de la situation des suivis effectués par les intéressés relativement aux 34 recommandations formulées par le Comité dans ses rapports d'activité pour les années 2018-2019 et 2019-2020. Le cinquième chapitre s'intéresse à la gestion générale du Commissaire à la lutte contre la corruption. Outre ses trois grandes fonctions de prévention, de vérification et d'enquête, le Commissaire est une organisation qui doit gérer ses ressources au mieux pour assumer ses tâches. Le Comité juge nécessaire d'examiner le CLCC dans cette dimension de sa gestion. Le sixième chapitre étudie l'exercice de la fonction de prévention que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* assigne au Commissaire, comme le Comité a prévu de le faire dans son plan de travail. Dans le septième chapitre, le Comité poursuit un travail amorcé au cours de l'exercice 2019-2020, soit l'examen de l'exercice de la fonction d'enquête. Le huitième chapitre livre un ensemble de recommandations que le Comité juge nécessaire d'adresser au Commissaire.

Outre ces chapitres, on trouvera un ensemble d'annexes qui fournissent des renseignements détaillés et utiles à une meilleure connaissance du Comité, de ses membres et de ses activités.

Par ailleurs, afin de bien situer ce troisième rapport annuel d'activité du CSUPAC, certaines précisions doivent être apportées.

Ainsi, l'examen de la pratique des enquêtes criminelles réalisé au cours de l'exercice 2020-2021 poursuit le travail consacré à ce sujet en 2019-2020. La matière des enquêtes policières en général est fort complexe. Cette complexité s'accroît dans le cas des enquêtes consacrées à la criminalité de corruption. Cela explique que le Comité ait poursuivi en 2020-2021 son travail sur le sujet.

Par ailleurs, le Comité se réjouit d'avoir pu mener à terme son examen de la pratique de la fonction de prévention assignée au Commissaire en lui adressant des recommandations susceptibles de la bonifier. Cette fonction de prévention est moins connue de la population, des médias et des élus, mais elle ne doit pas être sous-estimée. Plus les activités de prévention du Commissaire à la lutte contre la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics sont développées et efficaces, plus on peut espérer que les comportements criminels diminuent. Le Comité espère que le chapitre du présent rapport traitant de l'exercice de la fonction de prévention la fera mieux connaître, comprendre et apprécier de la population, des élus et des médias. L'adoption chez les responsables des organismes publics québécois d'attitudes et de comportements de vigilance et de résistance aux tentatives de collusion et de corruption, grâce à la fonction de prévention du commissaire, sera bénéfique pour la société québécoise dans son ensemble.

Tout au long de la préparation de leur troisième rapport annuel d'activité, les membres du CSUPAC ont été motivés par une attitude qu'ils savent profondément partagée par leurs concitoyennes et concitoyens, soit la répulsion viscérale qu'inspirent les abus de confiance dont certains élus ou fonctionnaires peuvent se rendre coupables envers leurs mandants, particulièrement par la corruption dans la gestion des organismes publics dont ces personnes sont responsables.

De telles errances sont aussi anciennes que l'espèce humaine elle-même. Une constante vigilance est le seul moyen de combattre l'hydre de la corruption. Mais il est possible de limiter les dégâts et, là où c'est nécessaire, de rechercher les fautifs et de châtier les personnes qui ont trahi la confiance du public. Cela s'est fait au cours des récentes années. Des élus ou des fonctionnaires ont été condamnés à l'emprisonnement. D'autres ont dû restituer des fonds publics illégalement appropriés. De plus, tous ces élus et fonctionnaires demeureront durablement stigmatisés par leur conduite illégale et immorale, car, tant dans les livres d'histoire que dans la mémoire populaire, leurs noms seront associés à des actes de trahison de la confiance que la population avait mise en eux. Par ailleurs, comme on le sait, la corruption dans les contrats publics, comme celle qui peut pénétrer les appareils gouvernementaux, est souvent le résultat de manœuvres fort complexes pour lesquelles la recherche de preuves respectant les standards de preuve établis par le droit criminel et la jurisprudence des tribunaux est redoutablement difficile. La longueur de certaines enquêtes menées par le corps de police du commissaire ou encore le rejet de preuves par des tribunaux illustrent ces difficultés. Dans ce contexte, le Comité conçoit aussi son travail de « surveillance » comme un effort continu pour améliorer l'efficacité du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC.

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

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

***

La préparation de ce rapport s'est faite dans le contexte créé par la pandémie qui frappe le Québec et le monde. Cela n'a pas facilité les choses. Néanmoins, le travail a été accompli avec rigueur et prudence. Le Comité exprime ses remerciements au commissaire à la lutte contre la corruption et à son équipe qui ont répondu avec diligence à ses questions et à ses demandes d'information et de documents. Le Comité désire aussi remercier M^{me} Diane Bouthillier, analyste professionnelle au service du Comité depuis le 2 mars 2020 jusqu'au 6 aout 2021, pour sa collaboration continue, son soutien à ses travaux et la gestion des tâches administratives courantes nécessaires à son bon fonctionnement comme organisme public. Le Comité remercie également M. Bruno Beaulieu, enquêteur retraité de la Sûreté du Québec (SQ), qui a mis ses connaissances spécialisées et son expérience à son service.

***

Notes sur la terminologie

1. 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. Cependant, 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.

2. Concernant les termes « signalement » et « dénonciation »
La *Loi concernant la lutte contre la corruption* utilise le terme « dénonciation » pour décrire le processus par lequel une personne informe le Commissaire d'« actes répréhensibles », ceux-ci étant définis par l'article 2 de la *Loi* et constituant la première des fonctions assignées au commissaire par l'article 9 (1˚) de la *Loi*, soit « de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles, afin de leur donner les suites appropriées ».
Au fil des années, le Commissaire a utilisé tantôt le terme « dénonciation », tantôt « signalement » si l'on en croit les organigrammes publiés dans son rapport annuel de gestion :

- l'organigramme au 31 mars 2015 identifie [*sic*] un « Centre de gestion des dénonciations »;
- l'organigramme au 31 mars 2016 identifie un « Centre de gestion des signalements »;
- l'organigramme au 31 mars 2017 et au 31 mars 2018 identifie un « Service de l'analyse et de la gestion des signalements »;
- l'organigramme au 31 mars 2019 et au 31 mars 2020 identifie un « Centre de gestion des signalements et de renseignement stratégique »;

- l'organigramme détaillé publié par le Commissaire le 26 novembre 2020 identifie le « Central des dénonciations des actes répréhensibles ».

De plus, dans le cours de préparation du présent rapport, le Comité a été informé par le Commissaire qu'il faut désormais utiliser le terme « dénonciation », tel que cela est formulé dans la *Loi*, et non plus « signalement ».

Le Comité prend acte de ce changement et utilisera dorénavant le terme « dénonciation ». Cependant, le Comité ne corrigera pas rétroactivement ses rapports d'activité 2018-2019 et 2019-2020 et on comprendra que le terme « signalement » dans ces rapports doit être compris comme désignant une « dénonciation » au sens de la *Loi* et comme l'utilise le Commissaire lui-même.

Par ailleurs, malgré l'utilisation du terme « dénonciation » par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, le Comité rappelle que, dans la pratique du droit criminel, le terme « dénonciation » désigne, selon le Code criminel, une procédure introductive d'instance mettant en branle le processus criminel.

CHAPITRE I - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Il est opportun, en ouverture de ce rapport annuel d'activité pour l'exercice 2020-2021 du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (ci-après « le Comité »), de rappeler les dispositions législatives qui le régissent.

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

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

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

I.1 STATUT DU COMITÉ

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

I.2 COMPOSITION DU COMITÉ

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

I.2.1 Nombre de membres et durée de leur mandat

Selon la *Loi*, « le Comité est composé de trois membres, dont un président, nommés par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre avec l'approbation des deux tiers des membres » (art. 35.8). Le mandat des membres est de cinq ans, non renouvelable, et celui du président est de sept ans, non renouvelable également (art. 35.11).

I.2.2 Conditions d'admissibilité

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

> 1° être de bonnes mœurs;
> 2° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction pour un acte ou une omission qui constitue une infraction au Code criminel (L.R.C. 1985, c. C -46) ou une infraction visée à l'article 183 de ce code créé par l'une des lois qui y sont énumérées, ayant un lien avec l'emploi, à moins d'en avoir obtenu le pardon (art. 35.9).

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

I.2.3 Sélection de membres possibles

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

I.2.4 Conditions de travail des membres

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

I.2.5 Protection des membres

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

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

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

> **35.22**. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un avis ou d'un rapport du Comité en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel avis ou rapport.
>
> **35.23**. Le Comité, un de ses membres, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes ou d'omissions accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.
>
> **35.24**. Malgré toute disposition incompatible d'une loi, un membre du Comité, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être contraint devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles de faire une déposition portant sur un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document contenant un tel renseignement.
>
> **35.25**. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le Comité, un de ses membres, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 agissant dans l'exercice de ses fonctions.

I.2.6 Assermentation

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

I.3 MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ

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

> **35.3.** Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :
> 1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;
> 2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le Commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;
> 3° sur le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption;
> 4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.
>
> Le Comité donne également son avis sur toute matière qui est de sa compétence chaque fois que le ministre lui en fait la demande.
>
> Le Comité peut, dans ses avis, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.

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

Ces textes inspirent plusieurs remarques. Le mandat du Comité est évidemment consacré à la seule UPAC. Cependant, le Comité a compétence sur « toute autre question » relative aux activités de l'UPAC. Les vérifications et les examens auxquels se livre le Comité ont lieu « au moment, à la fréquence et de la manière » qu'il détermine lui-même. Il lui est également loisible de joindre des recommandations à ses avis. Le Comité a aussi la liberté de s'adresser à tout interlocuteur gouvernemental qu'implique un avis qu'il formule. Ces dispositions assurent au Comité une marge de manœuvre dans son travail et aussi une grande autonomie dans la mesure où il relève de la seule Assemblée nationale.

Cette autonomie et cette marge de manœuvre du Comité trouvent aussi leur assise dans l'article 35.13 de la *Loi* 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.

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

> **35.6.** Pour la réalisation de son mandat, le Comité ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le Commissaire à la lutte contre la corruption :
> 1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci;
> 2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte qui, à son avis, est susceptible de comporter des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.
>
> Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces documents, livres, registres ou comptes doit, sur demande, en donner communication au Comité ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen.

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

Pour conclure cet aperçu du mandat et des pouvoirs du Comité et pour que les instances et les personnes apprécient correctement les résultats du travail qu'il effectue, il est essentiel de rappeler ici que le Comité de surveillance se distingue très nettement du mécanisme de la commission d'enquête telle qu'elle est définie par la *Loi*. En peu de mots, le Comité agit avec une autorité juridique différente et plus circonscrite qu'une commission d'enquête. Plus précisément :
(1) Le Comité ne peut assigner des témoins à comparaitre, 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 la commission d'enquête et le Comité de surveillance de l'UPAC.

I.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ

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

Avant toute autre chose, le comité, s'il surveille les activités de l'upac et a droit à toute l'information nécessaire à cette fin, doit s'en tenir strictement à son mandat et à son rôle. En conséquence, il doit s'abstenir de toute forme d'ingérence, directe ou indirecte, dans le travail de l'upac. Autrement dit, le comité n'est en aucune manière un lieu d'appel de la façon dont l'upac a fait ou non son travail ni pour remettre en question les décisions de l'upac. Le comité n'est aucunement impliqué dans le travail de prévention et d'enquête policière que mène le commissaire à la lutte contre la corruption et tout autant des procédures judiciaires pouvant découler des enquêtes. L'article 35.4 de la *loi* est particulièrement clair à ce sujet :

> **35.4**. Dans l'exercice de son mandat, le comité ne peut agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit, notamment ceux relatifs à la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police.
>
> Également, le comité ne peut demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi.

En d'autres termes, le comité n'enquête que sur le commissaire à la lutte contre la corruption et l'upac et aucunement sur la corruption comme telle.

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

gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence » (art. 35.5).

Dans le cadre de cette règle fondamentale régissant le travail du csupac, la *loi* lui impose 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'activité.
>
> **35.21.** Le comité doit, au plus tard le 14 juin 2023, faire au ministre un rapport sur l'application du présent chapitre.

Il est à noter qu'en vertu de l'article 35.5 « le comité rend ses avis publics ».

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

> **35.5.** Le comité rend ses avis publics. Toutefois, il doit préalablement consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.
>
> **35.20.** Avant de transmettre un rapport en vertu de la présente section, le comité doit consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.

Le présent rapport, à l'exclusion du chapitre des recommandations, a donc été vérifié par le directeur des poursuites criminelles et pénales avant sa transmission au président de l'assemblée nationale.

***

Telles sont les dispositions législatives établissant le csupac et déterminant comment il doit accomplir son mandat. Depuis ses débuts, le comité s'est accommodé de ces dispositions. Si jamais le besoin s'en faisait sentir, au moment du dépôt du rapport quinquennal requis par

l'article 35.21, ou même avant, le comité n'hésiterait pas à recommander à l'assemblée nationale des amendements à la *loi* qu'il pourrait juger nécessaires à un accomplissement plus complet de son mandat et à l'exercice de ses responsabilités.

Par ailleurs, même si la *loi* n'est pas explicite à cet égard, le comité a adopté, le 16 janvier 2020, un code d'éthique pour ses membres, qui est joint à l'annexe 3.

***

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

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

SITUATION ANTÉRIEURE À 2018:

Il y a lieu de rappeler la situation antérieure au processus d'achèvement de la fondation juridique du corps de police du CLCC.

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

Le commissaire est nommé par le gouvernement; il est agent de la paix sur tout le territoire du Québec; et il est assisté par un commissaire associé aux vérifications, également nommé par le gouvernement. À l'époque, il n'y a pas de commissaire associé aux enquêtes. Le commissaire dirige les membres de son personnel qu'il désigne comme enquêteurs agents de la paix. À l'égard des membres de toute équipe d'enquête désignée par le gouvernement, le commissaire a pour fonction de les « coordonner ». Parmi ces équipes d'enquête « désignées » par le gouvernement, on trouve, selon les décrets successivement adoptés par le gouvernement du Québec, des entités telles les équipes d'enquête de la Commission de la construction du Québec (CCQ), de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), de Revenu Québec ainsi que, selon le décret 19-2013, le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec. Cela explique que, dans les organigrammes figurant dans les rapports annuels de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption jusqu'à celui de l'exercice 2017-2018, les équipes d'enquête désignées (CCQ, RBQ, Revenu Québec, Service des enquêtes de la Sûreté du Québec) figurent dans des cases en pointillé, dénotant qu'elles sont « coordonnées » par le commissaire, qui ne supervise pas leur travail et qui n'a pas d'autorité

formelle à leur endroit. Seules les unités administratives relevant de l'autorité et de la direction du commissaire sont présentées dans des cases formées de lignes continues. Cet état de choses change à compter de l'exercice 2018-2019, soit *après* l'adoption du projet de loi 107, première étape de la fondation du corps de police autonome du CLCC.

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

Il s'ensuit de cet état de choses une conséquence que le Comité a constatée : *l'UPAC et son commissaire ont ainsi été jugés, parfois sévèrement, pour des résultats ou des manques de résultats d'enquêtes sur lesquelles leur contrôle était pour le moins limité.* L'imputabilité que l'on peut exiger doit être proportionnée au contrôle qu'exerce effectivement l'organisme auquel on demande des comptes.

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

Pour conclure en termes simples, la situation organisationnelle du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC, en matière de fonctions, de pouvoirs réels, de personnels et de moyens mis à sa disposition, limitait son contrôle sur les opérations et son imputabilité pour les résultats. Le chapitre VII ci-après illustrera plus amplement cette situation. Tout cet ordre de choses était éminemment perfectible.

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

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

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

Cette loi est d'une importance considérable pour 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.

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

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

> SECTION III.1
> CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉS
> 89.1. Aux fins de la réalisation de sa mission, un corps de police spécialisé a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec.
> 89.2. Le Bureau des enquêtes indépendantes institué en vertu de l'article 289.5 et le corps de police formé à l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) sont des corps de police spécialisés.

La reconnaissance législative de corps de police spécialisés n'est pas banale, puisqu'elle ajoute une quatrième catégorie de corps de police aux trois institués par la *Loi sur la police* de 2000 (qui reprenait elle-même les dispositions de la *Loi de police* de 1968), soit le corps de police national que constitue la Sûreté du Québec, les corps de police municipaux et les corps de police autochtones. De plus, les corps de police ainsi reconnus par la *Loi* ont cette particularité de n'avoir qu'une fonction d'enquête, sans fonction de patrouille-gendarmerie qui incombe aux trois autres catégories de corps policiers. La création de deux corps de police spécialisés modifie l'économie générale du monde policier au Québec.

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

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

> 8.4. Forment un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption les personnes suivantes :
> 1° à titre de membres :
> a) le commissaire;
> b) le commissaire associé aux enquêtes;
> c) les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à l'article 14;
> 2° les commissaires associés aux vérifications;
> 3° les membres du personnel du commissaire nommés conformément à l'article 12.

(2) Cette loi insère dans les fonctions du commissaire celle d'« agir à titre de directeur du corps de police formé à l'article 8.4 » (art. 8.2). Ce texte est très important. Le commissaire ne coordonne plus une équipe désignée d'enquêteurs de la SQ; 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. En matière de gestion de personnel et de gestion des enquêtes, ce changement est fondamental.

(3) Cette loi 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 2020.

La loi de 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. Cela dit, le Commissaire, à titre de corps de police spécialisé, n'est pas assujetti 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. Le Commissaire dépend donc toujours des services spécialisés d'autres corps de police, en particulier de la Sûreté du Québec. L'article 8.7 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* prévoit que la SQ doit fournir des services de soutien au Commissaire et celle-ci dispose des personnels octroyés 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. La *Loi concernant la lutte contre la corruption* prévoit en outre que les services fournis au CLCC doivent faire l'objet d'une entente entre le Commissaire et la Sûreté du Québec. Pareille entente a été conclue avec la SQ le 30 octobre 2019.

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

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

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

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

d'opposition avant de formuler sa motion de nomination à l'Assemblée nationale. (On trouvera, en appendice au présent chapitre, les articles pertinents de la *Loi*.)

Le nouveau mode de nomination du commissaire à la lutte contre la corruption a été mis en œuvre à l'automne 2019. Ainsi, un commissaire en titre a été nommé par l'Assemblée nationale le 9 octobre 2019, à l'unanimité des députés participant à la séance, un seul s'étant abstenu. Cela constitue une transformation très importante du corps de police du CLCC. Comme pour la Sûreté du Québec, ce corps de police est maintenant dirigé par un commissaire détenant son mandat de la plus haute autorité politique du Québec.

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

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

En fait, deux grands changements sont apportés :

(1) Le commissaire a le pouvoir d'embaucher lui-même les personnes nécessaires pour le corps policier qu'il dirige, ces personnes ayant statut d'agents de la paix à titre d'agents du corps de police, de sous-officiers et d'officiers. 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 d'autres corps de police. L'embauche directe de ses propres enquêteurs, ajoutée au fait que, depuis 2018 (article 8.4 1° c), les enquêteurs prêtés sont directement membres de son corps de police, confère au commissaire l'autorité de se doter de ses propres politiques de gestion de son personnel d'enquête. Il a donc autant d'autorité sur les membres de son corps de police que tout autre directeur de corps de police.

(2) Le gouvernement a le pouvoir de fixer par règlement les critères de sélection et les exigences de formation requises des membres du corps de police du CLCC. Au moment d'écrire ces lignes, le gouvernement n'a pas encore adopté de règlement à ce sujet.

On trouvera en appendice 3 au présent chapitre le texte législatif en cause.

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

Premier principe : Le commissaire à la lutte contre la corruption a désormais la capacité juridique d'embaucher des personnes pouvant agir de plein droit comme enquêteurs policiers dans son corps de police à titre d'agents, de sous-officiers et d'officiers, avec statut d'agent de la paix, sans que ces personnes aient eu à acquérir une expérience préalable de patrouille-gendarmerie. Le commissaire peut donc avoir son propre personnel d'enquête qui

y fait carrière, et il n'est plus contraint de confier exclusivement ses enquêtes à des policiers empruntés, pour un prêt de trois ans, à d'autres corps de police et destinés à y retourner. Le corps de police spécialisé du CLCC peut ainsi se composer d'un personnel spécialisé dans les domaines pertinents 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. Enfin, ce dernier pourra faire du neuf avec du neuf!

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

Le Comité de surveillance de l'UPAC indique 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. Ces principes permettront de renouveler en profondeur le corps de police spécialisé du CLCC et lui permettront de jouer pleinement et efficacement son rôle.

APPENDICES DU CHAPITRE I

APPENDICE 1

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

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

APPENDICE 2

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

5. Sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, l'Assemblée nationale nomme le commissaire.
La personne proposée par le premier ministre est choisie parmi les candidats qui ont été déclarés aptes à exercer la charge par le comité de sélection formé pour la circonstance.
Avant que le premier ministre ne propose une personne, celle-ci est rencontrée par des députés lors d'un même entretien tenu à huis clos. À cette fin, le premier ministre désigne un député de son parti et demande au chef de chaque autre parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale de faire de même.
Dans les 15 jours suivant cette demande, les députés transmettent au premier ministre un rapport conjoint contenant la recommandation de chacun sur la candidature de la personne rencontrée. Ce rapport est confidentiel.

5.1. Dans l'année qui précède l'expiration du mandat du commissaire ou dès que la charge devient vacante, le ministre publie un appel de candidatures par lequel il invite les personnes intéressées à soumettre leur candidature ou à proposer celle d'une autre personne qu'elles estiment apte à exercer la charge de commissaire, en suivant les modalités qu'il indique.
Le ministre forme également le comité de sélection. Celui-ci est composé du sous-ministre de la Sécurité publique, du secrétaire du Conseil du trésor, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec, d'un directeur de corps de police recommandé par le conseil d'administration de l'Association des directeurs de police du Québec et d'une personne recommandée par des organismes représentant le milieu municipal.
Le comité de sélection procède avec diligence à l'évaluation de l'aptitude des candidats sur la base de leurs connaissances, notamment en droit criminel et pénal, de leurs expériences et de leurs aptitudes, en considérant les critères déterminés par règlement du gouvernement. Sans tarder, le comité remet au ministre son rapport dans lequel il établit la liste des candidats qu'il a rencontrés et qu'il estime aptes à exercer la charge de commissaire. Tous les renseignements et documents concernant les candidats et les travaux du comité sont confidentiels.
Si, au terme de l'évaluation des candidats, moins de deux candidats ont été considérés aptes à exercer la charge de commissaire, le ministre doit publier un nouvel appel de candidatures. [...]

5.2. Le mandat du commissaire est d'une durée de sept ans et ne peut être renouvelé.
À l'expiration de son mandat, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé. Il peut en tout temps démissionner de ses fonctions en donnant un avis écrit au ministre. Ce dernier en informe sans tarder, par écrit, le président de l'Assemblée nationale.

5.2.1. Sous réserve d'une destitution en application d'une disposition de la Loi sur la police (chapitre P-13.1), le commissaire ne peut être destitué que par l'Assemblée nationale, pour cause, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, après que le ministre a reçu un rapport écrit de la Commission de la fonction publique.
Avant que le premier ministre ne présente une motion pour destituer le commissaire, il désigne un député de son parti et demande au chef de chaque autre parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale de faire de même. Une synthèse du rapport de la Commission de la fonction publique est mise à la disposition des députés désignés pour qu'ils en prennent connaissance lors d'une même rencontre tenue à huis clos.

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

APPENDICE 3

Dispositions législatives (2020) concernant le pouvoir d'embauche du commissaire à la lutte contre la corruption et le pouvoir règlementaire du gouvernement en cette matière, après adoption du projet de loi 72 :

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.
2018, c. 1, a. 7; 2020, c. 31, a. 1.

14. Le commissaire nomme, à titre de membres du corps de police visés au sous-paragraphe c du paragraphe 1° de l'article 8.4, les personnes nécessaires à l'accomplissement de sa mission, dont celles agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête sous l'autorité du commissaire associé aux enquêtes, selon le plan d'effectifs et les normes qu'il établit. Sous réserve des dispositions d'une convention collective, il détermine les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de celles-ci conformément aux conditions définies par le gouvernement.
Peut également agir à titre de membre de ce corps de police tout membre d'un autre corps de police dont les services sont prêtés au commissaire, sur entente conclue entre celui-ci et l'autorité de qui relève ce corps de police.
Les membres du corps de police sont des agents de la paix sur tout le territoire du Québec.
Ils doivent prêter, devant le commissaire, les serments prévus aux annexes A et B de la Loi sur la police (chapitre P-13.1).
Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire est autorisé, sur tout le territoire du Québec, à faire prêter les mêmes serments qu'un commissaire à la prestation de serment nommé en vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).
2011, c. 17, a. 14; 2012, c. 25, a. 62; 2018, c. 1, a. 13; 2020, c. 31, a. 2.

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.
2020, c. 31, a. 3.

CHAPITRE II -MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ ET ACTIVITÉS PENDANT L'ANNÉE 2020-2021

Le présent chapitre, à la lumière du rappel du mode général de fonctionnement du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption, relate les principales activités réalisées pendant l'année 2020-2021.

II.1 MODE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI PAR LE COMITÉ

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

II.1.1 Décisions par consensus

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

II.1.2 Types de réunions du Comité

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

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

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

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

Les dates des rencontres officielles sont consignées dans un registre.

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

II.1.3 Déclaration d'intérêts des membres

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

II.1.4 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique

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

II.2 RETOUR SUR L'ANNÉE 2019-2020

Avant de relater les activités du CSUPAC pendant l'exercice 2020-2021, il est apparu important aux membres du Comité de faire un retour sur l'année 2019-2020. En effet, ce retour leur a permis de mieux situer les réalisations de l'année afin de mieux se gouverner pour la suite des choses.

Certains acquis de la première année de fonctionnement du Comité se sont maintenus au cours de l'exercice 2019-2020 :

(1) Cohésion interne du Comité
Les trois personnes formant le Comité ont de nouveau constaté en 2019-2020 que, malgré leurs expériences professionnelles et leurs parcours de vie très différents, et en dépit du fait qu'elles ne s'étaient jamais rencontrées avant leur assermentation comme membres du CSUPAC, le 26 juin 2018, elles ont réussi à former un groupe qui a fonctionné efficacement, sans conflits irrésolus de personnes ou de visions, en conjuguant harmonieusement leurs

compétences et leurs intérêts respectifs. Les trois membres du Comité ont préservé un excellent climat de travail permettant à chaque personne de s'exprimer pleinement et au Comité de parvenir à de solides consensus.

(2) 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 en 2019-2020. Cette compréhension peut se résumer comme suit.

Le Comité doit :

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

(3) Relations avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et les unités de l'UPAC
Le CSUPAC estime avoir conservé en 2019-2020 avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et 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 pris bonne note du commentaire formulé par le commissaire à la lutte contre la corruption dans son rapport annuel de gestion de 2019-2020 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 2019-2020,* page 9).

L'enjeu crucial en matière de relations du Comité avec le Commissaire à la lutte contre la corruption a été en 2019-2020 et demeure la nécessité de réconcilier deux impératifs potentiellement contradictoires.

- D'une part, le Comité établit des relations empreintes de courtoisie, d'efficacité et de confiance réciproque, permettant au Comité d'obtenir en temps utile toute l'information dont il a besoin, en s'assurant de poser toutes les bonnes questions de manière à réduire sa propre

zone d'ignorance et en persuadant le commissaire qu'il est dans son propre intérêt de bien informer le Comité.

- D'autre part, le Comité conserve toute la distance et le regard critiques nécessaires à la lucidité et à la perspicacité de ses analyses et à la valeur de ses recommandations. Des relations heureuses entre le CLCC et le Comité ne doivent pas affadir le rôle de surveillance de ce dernier ni le rendre complaisant.

D'autres éléments du bilan de l'exercice 2019-2020 peuvent également être utilement mentionnés :

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

- D'une part, le Comité a examiné le rapport annuel de gestion du CLCC;
- -D'autre part, il a dressé un premier bilan de la mise en application des 23 recommandations de son Rapport d'activité de 2018-2019 en constatant avec satisfaction que 21 recommandations étaient appliquées ou en voie de l'être;
- Par ailleurs, le Comité a entrepris d'élargir ses objets d'étude, en particulier en engageant l'examen de la pratique des enquêtes criminelles et pénales menées par le CLCC. Cet examen est une démarche pluriannuelle. En 2019-2020, deux dimensions ont été traitées : (i) il a été possible d'observer et d'analyser les pratiques du CLCC en matière de traitement des signalements (dénonciations) reçus de la population, soit à la fois la gestion et la supervision du personnel affecté à cette tâche et les procédures d'analyse des signalements; (ii) il a été possible d'analyser la gestion et la supervision du personnel d'enquête, de même que les procédures générales encadrant la pratique des enquêtes. Cela, on le comprend, n'épuise pas la question de la pratique des enquêtes.

Le Rapport d'activité 2019-2020 a été transmis au président de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

Cela dit, le Comité n'a pas encore été invité à comparaître devant la commission compétente de l'Assemblée nationale comme le prescrit l'article 35.18 de la *Loi*.

(2) Difficultés d'organisation
Comme cela a été le cas pour la première année de fonctionnement du Comité, la deuxième a aussi été marquée par des difficultés d'organisation. L'année 2019-2020 entière s'est écoulée sans que le CSUPAC dispose de locaux propres. Le défaut de locaux propres en 2019-2020 a eu des conséquences, depuis l'itinérance pour la tenue des rencontres de travail et des séances officielles jusqu'au retard à recruter du personnel et à assurer une juste perception de l'existence et de l'activité du CSUPAC dans l'espace public.

Outre la question des locaux, l'année 2019-2020 a été marquée par l'arrivée et le départ en cours d'exercice de deux ressources humaines.

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

***

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

II.3 ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2020-2021

L'année 2020-2021, pour le Comité comme pour le reste du monde, s'est déroulée entièrement sous l'empire de la pandémie de COVID-19 et des restrictions ainsi que des confinements décrétés par le gouvernement du Québec pour en combattre les effets et préserver le plus possible la santé de la population. Cet état de choses n'a pas empêché le fonctionnement du Comité grâce au recours au télétravail et aux technologies de communication permettant les rencontres virtuelles. Le présent rapport d'activité pour l'année 2020-2021 en témoigne. Cependant, les modalités de fonctionnement imposées par la situation sanitaire ont compliqué les choses. Les membres ne se sont pas rencontrés en personne depuis le 16 janvier 2020; les séances et les rencontres de travail ont eu lieu par conférence téléphonique ou en visioconférence. Les rencontres officielles ont été menées par voie technologique en se privant des avantages indéniables de rencontres en présence physique de toutes les personnes.

À la lumière de cette mise en situation, on peut résumer comme suit les principales activités du Comité pendant l'exercice 2020-2021.

II.3.1 Séances

Au cours de la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021, le Comité a tenu trois séances, les 16 avril et 9 septembre 2020 et le 14 janvier 2021.

II.3.2 Rencontres officielles du Comité

La liste des rencontres officielles du Comité en 2020-2021 consignées dans le registre s'établit comme suit :

REGISTRE DES RENCONTRES OFFICIELLES
Année 2020-2021

Nº	Date	Personne, organisme, instance, groupe 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 : Mes A. Murphy, M. Archer et M. P. Michel
4(28)	19 10 2020	Rencontre avec la ministre de la Sécurité publique, Mme 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

II.3.3 Rencontres de travail

Le CSUPAC a tenu 27 rencontres de travail au cours de l'année 2020-2021.

Les rencontres de travail du Comité en 2020-2021 ont eu lieu aux dates suivantes : (2020) 2 et 16 avril, 30 avril et 7 et 14 mai, 28 mai et 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; (2021) 14 janvier 2021, 11 février, 4 et 18 mars.

En outre, le Comité a procédé à une collecte d'information par des entretiens avec le commissaire associé aux enquêtes et avec les personnes de son service. Ces entretiens ont requis environ 25 heures d'échanges.

II.3.4 Plan de travail 2020-2023

Durant sa quatrième séance, tenue le 11 octobre 2018, le Comité a adopté un plan de travail triennal pour la période de 2018 à 2021. En raison des délais occasionnés dans la mise en place de sa permanence et des ressources de soutien la constituant, le Comité a décidé, durant sa sixième séance, le 19 décembre 2018, que le plan de travail correspondrait plutôt aux années 2019-2022.

Au cours de l'année 2019-2020, le Comité a de nouveau modifié son plan de travail triennal. Le Comité a jugé nécessaire d'entreprendre plus rapidement qu'en 2020-2021, tel que le prévoyait le plan de travail initial, l'examen de la pratique des enquêtes effectuées par le Commissaire à la lutte contre la corruption. De plus, la complexité de l'enjeu des enquêtes et

les multiples dimensions du sujet ont convaincu d'étaler sur plus d'une année le chantier sur les enquêtes.

Le 14 janvier 2021, une modification a été apportée au plan de travail. Cette modification consiste à 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 nouvelle modification s'explique comme suit. Le 14 juin 2023, le mandat des deux membres du Comité nommés pour cinq ans prendra fin. De plus, à la fin de l'exercice 2022-2023, le Comité doit, selon l'article 35.21 de la *Loi*, déposer à l'Assemblée nationale un rapport de ses activités de 2018 à 2023. Il est apparu que la fonction de vérification, l'une des trois du CLCC et de l'UPAC, devait avoir été examinée par les trois membres originaux du Comité et prise en compte dans le rapport quinquennal. Le texte de la version modifiée du Plan de travail 2020-2023 figure à l'annexe 5.

II.3.5 Documents de réflexion destinés à des organismes externes

Au cours de l'exercice 2020-2021, le Comité a rédigé des documents transmis à des organismes externes.

Le 18 décembre 2018, la ministre de la Sécurité publique publiait un livre vert intitulé *Réalité policière au Québec : modernité, confiance, efficience*, annonçant ainsi sa décision de tenir une consultation publique sur ce sujet. La ministre annonçait, à la même occasion, la création d'un comité consultatif mandaté pour animer la discussion et lui faire des recommandations. Ce comité a invité le Comité de surveillance à le rencontrer. Cette rencontre s'est tenue le 28 octobre 2020. En vue de cette rencontre, le CSUPAC a préparé et transmis au comité consultatif un mémoire comportant neuf pistes de réflexion. Le texte de ce mémoire figure à l'annexe 6 du présent rapport. Par ailleurs, le CSUPAC a envoyé au Comité consultatif, le 19 février 2021, un texte de réflexion sur la notion de corps de police spécialisé en enquête et sur le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption; on trouvera ce texte à l'annexe 6.1

Par ailleurs, à l'automne 2020, la Commission parlementaire des institutions a examiné un projet de loi (n^{o} 72) présenté par la ministre de la Sécurité publique intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique* (dont la *Loi concernant la lutte contre la corruption*) et ayant notamment pour effet de permettre au commissaire d'embaucher des personnes à titre d'enquêteurs membres de son corps de police spécialisé et au gouvernement d'établir « par règlement, les critères de sélection de ces membres ainsi que la formation qu'ils doivent suivre. » Ces orientations du projet de loi correspondent à des considérations et à des recommandations du premier rapport annuel d'activité du CSUPAC. Aussi, ce dernier a-t-il transmis un mémoire sur le projet à la Commission parlementaire des institutions. Le texte de ce mémoire figure à l'annexe 7 du présent rapport. Le projet de loi a été adopté et sanctionné le 11 décembre 2020.

II.3.6 Références et précédents consultés pour l'examen de la pratique des enquêtes criminelles et pénales effectuées par le corps de police spécialisé du commissaire à la lutte contre la corruption

Ayant résolu de procéder pendant l'exercice 2020-2021 à une deuxième étape du processus d'examen de la pratique des enquêtes criminelles et pénales effectuées par le corps de police spécialisé du commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité a consacré d'importants efforts à la mise au point d'une méthodologie appropriée et efficace pour réaliser de manière valide cet examen approfondi.

À cette fin, le Comité a notamment procédé à une étude très attentive de plusieurs des avis produits par le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, de 2001 à 2005, sur les méthodes et les pratiques d'enquête policière. Il s'agit des avis suivants :

Avis nº 3 (mai 2002) : *La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*
Avis nº 5 (avril 2003) : *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*
Avis nº 7 (mars 2004) : *La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec*
Avis nº 8 (mars 2004) : *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec*
Avis nº 9 (mai 2004) : *La pratique des entrevues et des interrogatoires policiers à la Sûreté du Québec*
Avis nº 10 (mars 2005) : *La fonction-conseil en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*

Le Comité a aussi consulté le rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès présidé par Mᵉ Michel Bouchard et 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* (ci-après, le Rapport Bouchard).

Ces documents ont permis, selon les cas, de valider des recommandations déjà formulées par le CSUPAC, de consolider des hypothèses de travail envisagées par le Comité ou encore de développer un ensemble de thèmes à exploiter pour un examen approfondi de la pratique des enquêtes criminelles et pénales.

II.3.7 Rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes des enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption

Le CSUPAC a pris connaissance du Rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes des enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption. Ce groupe de travail a été créé par la ministre de la Sécurité publique dans le sillage de la recommandation 2 du CSUPAC (Rapport d'activité de 2018-2019). Au terme de ses analyses du document issu du Groupe de travail ministériel, le CSUPAC a répondu à l'invitation du ministère de la Sécurité publique de présenter des éléments qui devraient être pris en compte dans la préparation d'un règlement gouvernemental inspiré par les

recommandations du Groupe de travail. Les commentaires du CSUPAC figurent à l'annexe 8.

II.4 RESSOURCES DU COMITÉ

Au cours de l'exercice 2020-2021, la situation des ressources du Comité a progressé par rapport à la situation vécue pendant les exercices 2018-2019 et 2019-2020.

II.4.1 Personnel

Les ressources en personnel se sont établies comme suit en 2020-2021 :

a) Depuis le 2 mars 2020, le Comité a bénéficié du soutien d'une analyste spécialisée en amélioration des procédés;
b) Depuis juin 2020, le comité a bénéficié aussi de l'aide professionnelle d'un enquêteur retraité de la Sûreté du Québec qui lui est prêté par le ministère de la Sécurité publique.

II.4.2 Locaux

Grâce à la collaboration de la Société québécoise des infrastructures et des services techniques du ministère de la Sécurité publique, le CSUPAC dispose, depuis le mois d'août 2020, de locaux situés au 425, boulevard de Maisonneuve Ouest, au centre-ville de Montréal. Cependant, en raison de la politique de télétravail décrétée par le gouvernement du Québec pour combattre les effets de la pandémie de COVID-19, ces locaux, équipés selon les demandes du Comité, ont servi quatre mois durant lesquels le gouvernement du Québec a permis le retour des employés dans les bureaux. Ils seront évidemment utilisés dès qu'il sera possible de travailler en présentiel.

II.4.3 Budget

Pour l'exercice 2020-2021, le Comité a disposé d'un budget de 639 500 $ versé par le ministère de la Sécurité publique. Les fluctuations dans le personnel du Comité, le retard quant à l'occupation de ses propres locaux, les problèmes vécus du fait de la crise sanitaire font que les dépenses réelles de l'exercice ne peuvent être tenues pour représentatives des coûts inhérents au fonctionnement du CSUPAC. On trouvera à l'annexe 9 les documents sur le budget du Comité.

***

Les travaux menés par le Comité au cours de l'année 2020-2021, comme ceux des deux années antérieures, ont été l'occasion pour les membres de réflexions continues sur le rôle du CSUPAC. Comme le rappelle le premier chapitre du présent rapport, la loi instituant le Comité et l'UPAC a été soigneusement étudiée. La *Loi concernant la lutte contre la corruption* comporte des articles sur ce que le CSUPAC doit faire, peut faire et ne doit pas faire. À la *Loi* s'ajoutent les décrets gouvernementaux qui, depuis 2011, ont progressivement constitué

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

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

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

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

En substituant « Commissaire à la lutte contre la corruption » et « UPAC » à l'expression originale « *Independent Commission* », on décrit aussi bien le rôle fondamental de l'UPAC que les attentes que la société québécoise, ses institutions et ses médias devraient entretenir à l'endroit du Commissaire et de l'UPAC.

L'*Inspector* australien met aussi en lumière le rôle le plus essentiel d'un organisme de surveillance :

> *The ultimate and in my opinion attainable position is that ICAC can be and be seen to be a dedicated and strong body in both dealing with exposed corruption and in its prophylactic*

> *role. That status will be enhanced by the public being aware that everything that the ICAC does is subject to the oversight of the Office of Inspector who should have such powers to induce in the members of the public confidence in its capacity to ensure the propriety of the conduct of the ICAC itself.*
>
> *The ICAC will be taken the more seriously if it is known that the oversight of it is a serious business; the reputation of the State can only be improved by this outcome. (p. 1-2)*

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

CHAPITRE III -RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ANNÉE 2019-2020

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

> [...] donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :
> [...]
> 3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption.

Conformément à l'exigence de la *Loi*, le Comité a examiné le document intitulé *Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption incluant le rapport d'activités de l'UPAC pour l'exercice 2019-2020* (ci-après nommé « *Rapport 2019-2020* »). Cet examen a repris, de manière générale et en la simplifiant, la méthode utilisée en 2018-2019 et 2019-2020. Cette méthode comporte deux étapes :

- Dans un premier temps, le *Rapport 2019-2020* du CLCC a été examiné pour s'assurer : 1) qu'il respecte les exigences législatives s'appliquant au rapport annuel de gestion du Commissaire; et 2) qu'il respecte les standards exigés dans les *Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2019-2020* du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), lequel veille à ce que les ministères et les organismes se conforment aux lois applicables;
- Dans un deuxième temps, le Comité a cherché à déterminer si le contenu permet de communiquer aux parlementaires et aux citoyens, dans un langage compréhensible, une information pertinente, complète, comparable et fiable sur les résultats atteints par rapport aux engagements[1], et pour vérifier si ses propres recommandations de 2018-2019 et de 2019-2020 ont été appliquées dans le *Rapport 2019-2020* du Commissaire.

III.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT 2019-2020 AUX EXIGENCES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR

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

En premier lieu, le document doit respecter des dispositions propres à la *Loi concernant la lutte contre la corruption.* Le tableau 3.1 qui suit détaille les exigences de la *Loi* concernant le rapport annuel de gestion du CLCC et comment la version 2019-2020 de ce rapport respecte les exigences :

[1] Il s'agit de l'objectif principal du rapport annuel de gestion tel qu'il est décrit par le Secrétariat du Conseil du trésor dans son *Guide sur le rapport annuel de gestion*.

Tableau 3.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT DE GESTION 2019-2020 (RAG) AUX EXIGENCES DE LA *LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION*

Informations requises par la LCLCC	Informations fournies par le RAG 2019-2020
25. Le commissaire produit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, son rapport annuel de gestion au ministre, qui le dépose devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.	
Ce rapport doit notamment contenir les renseignements suivants :	
1° le nombre de dénonciations d'actes répréhensibles reçues et le nombre de celles retenues;	1° Dénonciations reçues : 396 et 399 analysées (tableau 1)
2° le nombre de dossiers transmis à des fins de vérification;	2° Dossiers transmis en vérification : 4 (tableau1)
3° le nombre d'enquêtes demandées par le commissaire;	3° Dossiers transmis au Commissaire associé aux enquêtes : 102 (tableau1)
4° le nombre d'arrestations effectuées;	4° Information non fournie. Cependant, selon le tableau 6, quatre individus ont été accusés en matière criminelle et 25 en matière pénale, dont 18 personnes morales (tableau 8)
5° le nombre de condamnations obtenues;	5° Condamnations obtenues : - en matière criminelle : 10 individus (tableau 7); - en matière pénale : 16 individus et personnes morales, ce qui correspond aussi à 781 962 $ en amendes imposées.
6° tout autre élément d'information que le ministre requiert.	

À la lumière de ce tableau, le Comité juge que le rapport de gestion du Commissaire pour l'exercice 2019-2020 respecte les exigences de la *Loi concernant la lutte contre la corruption.*

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

> 24. Un ministère ou un organisme doit préparer un rapport annuel de gestion.
> Ce rapport doit notamment comprendre :
> 1° une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique visé à l'article 8 et, le cas échéant, par le plan annuel de gestion des dépenses prévu à l'article 46;
> 2° une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données contenues au rapport et des contrôles afférents;
> 3° tout autre élément ou renseignement déterminé par le Conseil du trésor.

Le Secrétariat du Conseil du trésor, dans son document intitulé *Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2019-2020*, vient standardiser le contenu et le format des données du rapport annuel de gestion des ministères et des organismes visés par l'article 5 de la *Loi sur l'administration publique*. Ainsi, ce gabarit doit être utilisé par le Commissaire et certaines données doivent paraître dans son rapport annuel de gestion. La table des_matières du gabarit indique les sections que doit contenir le rapport annuel de gestion. Chaque section comporte des instructions sur les données qualitatives et quantitatives obligatoires. Le Secrétariat du Conseil du trésor formule également, à titre de suggestions, plusieurs propositions et recommandations. Les ministères et les organismes peuvent ajouter d'autres données à celles qui sont obligatoires, s'ils le désirent.

Avant d'entreprendre l'examen, il est important de connaître les changements aux données obligatoires que le Secrétariat du Conseil du trésor exige des ministères et des organismes pour la reddition de comptes de 2019-2020 dans le rapport annuel de gestion :

- À la section « L'organisation en bref », il faut présenter la mission et la clientèle. Les données chiffrées doivent permettre de refléter en un coup d'œil la mission, la clientèle et les principales activités de l'organisation. Les deux premiers chiffres clés doivent porter sur l'effectif et les dépenses;
- Une explication sur la raison justifiant la non-atteinte d'une cible figurant au plan stratégique est exigée;
- Pour chacun des objectifs du plan stratégique, la dépense prévue doit être indiquée, si l'information est disponible;
- Dans la section « Les ressources utilisées », la répartition de l'effectif doit être présentée par secteur d'activité;
- Le taux d'employés à qui des attentes ont été signifiées est exigé;
- Le taux d'employés dont la performance a été évaluée est exigé;
- Dans la section « Ressources informationnelles », l'information sur l'utilisation des sommes consacrées aux investissements et aux dépenses en ressources informationnelles doit être présentée;
- Dans la section sur l'accès à l'égalité, le nombre de personnes embauchées selon le statut d'emploi doit être présenté.

Les instructions susmentionnées recommandent d'expliquer les écarts entre les résultats obtenus et leurs engagements relativement aux normes de service présentées dans la Déclaration de services aux citoyens. Tandis que, pour les cibles non atteintes du Plan stratégique, bien que ce ne soit pas obligatoire, il est recommandé de préciser les actions envisagées pour atteindre les cibles dans les prochaines années.

S'il incombe au Secrétariat du Conseil du trésor de porter un jugement final sur la conformité de tout rapport annuel de gestion d'un organisme public avec les instructions qu'il énonce pour la confection de tels rapports, le CSUPAC juge que, dans le respect de l'article 35.3 4° de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, il doit formuler sa propre appréciation de la conformité du rapport du commissaire aux instructions.

Pour mener son examen du *Rapport 2019-2020* à la lumière des exigences législatives applicables, le Comité de surveillance a cherché à établir comment ce rapport se conforme, ou non, aux instructions et aux gabarits du Secrétariat du Conseil du trésor. La méthode suivie par le Comité à cette fin est illustrée de manière détaillée dans le tableau joint en appendice au présent chapitre. Ce tableau établit la liste des matières que le Secrétariat du Conseil du trésor demande de traiter et les composantes du *Rapport 2019-2020* qui sont destinées à répondre aux demandes susmentionnées du Secrétariat.

On peut résumer ici un certain nombre de constatations qui se dégagent du tableau figurant en appendice.

Généralement, le Comité constate que, si quelques données exigées par le SCT manquent (selon les indications apparaissant en gras dans le tableau en appendice), leur absence n'empêche pas le *Rapport 2019-2020* de remplir de manière généralement appropriée son rôle de communiquer les résultats de l'organisation. La conclusion qui se dégage de la lecture de ce tableau, selon l'analyse effectuée par le CSUPAC, est que le rapport annuel de gestion du Commissaire pour 2019-2020 fournit l'essentiel des données que demande le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les principales carences peuvent se résumer comme suit :
- absence du rapport de l'audit interne;
- absence de caractérisation de la « clientèle » servie (bien que, dans le cas du CLCC et de l'UPAC, on peut s'interroger sur la bonne manière de définir cette clientèle);
- absence d'indications complètes sur les taux de départs volontaires servant de référence.

Puisqu'un rapport annuel de gestion est toujours perfectible, le Comité reviendra sur ce sujet dans le chapitre des recommandations dans le but d'améliorer la compréhension des résultats par le lecteur. Quant à sa conformité aux lois applicables, le document peut être dit conforme aux obligations de la *Loi sur l'administration publique* telles qu'elles sont formulées par le Secrétariat, comme il peut être jugé conforme aux exigences de la *Loi concernant la lutte contre la corruption.*

III.2 CONTENU DU *RAPPORT 2019-2020*

Le Comité s'est aussi intéressé très attentivement au contenu du *Rapport 2019-2020* pour apprécier la nature, la quantité et la qualité de l'information sur les activités du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC. Il s'agit de déterminer si le contenu du rapport remplit son rôle de communiquer, dans un langage compréhensible, une information pertinente, complète, comparable et fiable sur les résultats atteints. Pour le rapport annuel de gestion de 2017-2018, le Comité s'était d'abord employé à établir une comparaison avec le rapport de l'année précédente (2016-2017). Cette comparaison avait également eu lieu pour le rapport annuel de gestion de 2018-2019 qui fut comparé à celui de 2017-2018. Pour l'examen du document de 2019-2020, le Comité a procédé à des comparaisons avec le document de 2018-2019. L'analyse du rapport de gestion 2019-2020 par le Comité a été aussi détaillée que ce qui a été fait par ce dernier pour les rapports antérieurs du CLCC dans ses propres rapports d'activité pour 2018-2019 et 2019-2020. Le Comité ne juge toutefois pas utile de reproduire tous les tableaux très détaillés qui ont été préparés pour servir de

base à ses jugements. Cependant, ces tableaux ont été communiqués au Commissaire pour son information et pour l'aider à préparer son rapport annuel de gestion des prochaines années.

À la lumière de ses analyses, le Comité peut formuler des constatations concernant le rapport du CLCC pour l'exercice 2019-2020.

(1) De manière générale, le *Rapport 2019-2020* témoigne d'une présentation soignée. Il est divisé en sections clairement numérotées et il est facile d'y repérer les différents résultats de l'organisation. Il comporte également plusieurs corrections relatives aux données des années antérieures qui résultent d'un contrôle de la qualité plus rigoureux.

(2) De manière générale également, le *Rapport 2019-2020* est structuré semblablement à l'édition de 2018-2019. Cela facilite une lecture comparative dans le temps. Les thèmes, quoique comportant des données renouvelées, sont souvent similaires, à l'exception de la section sur les engagements de la Déclaration de services aux citoyens qui a fait l'objet d'une révision en profondeur.

(3) Plusieurs parties du *Rapport 2019-2020* sont modifiées, à des degrés divers, de manière à rendre compte de changements dans l'organisation ou son entourage, ce qui est pleinement justifié. C'est le cas, à titre d'exemple, des passages sur le contexte, les faits saillants de l'exercice, ou encore des résultats en regard de la Déclaration de service aux citoyens.

(4) Le *Rapport 2019-2020* perpétue une modification introduite dans le rapport de 2018-2019 que le Comité regrette. En effet, pour illustrer les données quantitatives du rapport, cette édition, comme celle de 2018-2019, élimine tous les graphiques qui figuraient dans la version de 2017-2018 et ne conserve que des tableaux. Or, le passage des graphiques du rapport de 2017-2018 aux seuls tableaux du *Rapport 2019-2020* a pour effet de réduire l'information fournie. Le tableau qui suit illustre la perte d'information.

Tableau 3.2
SÉRIES STATISTIQUES FOURNIES PAR LES GRAPHIQUES PLURIANNUELS DU *RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2017-2018 DU COMMISSAIRE (ET DE L'UPAC)*

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

Le *Rapport 2019-2020*, quant à lui, ne fournit généralement que les données annuelles ainsi que celles des deux années antérieures. Le Rapport annuel de gestion de 2019-2020 abandonne les cumulatifs présentés dans le rapport de 2018-2019.

Au terme de l'examen résumé par le tableau qui précède sur les séries statistiques, le Comité réitère la conclusion tirée des mêmes tableaux dans son propre rapport pour 2019-2020, c'est-à-dire que le choix éditorial d'abandonner les graphiques au profit des seuls tableaux entraîne la perte d'une information très précise, soit la possibilité de séries statistiques continues permettant de suivre d'une année à l'autre l'évolution d'une variable donnée, depuis le nombre de dénonciations reçues jusqu'aux condamnations criminelles ou pénales en passant par le nombre d'individus ou de personnes morales en cause.

Selon les explications fournies au Comité, le choix éditorial du Commissaire consiste à suivre très fidèlement les directives du Secrétariat du Conseil du trésor pour la rédaction des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes publics et de fournir des

données pour la période de trois ou quatre années couvertes par le plan stratégique du CLCC. Le CSUPAC prend bonne note de ce choix qui est conforme aux exigences des lois applicables au rapport annuel de gestion du Commissaire. Cela dit, le CSUPAC juge que des séries statistiques plus longues que celles correspondant à la période d'un plan stratégique peuvent aussi avoir leur utilité et, dans le cas présent, une utilité pour le CLCC lui-même, pour le ministère de la Sécurité publique et le gouvernement, pour l'Assemblée nationale, la population et les médias, et pour le CSUPAC lui-même. Le Comité reviendra donc sur cette question dans le chapitre des recommandations.

III.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT DE GESTION DU COMMISSAIRE POUR L'EXERCICE 2019-2020

Les analyses de la section précédente permettent au CSUPAC de formuler des observations et des commentaires sur le Rapport de gestion du Commissaire pour l'exercice 2019-2020.

(1) Le Comité juge que le Commissaire a préparé pour l'exercice 2019-2020 un rapport de gestion qui répond bien, généralement, aux exigences des lois applicables et des directives du Secrétariat du Conseil du trésor. Le document renseigne bien sur les activités de l'organisme. Cependant, des améliorations demeurent possibles et souhaitables.

(2) Le Comité a formulé, dans ses rapports de 2018-2019 et de 2019-2020, des recommandations pour améliorer les rapports annuels de gestion du Commissaire. Comme le montre le tableau 3.3 qui suit, le Comité constate avec satisfaction que le Commissaire répond avec ouverture à ses recommandations, même s'il reste du travail à effectuer.

Tableau 3.3
RECOMMANDATIONS DU CSUPAC (2018-2019 et 2019-2020) CONCERNANT LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET SUIVIS DONNÉS PAR CE DERNIER

RECOMMANDATION DU CSUPAC 2018-2019	**SUIVIS DANS LE *RAPPORT 2019-2020***
Recommandation 11	
a) La conjoncture dans laquelle s'effectue le travail de l'UPAC, dont son nouveau corps de police spécialisé;	a) - Éléments dans « *L'année en bref* » - *1.3 « Distinction vérification et enquête »* - *1.5 « Contexte »*
b) La situation et les développements significatifs vécus par l'UPAC durant l'exercice terminé;	b) - Éléments dans « *L'année en bref* » - *1.5 « Contexte »* - *2.2 « Faits saillants de l'UPAC en 2019-2020 »*
c) Toute autre réalité permettant de mieux comprendre les données quantitatives du rapport concernant les enquêtes;	c) Des éléments d'information figurent dans le rapport
d) L'évolution de la problématique et des travaux en matière de vérification;	d) - *1.3 « Distinction vérification et enquêtes »* - *1.2.4 « Distinction Commissaire et UPAC »*
e) L'évolution de la problématique et des travaux en matière de prévention;	e) *2.4.2 « Gestion des risques » et enjeu 4 du Plan stratégique (pages 30 et 31)*
f) Les progrès enregistrés dans la lutte contre la corruption;	f) Quelques données dans « *L'année en bref* » + *2.2 « Faits saillants de l'UPAC en 2018-2019 »*
g) La nature des activités de formation professionnelle du personnel de l'UPAC et les organismes les assurant;	g) Même type d'information quantitative qu'en 2018-2019.
h) Les actions menées et les résultats obtenus pour accroître la représentation des membres des groupes ciblés au sein du personnel régulier;	h) Même type d'information quantitative qu'en 2018-2019.
i) Les activités de communication interne et les activités de reconnaissance du personnel;	i) Aucune information
j) Les relations avec les partenaires;	j) - 2.2 « Faits saillants » (page 14), consolidation des liens de partenariat avec des organisations internationales et devenu membre d'un Réseau, du NCPA et de Francopol. - Conclusion d'ententes avec des partenaires policiers (ententes relatives aux prêts de service et entente sur les services de soutien) - 2.4 « Prévention et gestion des risques » (page 17), partenariat avec des organisations locales et internationales. « Déclaration de services aux citoyens » (page 35), engagements et résultats sur les partenariats. 6.4 - « Allègement règlementaire et administratif » (page 48), réflexion avec les partenaires de l'UPAC.

RECOMMANDATION DU CSUPAC 2018-2019	**SUIVIS DANS LE *RAPPORT 2019-2020***
k) L'état de développement des politiques de gestion;	k) 1.5.2 « Transformation du corps de police spécialisé » (page 8), une vingtaine de politiques adoptées.
l) Les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse; m) Les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics.	l) « Déclaration des services aux citoyens » (page 36), 97 demandes média traitées m) « L'année en bref » (page v) et 1.5.3 « Travaux du CSUPAC » (page 9), synthèse de la mise en œuvre des recommandations. « Déclaration de services aux citoyens » (page 34), recommandations de la Commission de l'administration publique donnant lieu à une révision en profondeur.
Recommandation 2/24 : a) l'évolution du nombre de 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 2/34 : distinguer les signalements frivoles, des signalements hors mandat susceptibles d'être transférées à un autre organisme public.	a) 2.3 « Dénonciations » (page 16), constatation d'une tendance à la baisse depuis 2017-2018. b) Même que j) ci-dessus c) Même que k) ci-dessus d) Même que l) ci-dessus e) Même que m) ci-dessus Aucune information dans le *Rapport 2019-2020*, mais situation explicable par la date de publication de la recommandation du CSUPAC

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

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

Comme le prévoient le Secrétariat du Conseil du trésor et la plupart des ministères et des organismes, le Commissaire doit mandater une personne indépendante du CLCC pour réaliser l'audit de son rapport annuel de gestion avant sa publication et publier son rapport d'audit dans le rapport.

(4) Il serait intéressant de lire, dans le rapport du Commissaire, davantage d'information qualitative. Dans plusieurs sections, seules les données quantitatives sont publiées sans commentaires ou explications. Or, selon le guide du Secrétariat du Conseil du trésor[2], les résultats doivent être mis en contexte et s'accompagner de commentaires qui les expliquent. Par exemple, à la section 6.1, l'information publiée en vertu de la *Loi* doit indiquer que le nombre de dénonciations **reçues** comprend uniquement celles reçues en 2019-2020, tandis que les dénonciations **analysées**, qui sont plus nombreuses, comprennent des dénonciations reçues en 2018-2019. Il faut également indiquer que quatre individus et personnes morales ont été mis en accusation en 2019-2020, alors que les condamnations criminelles, qui sont plus nombreuses, comprennent des accusations portées antérieurement à 2019-2020. Une référence à la section 2.2 est nécessaire afin que les lecteurs puissent faire le lien entre les données de la section 6.1 et les détails des enquêtes de la section 2.2.

L'information qualitative pourrait aussi traiter davantage des rapports entre le CLCC et ses divers partenaires. La section « L'année en bref » pourrait aussi être développée.

(5) La distinction entre le Commissaire et l'UPAC n'est pas simple à comprendre et ne l'est pas toujours pour la population en général, les médias et même les élus qui souvent emploient indifféremment les deux termes de CLCC et d'UPAC. L'explication déjà présentée à la sous-section 1.2.4 du rapport du commissaire serait éclaircie si elle était jumelée à un organigramme distinguant les deux entités. Puisque la figure 1 est un organigramme qui répond à cet objectif, il suffirait de le déplacer, de le reproduire à la sous-section 1.2.4 ou d'y faire référence en mentionnant que les couleurs illustrent ce qui constitue chacune des entités.

(6) Le Commissaire s'est engagé, par un indicateur à l'enjeu 1 de sa planification stratégique, à participer à au moins 17 tribunes publiques ciblées, telles que des colloques, des séminaires, des forums et des conférences. Dans ses rapports annuels de gestion 2017-2018 et 2016-2017, le Commissaire indiquait les événements auxquels il avait participé. Le Commissaire devrait continuer à le faire pour démontrer qu'il varie les tribunes choisies et le type de participants atteints.

***

Le Comité reviendra sur le rapport annuel de gestion du Commissaire dans le chapitre des recommandations. On comprend que ces recommandations porteront sur des enjeux tels que la conformité aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor, la nécessité d'un audit interne et l'importance de l'information qualitative.

[2] P. 11 du *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor.

APPENDICE AU CHAPITRE III

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU *RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2019-2020* ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	***Rapport de 2019-2020 du Commissaire à la lutte contre la corruption*** **T = Tableau**
Message des autorités Message du ministre Message du dirigeant Déclaration attestant la fiabilité des données Rapport de l'audit interne	 Message de la ministre à la page iii Message du commissaire à la page iv Déclaration de fiabilité des données par le commissaire, présentée à la page xi **Absent**
1. L'organisation 1.1 L'organisation du CLCC en bref - Mission;

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	***Rapport de 2019-2020 du Commissaire à la lutte contre la corruption*** **T = Tableau**
Tableau des chiffres clés : (effectif et dépenses avec une description)	**Informations comme telles absentes** **Rapport d'activité 2019-2020 UPAC** 2.1 Mission de l'Unité permanente anticorruption (page 12) Schématisation des trois missions du Commissaire et des équipes partenaires désignées qui constituent l'Unité permanente anticorruption (figure 2, page 13)
1.2 Faits saillants mettant en valeur les principales réalisations	L'année en bref (page v) 2.2 Faits saillants de l'UPAC en 2019-2020 (pages 14-15) 2.3 Dénonciations d'actes répréhensibles T1 dénonciations reçues et traitées (page 16) 2.4 Prévention et gestion des risques (page 17) 2.4.1 Activités de prévention T2 Nombre d'activités et de participants 2.4.2 Gestion des risques T3 Nombre d'activités et participants (page 18) 2.5 Vérifications T4 Montants des réclamations associées aux heures non déclarées (page 19) 2.6 Intégrité des entreprises T5 Nombre de demandes reçues de l'Autorité et d'avis communiqués (page 20) 2.7 Enquêtes (page 21) 2.7.1 Enquêtes criminelles T6 Nombre d'accusés en matière criminelle T7 Nombre de condamnés en matière criminelle 2.7.2 Enquêtes pénales T8 Nombre d'accusés en matière pénale, T9 Nombre de condamnés en matière pénale (page 22)
2. Les résultats 2.1 Plan stratégique - Tableau sommaire des résultats - Tableau des résultats détaillés	**Résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique 2016-2020** Relatifs au plan stratégique : - Tableau synthèse (T10, pages 24-25), - Tableaux avec données détaillées (enjeux, orientations, objectifs, indicateurs, cibles et résultats pour ces cibles pour les années 2016-2017 à 2019-2020), plus tableaux détaillés par enjeu du plan : - 1. Enquête (T11) (page 26) - 2. Vérification (T12) (page 27) - 3. Intégrité des entreprises (T13, 14) (pages 28-29) - 4. Prévention (T15, 16) (pages 30-31)

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	***Rapport de 2019-2020 du Commissaire à la lutte contre la corruption*** **T = Tableau**
	- 5. Performance organisationnelle (T17) (page 32)
- L'atteinte des cibles expliquée	**La mention de l'atteinte ou non des résultats n'est pas indiquée dans les résultats des différents tableaux** Explications incluses
- Raisons justifiant la non-atteinte des cibles	Non-atteinte de la cible à l'enjeu 5 : explications incluses et actions pour y remédier expliquées
- Dépense associée à chaque objectif (non obligatoire)	Information absente
2.2 Déclaration de services aux citoyens - Tableau sommaire des cibles et des résultats - Explications des écarts	**Résultats relatifs aux engagements de la Déclaration de services aux citoyens** Relatifs à la Déclaration de services aux citoyens : T18 engagements et résultats (page 34-36). **Ne comporte pas de cibles.** Explications des résultats incluses. Aucun écart mentionné.
3. Les ressources utilisées 3.1 Utilisation des ressources humaines - Tableau sur l'effectif permanent et occasionnel par secteur d'activité - Trois tableaux sur la formation et le perfectionnement du personnel - Taux de départs volontaires : (texte + tableau) Tableau du taux d'employés auxquels des attentes ont été signifiées et taux de ceux ayant eu une évaluation	**Utilisation des ressources allouées** 5.1 Ressources humaines et données sur les ressources humaines (pages 38-39) : T19 Nombre par mission : commissaire, enquêtes, vérification et intégrité des entreprises; T20, T21, T22 Formation et perfectionnement; T23 Taux de départs volontaires; **Donnée pour l'année 2017-2018 manquante. Texte partiel. Taux de départs ministériels absent.** T24 Taux d'employés auxquels des attentes ont été signifiées et taux de ceux ayant eu une évaluation;
3.2 Utilisation des ressources financières - Tableau des dépenses par secteur d'activité	5.3 Utilisation des ressources financières : T26 Dépenses et évolution par secteur d'activité (page 41)
3.3 Utilisation des ressources informationnelles	5.4 Utilisation des ressources informationnelles :

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	***Rapport de 2019-2020 du Commissaire à la lutte contre la corruption*** **T = Tableau**
- Tableau des dépenses et investissements réels	T27 Dépenses et investissements réels (page 42)
4. Annexes — Autres exigences	
4.1 Gestion et contrôle de l'effectif	5.2 Gestion et contrôle de l'effectif (page 40) 5.2.1 Gestion et contrôle de l'effectif 5.2.2 Contrats de service (T25 Contrats de 25 000 $ et plus)
4.2 Développement durable	6.2 Développement durable : information = fournie par T28 à 33 selon différents objectifs gouvernementaux (pages 45-47) **Colonne/ligne « Atteinte de la cible » manquante**
4.3 Occupation et vitalité des territoires	6.5 Occupation et vitalité du territoire : « *Le Commissaire n'est pas un organisme assujetti à la* Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires » (page 48)
4.4 Divulgation d'actes répréhensibles à l'égard d'organismes publics	6.9 Divulgation d'actes répréhensibles (T49) (page 54)
4.5 Accès à l'égalité en emploi	6.7 Accès à l'égalité en emploi : information fournie sur les membres de groupes cibles : 6.7.1 Données globales : nombre d'employés réguliers (T34) (page 49) 6.7.2 Embauche selon le statut d'emploi (T35) (pages 49-50) Embauche de membres de groupes cibles (T36), Évolution de l'embauche des membres de groupes cibles (T37, T38 et T39); Groupes cibles parmi le personnel d'encadrement (T40) (page 51)
- Cibles gouvernementales minimales à atteindre ou à maintenir	**Cibles gouvernementales minimales absentes** 6.7.4 Autres mesures : (page 52) Programme de développement de l'employabilité des personnes handicapées Nombre de dossiers soumis Nombre de participants (T43-T44); Formation des gestionnaires (T45);
4.6 Code d'éthique et de déontologie des administratrices et des administrateurs publics	6.6 Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics : « *Aucune situation nécessitant une intervention en matière d'éthique et de déontologie n'a été signalée en 2019-2020* » (page 48). Code d'éthique et de déontologie joint à l'annexe 1;
4.7 Gouvernance des Sociétés d'État	Sans objet
4.8 Allégement réglementaire et administratif	6.4 Allégement réglementaire et administratif : révision du processus de communication des avis à l'Autorité et réflexion avec l'Autorité sur l'amélioration du fonctionnement (page 48)

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	***Rapport de 2019-2020 du Commissaire à la lutte contre la corruption*** **T = Tableau**
4.9 Accès aux documents et protection des renseignements personnels	6.10 Accès aux documents (T50 à T53) (pages 55-56)
4.10 Emploi et qualité de la langue française	6.8 Emploi et qualité du français (T46 à T49) (page 53)
4.11 Égalité entre les femmes et les hommes	6.7.3 Femmes Taux d'embauche de femmes (T41) (page 51) Taux de présence des femmes (T42)
4.12 Politique de financement des services publics	6.3 Politique de financement des services publics : « *Le commissaire n'offre pas de services ou de biens tarifés* » (p. 48)
	Application d'exigences législatives et gouvernementales 6.1 *Loi concernant la lutte contre la corruption* Information fournie tel que cela est requis par l'article 25 de la LCLCC sur le nombre de dénonciations reçues et traitées et sur les accusations et les condamnations en matière criminelle et pénale (page 44)

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

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* donne au Comité de surveillance la possibilité de « formuler les recommandations qu'il juge appropriées » (article 35.3). Le Comité s'est prévalu de cette possibilité dès son premier rapport annuel d'activité. Ce rapport, pour l'exercice 2018-2019, comportait 23 recommandations adressées soit au Commissaire à la lutte contre la corruption et à l'Unité permanente anticorruption, soit au ministère de la Sécurité publique et au gouvernement du Québec. Le deuxième rapport, pour l'exercice 2019-2020, comportait pour sa part 11 recommandations, toutes adressées au Commissaire. Plusieurs des recommandations sont assorties d'une date d'échéance correspondant à une ou à plusieurs années, jusqu'en 2023 pour certaines. Pour mémoire et pour référence, on trouvera en annexe du présent rapport le texte des 34 recommandations formulées par le Comité au terme des exercices 2018-2019 et 2019-2020.

Il est nécessaire que le Comité suive attentivement le sort réservé par les intéressés à ses recommandations afin d'en rendre compte, en temps utile, à l'Assemblée nationale du Québec. Cette démarche du Comité doit se poursuivre jusqu'à ce que chacune de ses recommandations ait connu un sort définitif, soit sa mise en œuvre, complète ou partielle, soit son rejet final. Aussi, le 27 janvier 2021, le Comité a-t-il écrit au Commissaire à la lutte contre la corruption et à la sous-ministre du ministère de la Sécurité publique pour les inviter à l'informer des suites données par leur organisme, au 31 mars 2021, aux recommandations. La demande portait sur l'ensemble des recommandations, y compris celles dont l'échéance se situe au-delà du 31 mars 2021 et celles n'ayant pas d'échéance précise. La demande laissait les intéressés maîtres de la forme de leur réponse et aussi de la possibilité de soumettre des éléments de réponse communs pour des recommandations les interpelant solidairement.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption et la sous-ministre de la Sécurité publique ont chacun transmis une réponse au Comité.

Le présent chapitre fait état du degré de mise en application des 34 recommandations déjà formulées par le Comité. Ce chapitre compte trois parties. La première dresse un bilan global, en date du 31 mars 2021, du cheminement des 34 recommandations. La deuxième explique les suites données aux recommandations par le Commissaire à la lutte contre la corruption et le ministère de la Sécurité publique. La troisième exprime les observations et les commentaires du Comité.

IV.1 BILAN GLOBAL DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS AU 31 MARS 2021

À partir des renseignements reçus du ministère de la Sécurité publique et du Commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité présente dans le tableau 4.1 le bilan global du cheminement des 34 recommandations, et ce, en date du 31 mars 2021. Quatre possibilités s'offrent pour chaque recommandation : rejetée, réalisation achevée, en cours de réalisation et suites non débutées.

Tableau 4.1
BILAN AU 31 MARS 2021 DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS 1 À 34

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

R	Objet	Échéance	Rejetées	Réalisées	En cours	Non débutées
2/24	Modifications au Rapport annuel de gestion	Édition 2019-2020 ou subséquentes			X	
2/25	Examen de la durée des prêts de service d'enquêteurs de la SQ et des effets	Aucune				X
2/26	Rétention du personnel : sondage de mobilisation et plan d''action	Aucune			X	
2/27	Établissement d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre	Aucune				X
2/28	Attentes et évaluation annuelle effectives des personnels par le CLCC[6]	2021 03 31			X	
2/29	Développement du perfectionnement professionnel du personnel d'enquête	Aucune			X	
2/30	Développement du perfectionnement professionnel des gestionnaires ou des superviseurs d'enquêtes	Aucune			X	
2/31	Meilleur éclairage du public sur les actes répréhensibles à rapporter au CLCC	2021 12 31			X	
2/32	Analyse d'une possible baisse tendancielle des signalements	Aucune				X
2/33	Examen des délais moyens pour la réception et l'analyse des signalements	Aucune				X
2/34	Précisions à apporter aux statistiques sur l'analyse des signalements	Aucune				X
	TOTAL (Note 7)		2	10	18	5

NOTES :

1. Le ministère de la Sécurité publique refuse la responsabilité de *valider* les politiques de gestion du Commissaire en invoquant le respect dû à l'indépendance du corps policier. Pour sa part, le Commissaire considère cette recommandation comme réalisée, puisque le ministère de la Sécurité publique l'a invité à lui soumettre pour *information* les politiques adoptées.
2. La recommandation sur le rapport annuel de gestion du Commissaire est partiellement réalisée, puisque d'autres éléments n'ont pas encore fait l'objet de suivis.
3. Le Protocole est venu à échéance le 13 juillet 2021.
4. La recommandation 20 d'accorder au Commissaire une représentation au conseil d'administration de l'École nationale de police du Québec a été refusée dans sa formulation originale. Mais, le ministère de la Sécurité publique considère que la réflexion se poursuit sur les meilleurs modes de représentation du Commissaire.
5. Le ministère de la Sécurité publique considère cette recommandation comme réalisée; le Commissaire considère que sa réalisation est en cours.
6. La recommandation est réalisée partiellement, puisque l'évaluation du personnel d'enquête du Commissaire reste à compléter..
7. La recommandation 6 comporte deux éléments et deux échéances, ce qui explique le total de 35 suivis.

Aux fins du tableau, le Comité a retenu comme « Réalisées » seulement les recommandations qui sont **entièrement** réalisées au 31 mars 2021. Le Comité signale que la pandémie que le

Québec subit depuis la mi-mars 2020 a retardé la réalisation complète de certaines recommandations qui auraient pu l'être au 31 mars 2021, mais, comme elles ne le sont effectivement pas, elles figurent dans la colonne « En cours ». Par ailleurs, la colonne « En cours » comporte des recommandations dont l'échéance est postérieure au 31 mars 2021. La colonne « Non débutée » comporte des recommandations dont la réalisation n'était pas commencée en date du 31 mars 2021. Enfin, le Comité expliquera ci-après ce que signifie la mention « Rejetée » pour deux recommandations.

IV.2 SUITES DONNÉES PAR LE COMMISSAIRE ET L'UPAC ET PAR LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AUX RECOMMANDATIONS LES CONCERNANT

Le Commissaire et le ministère de la Sécurité publique ont transmis au Comité des renseignements détaillés sur les suites qu'ils ont données aux recommandations. Afin d'exploiter au mieux cette information et mesurer le plus justement possible ce qu'il advient de ses 34 recommandations, le Comité propose deux tableaux distincts et complémentaires, soit les tableaux 4.2 et 4.3.

Le tableau 4.2 s'emploie à faire la synthèse de l'information reçue du Commissaire et du ministère de la Sécurité publique pour chacune des 34 recommandations, selon l'ordre dans lequel les recommandations figurent dans les rapports du Comité, en rappelant la substance de la recommandation et les suivis effectués.

Le Comité constate que, pour plusieurs recommandations, les répondants ont indiqué que des travaux étaient déjà entrepris ou devaient l'être dans un proche avenir ou encore ont fait état de leurs projets futurs en réponse à l'une ou l'autre des recommandations. Tout en appréciant cette information, le Comité rappelle que le présent chapitre a pour fonction de dresser un état de la situation de la réalisation de ses recommandations **au 31 mars 2021.**

Tableau 4.2
SYNTHÈSE DE L'INFORMATION REÇUE AU 31 MARS 2021 CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 1 À 34 DU CSUPAC AU TERME DE L'EXERCICE 2020-2021

R	**Objet et échéance**	**Suivis du MSP**	**Suivis du CLCC**
1	Constitution complète du corps de police spécialisé du CLCC 2023 03 31	- Sanction du PL 72 (2020 12 11) permettant au CLCC d'embaucher comme employés les membres de son équipe spécialisée d'enquête - Élaboration en cours du projet de règlement sur les critères de sélection des membres du CLCC - Entente de services administratifs convenue entre le MSP et le CLCC, en vigueur depuis 2015, couvre les différents besoins du CLCC : technologies de l'information, gestion immobilière, ressources matérielles, financières et humaines - Suites données à plusieurs des besoins du CLCC : - infrastructure informatique terminée permettant au CLCC de quitter les serveurs de la Sûreté du Québec et transfert des dossiers ouverts; - outils technologiques acquis et installés. - Travaux visant à développer une politique de rémunération pour les membres du CLCC se poursuivent en collaboration avec le CLCC et le SCT	- Chantier interne en cours depuis février 2018 (Note 1) - Intégration au sein du CLCC des activités du Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec, jusqu'alors équipe désignée de l'UPAC, y compris le transfert du personnel civil et d'un budget - Établissement d'un système de prêt de service avec les autorités dont relèvent les corps de police - Conclusion d'une Entente concernant la fourniture de services de gendarmerie, d'enquête et de soutien par la Sûreté du Québec - Obtention de la certification du Centre de renseignements policiers du Québec - Envoi au MSP des besoins et des enjeux du CLCC à titre de nouveau corps de police spécialisé; demandes adressées au MSP en 2020-2021, notamment en matière de ressources informationnelles et matérielles - Discussions tenues régulièrement avec le MSP
2	Groupe de travail sur les formations et les compétences	- Rapport du Groupe de travail reçu le 30 novembre 2020	- Collaboration étroite à la réalisation des travaux
3	Plan de formation professionnelle des personnels du CLCC 2020 04 01	- Responsabilité du CLCC - Plan déposé au MSP pour information (et non pour approbation)	- Embauche d'une conseillère responsable - Travaux effectués sur le Plan de formation destiné aux policiers : - révision des descriptions d'emploi de certains enquêteurs; - élaboration du profil de compétences; - diagnostic des besoins de formation; - élaboration et développement en cours du parcours de formation interne et externe. - Travaux amorcés pour la réalisation du Plan de formation destiné au personnel civil - Plan de formation destiné à l'équipe de gestion, en

R	**Objet et échéance**	**Suivis du MSP**	**Suivis du CLCC**
			cours d'élaboration
4	Formation en éthique du personnel du CLCC et sensibilisation	- Programme des sessions de sensibilisation en éthique reçu le 21 janvier 2021.	- Transmission du programme 2019-2020 au MSP - Diffusion d'une session de sensibilisation auprès d'une partie du personnel - Suspension des sessions en raison de la COVID-19 - Adoption d'un plan d'action 2021 prévoyant une série de mesures en éthique - Nouvelle ressource pour la mise en œuvre du plan d'action
5	Adoption du règlement disciplinaire du CLCC 2020 04 01	- Première version du règlement reçue et première analyse réalisée en 2020 - Échanges entre CLCC et le MSP suspendus le temps que le projet de loi no 72 soit adopté; échanges repris en février 2021	- Travaux avec le soutien d'une firme externe - Discussion entre les autorités du CLCC et du MSP - Transmission au MSP en février 2020 du projet de règlement, pour avis - Réception des commentaires du MSP et du ministère de la Justice
6	Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion du CLCC 2019 10 31 Ensemble complété au 2023 03 31	- Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion a été reçu, pour information	- Calendrier réalisé - 123 politiques définies - 24 politiques de gestion adoptées - 5 politiques en cours d'approbation
7	Validation des politiques du CLCC et de leurs modifications par la ministre	- Premier ensemble de politiques de gestion reçu le 2020 07 07, pour information	- Procédure de transmission établie entre le CLCC et le MSP - Premier ensemble de politiques acheminé au MSP en juillet 2020, pour information
8	Politique du CLCC sur les conflits d'intérêts : - conseiller externe indépendant choisi en consultation avec la ministre	- Politique de gestion sur les conflits d'intérêts reçue le 2020 07 07, pour information	- Politique soumise le 2019 09 06 à l'ENAP - Réception de l'analyse critique de l'ENAP - Révision de la politique de gestion et transmission aux membres de l'UPAC et au MSP, pour information - Transmission en juillet 2020 de la politique au MSP, pour information
9	Politique de relations avec les médias 2019 09 30	- Politique de gestion en matière de relations avec les médias reçue le 2020 07 07, pour information	- Réalisé le 2019 04 03 - Transmission en juillet 2020 de la politique au MSP, pour information
10	Habilitations de sécurité de tout employé révisée tous les trois ans	- Responsabilité du CLCC	- Ajout d'une disposition relative au renouvellement de l'habilitation sécuritaire dans le projet d'entente-cadre prévoyant le prêt de service de policiers municipaux - Discussions entre les autorités du CLCC et de la Sûreté du Québec et des équipes désignées

R	**Objet et échéance**	**Suivis du MSP**	**Suivis du CLCC**
			- Travaux poursuivis avec la Sûreté du Québec en prévision de la conclusion d'un protocole en matière d'habilitation sécuritaire et d'un formulaire d'autodéclaration
11	Rapport annuel de gestion du CLCC 2019 07 31	- Responsabilité du CLCC	- Efforts déployés pour que le RAG 2018-2019 réponde à certaines demandes du CSUPAC - RAG 2019-2020 bonifié par l'intégration de 10 demandes sur 13 formulées par le CSUPAC
12	Ententes avec les villes pour prêt de service de policiers	- Responsabilité du CLCC	- Amorce des travaux, en 2018, en vue d'établir un système de prêt de service avec les autorités dont relèvent les corps de police municipaux - Deux autres ententes de prêt de service conclues pour un total de cinq - Discussions en cours auprès de six autres partenaires
13	Révision du protocole avec la SQ, selon les principes de l'entente avec les villes	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
14	Établir ou réviser les protocoles ou les ententes avec les partenaires avant 2023 03 31	- Responsabilité du CLCC	- Évaluation avec les partenaires de la nécessité et de la plus-value de se doter d'un protocole d'entente - Adhésion au Réseau des autorités de prévention de la corruption (Réseau Šibenik) - Adhésion aux réseaux Francopol et Intersection - Conclusion d'une entente de collaboration avec l'Agence française anticorruption - Conclusion d'une entente sur la communication de renseignements entre le CLCC et l'AMP - Accord de collaboration conclu avec l'ENAP (juillet 2020)
15	Liaison avec le DPCP 2019 11 30	- Responsabilité du CLCC	- Rencontres : 2019 08 30, 2020 05 05, 2020 10 15
16	Conférence de stratégie des partenaires 2020 01 31	- Responsabilité du CLCC	- Rencontres : 2019 09 25, 2020 04 09, 2020 11 13
17	Comité de liaison académique	- Responsabilité du CLCC	- En février 2020, début des travaux de recrutement des membres - Première approche effectuée auprès du Centre international de criminologie comparée
18	Fonction de vigie pour repérage de meilleures pratiques 2020 04 01	- Responsabilité du CLCC	- Élaboration d'un plan de travail pour la mise en place du mécanisme de vigie dont l'entrée en vigueur était prévue le 2020 04 01

R	**Objet et échéance**	**Suivis du MSP**	**Suivis du CLCC**
			- Mise en œuvre du plan de travail suspendue au début de la pandémie - Mise en place d'une vigie particulière durant la pandémie - En mars 2021, adoption d'un cadre de vigie
19	Prolongation du Plan stratégique 2016-2020	- Responsabilité du CLCC	- Réalisée le 2019 08 30 par lettre au SCT confirmant la prolongation
20	Représentation du CLCC au conseil d'administration de l'ENPQ	- Évaluation négative par le MSP et l'ENPQ de la valeur de la participation du CLCC au CA de l'ENPQ - Réflexion en cours sur la réalité policière que pourraient déterminer d'autres avenues - Travail futur avec le CLCC afin que celui-ci puisse siéger aux instances appropriées	- A été sollicité par le MSP pour le suivi de cette recommandation - Invitation de l'ENPQ au CLCC à participer à son Comité consultatif client
21	Identification corporative spécifique du CLCC	- Modifications apportées au Décret sur l'identification visuelle du gouvernement pour ajouter le CLCC à la liste des organismes qui ne sont pas assujettis au programme d'identification visuelle du gouvernement du Québec	- Entrée en vigueur en octobre 2020 de la nouvelle identification visuelle du CLCC et de l'UPAC
22	Crédits budgétaires supplémentaires pour le CLCC	- Tenue de rencontres régulières pour connaître les besoins du CLCC - Entente de services administratifs convenue entre le MSP et le CLCC, couvre les besoins du CLCC - Pour 2020-2021, le CLCC a disposé de la marge de manœuvre budgétaire requise	- Discussions sur une base régulière entre le CLCC et le MSP à ce sujet
23	Approbation de dépenses et évaluation du commissaire	- Encadrement en place : dépenses admissibles et modalités applicables selon les règles de rémunération et autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur - Dépenses du commissaire validées en interne par le directeur de l'administration du CLCC; même procédure que celle pour un sous-ministre (double regard) - Dépenses et frais de fonction du commissaire diffusés sur le site Internet de l'UPAC, comme pour les titulaires d'un emploi supérieur, en vertu du *Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels* - Bien que le commissaire soit nommé par	- Responsabilité du MSP

R	Objet et échéance	Suivis du MSP	Suivis du CLCC
		l'Assemblée nationale, il a été convenu que le commissaire déposerait un bilan annuel à la sous-ministre pour évaluation de son rendement	
2/24	Modifications du rapport annuel de gestion	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
2/25	Examen de la durée des prêts de service d'enquêteurs de la SQ et des effets	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
2/26	Rétention du personnel : sondage de mobilisation et plan d'action	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
2/27	Établissement d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
2/28	Attentes et évaluation annuelles effectives des personnels par le CLCC 2021 03 31	- En vertu de son entente avec le MSP, le CLCC peut être appuyé pour cette question	- Évaluation faite des employés affectés aux signalements selon la méthode de la fonction publique - Chantier entrepris visant à se doter de propres outils d'évaluation pour le personnel policier
2/29	Développement du perfectionnement professionnel du personnel d'enquête	- *Règlement sur les critères de sélection et sur la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête* en préparation	- Travaux en collaboration entre le CLCC, le MSP et l'ENPQ - Suites à venir
2/30	Développement du perfectionnement professionnel des gestionnaires ou des superviseurs d'enquête	- MSP est en accord avec l'esprit de cette recommandation	- Discussions en cours avec le MSP et l'ENPQ sur la manière de soutenir le développement des compétences des gestionnaires et des superviseurs et leur accès à des formations pertinentes et adaptées
2/31	Meilleur éclairage du public sur les actes répréhensibles à signaler au CLCC 2021 12 31	- Responsabilité du CLCC	- Projet en cours de capsules vidéo, de balados, des médias sociaux et de séances de sensibilisation et appui à la création de la Journée annuelle de sensibilisation au rôle des lanceurs d'alerte le 24 mars - Communiqué publié le 2021 03 24 dont l'annexe visait notamment à distinguer le mandat de l'UPAC
2/32	Analyse d'une possible baisse tendancielle des signalements	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
2/33	Examen des délais moyens pour la réception et l'analyse des signalements	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir
2/34	Précisions à apporter aux statistiques sur l'analyse des signalements	- Responsabilité du CLCC	- Suites à venir

Note 1 : Selon le CLCC, plusieurs recommandations du CSUPAC, dont les nos 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13 et 22, font partie intégrante du chantier de constitution du corps de police spécialisé au sein du CLCC.

En formulant ses recommandations, le Comité a assorti certaines d'entre elles d'échéances, alors que d'autres n'ont pas d'échéances précises. Le tableau 4.3 indique, selon l'ordre chronologique des échéances, le degré de réalisation ou de mise en œuvre de chaque recommandation. Ce tableau débute par les recommandations qui n'ont pas d'échéances précises.

Tableau 4.3
ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE AU 31 MARS 2021 DES RECOMMANDATIONS SELON LEURS ÉCHÉANCES DE RÉALISATION

Échéance	R	Objet	Resp.	État de la réalisation
Aucune	4	Formation et sensibilisation en éthique du personnel du CLCC	CLCC	- Diffusion d'une session de sensibilisation auprès d'une partie du personnel - Adoption du Plan d'action 2021 prévoyant des mesures en éthique - Transmission du programme des sessions de sensibilisation au MSP en janvier 2021 **EN COURS**
Aucune	7	Validation des politiques du CLCC et leurs modifications par la ministre	CLCC+ MSP	- La ministre ne veut pas approuver les politiques pour préserver l'indépendance du CLCC, mais accepte le dépôt au MSP pour information. - Procédure de transmission établie entre le CLCC et le MSP - Premier ensemble de politiques de gestion reçu par le MSP le 2020 07 07 **RECOMMANDATION INITIALE REJETÉE** (Note 3)
Aucune	10	Habilitations de sécurité de tout employé révisée tous les trois ans	CLCC	- Ajout d'une disposition pour renouvellement de l'habilitation sécuritaire dans le projet d'entente-cadre de prêt de service de policiers municipaux - Travaux poursuivis entre le CLCC et la Sûreté du Québec pour conclure un protocole d'habilitation sécuritaire et un formulaire d'autodéclaration **EN COURS**
Aucune	12	Ententes avec les villes pour prêt de service de policiers	CLCC	- Travaux en vue d'établir un système de prêt de service avec les autorités dont relèvent les corps de police municipaux - Deux autres ententes conclues pour un total de cinq - Discussions en cours auprès de six autres partenaires **EN COURS**
Aucune	13	Révision du protocole avec la SQ, selon les principes de l'entente avec les villes	CLCC	- Protocole expire le 13 juillet 2021 **NON DÉBUTÉ**
Aucune	17	Comité de liaison académique	CLCC	- Travaux débutés pour recrutement des membres - Approche auprès du Centre international de criminologie comparée **EN COURS**
Aucune	20	Représentation du CLCC au CA de l'ENPQ	MSP	- Évaluation négative par le MSP et l'ENPQ de la valeur de la participation du CLCC au CA de l'ENPQ - Invitation de l'ENPQ au CLCC à participer à son Comité consultatif client **RECOMMANDATION INITIALE REJETÉE** (Note 1)
Aucune	21	Identification corporative spécifique du CLCC	MSP	- Modifications apportées au Décret sur l'identification visuelle du gouvernement du Québec pour que le CLCC n'y soit pas assujetti - Entrée en vigueur en octobre 2020 de la nouvelle identification visuelle **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
Aucune	22	Crédits budgétaires supplémentaires pour le CLCC	MSP	- Tenue de rencontres régulières pour connaître les besoins du CLCC - Entente de services administratifs convenue entre le MSP et le CLCC, couvre les différents besoins du CLCC

Échéance	R	Objet	Resp.	État de la réalisation
				- Pour 2020-2021, le CLCC a disposé de la marge de manœuvre budgétaire requise, selon le MSP **RECOMMANDATION RÉALISÉE (SELON MSP) ET EN COURS (SELON CLCC)** (Note 2)
Aucune	19	Prolongation du Plan stratégique 2016-2020	CLCC	- Réalisée le 2019 08 30 par lettre au SCT confirmant la prolongation RECOMMANDATION RÉALISÉE
Aucune	23	Approbation de dépenses et évaluation du commissaire	MSP	- Pour les dépenses, règles applicables aux titulaires d'emplois supérieurs : vérification par un employé responsable et approbation par le directeur de l'administration du CLCC. Publication des dépenses sur le site du CLCC - Évaluation : le commissaire remet un bilan annuel à la sous-ministre **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
Aucune	2/25	Examen de la durée des prêts de service d'enquêteurs de la SQ et des effets	CLCC	- Aucun développement au 2021 03 31 **NON DÉBUTÉE**
Aucune	2/26	Rétention du personnel : sondage de motivation et plan d'action	CLCC	**NON DÉBUTÉE**
Aucune	2/27	Établissement d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre	CLCC	**NON DÉBUTÉE**
Aucune	2/29	Développement du perfectionnement professionnel du personnel d'enquête	CLCC	- *Règlement sur les critères de sélection et sur la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête*, dont l'édiction est prévue à la fin de juin 2021, rendra obligatoire un parcours de formation adapté aux membres de l'équipe spécialisée qui exercent des fonctions d'enquête - Parcours de formation sera développé par l'ENPQ - Travaux sont en cours en collaboration entre le MSP, le CLCC et l'ENPQ **EN COURS**
Aucune	2/30	Développement du perfectionnement professionnel des gestionnaires ou des superviseurs d'enquête	CLCC	- Discussions en cours entre le CLCC, le MSP et l'ENPQ sur la manière de soutenir le développement des compétences et l'accès à des formations pertinentes et adaptées - Plan de formation en cours d'élaboration qui inclut la formation de perfectionnement professionnel **EN COURS**
Aucune	2/32	Analyse d'une possible baisse tendancielle des signalements	CLCC	- Suivi de l'évolution du nombre de dénonciations reçues - Aucune étude amorcée entre la date d'émission de la recommandation au 2021 03 31 **NON DÉBUTÉE**
Aucune	2/33	Examen des délais moyens pour la réception et l'analyse des signalements	CLCC	- Suivi de l'évolution du délai moyen - Aucune étude amorcée entre la date d'émission de la recommandation au 2021 03 31 **NON DÉBUTÉE**
Aucune	2/34	Précisions à apporter aux statistiques sur l'analyse des signalements.	CLCC	- Aucune travaux et ni examens amorcés au 2021 03 31 **NON DÉBUTÉE**
2019 09 30	8	Politique du CLCC sur les conflits d'intérêts :	CLCC	- Politique de gestion soumise le 2019 09 06 auprès de l'ENAP

Échéance	R	Objet	Resp.	État de la réalisation
		- évaluation externe avant 2019 09 30 - révision avant le 2020 04 01 - conseiller externe indépendant choisi en consultation avec la ministre		**RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2019 09 30	9	Politique de relations avec les médias	CLCC	- Politique réalisée le 2019 04 03 et transmise au MSP pour information - La ministre ne veut pas approuver les politiques pour préserver l'indépendance du CLCC, mais accepte dépôt au Ministère pour information - Politique reçue le 2020 07 07 par le MSP **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2019 10 31	6	Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion du CLCC	CLCC	- Calendrier réalisé le 2019 10 15 et transmis au MSP le 2020 03 03 **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2019 11 30	15	Comité de liaison avec le DPCP	CLCC	- Première rencontre du Comité de liaison le 30 août 2019 - Rencontres subséquentes le 2020 05 05, le 2020 10 15 **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2020 01 31	16	Conférence de stratégie avec les partenaires	CLCC	- Première rencontre de la Conférence le 2019 09 25 - Rencontres subséquentes le 2020 04 09, le 2020 11 13 et la prochaine aura lieu en mai 2021 **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2020 04 01	3	Plan de formation professionnelle des personnels du CLCC	CLCC	- Embauche d'une conseillère responsable de cette recommandation - Travaux réalisés sur le Plan de formation destinés aux policiers : - révision de certaines descriptions d'emploi d'enquêteurs - diagnostic des besoins de formation - élaboration et développement en cours du parcours de formation interne et externe - Travaux amorcés pour la réalisation du Plan de formation destiné au personnel civil en prévention, vérification et enquêtes, notamment la révision de certaines descriptions d'emploi et le diagnostic des besoins de formation - Plan de formation destiné à l'équipe de gestion en cours d'élaboration - Mise en œuvre de cette recommandation freinée par le contexte de la pandémie et le départ d'un membre responsable de cette recommandation - La ministre ne veut pas approuver pour préserver l'indépendance du CLCC, mais accepte le dépôt au MSP pour information **EN COURS**
2020 04 01	5	Adoption du règlement disciplinaire du CLCC	CLCC+ MSP	- Transmission au MSP en février 2020 du projet de règlement, pour avis - Première version du règlement reçue par le MSP et première analyse réalisée en 2020 - Discussions entre le MSP et le CLCC au sujet du projet de règlement - Réception des commentaires du MSP et du ministère de la Justice - Adoption du projet de loi n^{o} 72 attendue avant de conclure les travaux

Échéance	R	Objet	Resp.	État de la réalisation
				touchant le règlement - Échanges repris en février 2021 **EN COURS**
2020 04 01	18	Fonction de vigie pour les meilleures pratiques	CLCC	- Élaboration d'un plan de travail pour la mise en place du mécanisme de vigie entré en vigueur le 2020 04 01 - Mise en œuvre du plan de travail initial, suspendue au début de la pandémie pour faire place à une vigie instaurée dès avril 2020, en lien avec les risques de corruption dans le contexte de la pandémie - En mars 2021, adoption d'un cadre de vigie **EN COURS**
2020 04 01	8	Politique du CLCC sur les conflits d'intérêts : - évaluation externe avant le 2019 09 30 - révision avant le 2020 04 01 - conseiller externe indépendant choisi en consultation avec la ministre	CLCC	- Réception de l'analyse critique de l'ENAP sur le projet de politique - Révision de la politique en fonction de l'analyse critique de l'ENAP - Transmission de la politique au MSP en juillet 2020, pour information, et aux membres **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2020 05 31	2	Groupe de travail sur les formations et les compétences : rapport attendu le 2020 05 31	CLCC+ MSP	- Rapport du groupe de travail reçu par le MSP le 2020 11 30 **RECOMMANDATION RÉALISÉE**
2020 07 31	11	Rapport annuel de gestion du CLCC	CLCC	- Efforts déployés pour que le RAG 2018-2019 réponde à certaines demandes du CSUPAC - RAG 2019-2020 bonifié par l'intégration de 10 demandes sur 13 formulées par le CSUPAC **RECOMMANDATION PARTIELLEMENT RÉALISÉE**
Édition 2019-2020 ou subséquentes	2/24	Modifications au Rapport annuel de gestion	CLCC	- Information prescrite par le CSUPAC sera examinée pour le RAG 2020-2021 **NON DÉBUTÉE**
2021 03 31	2/28	Attentes et évaluation annuelle effectives des personnels par le CLCC	CLCC	- Évaluations faites des employés affectés aux signalements selon la méthode de la fonction publique - Chantier non amorcé pour les outils d'évaluation destinés aux policiers prêtés **EN COURS**
2021 12 31	2/31	Meilleur éclairage du public sur les actes répréhensibles à signaler au CLCC	CLCC	- Projet en cours de capsules vidéo, de balados, de médias sociaux et de séances de sensibilisation - Communiqué publié le 2021 03 24 sur les lanceurs d'alertes dont l'annexe vise à distinguer les mandats des organismes~~,~~ dont l'UPAC **EN COURS**
2023 03 31	6	Rédaction complétée de toutes les politiques de gestion	CLCC	- 123 politiques de gestion identifiées - 24 politiques de gestion adoptées, 5 en cours d'approbation - Un premier ensemble de politiques a été reçu par le MSP le 2020 07 07 **EN COURS**

Échéance	R	Objet	Resp.	État de la réalisation
2023 03 31	14	Établir ou réviser les protocoles ou les ententes avec les partenaires avant 2023 03 31	CLCC	- Évaluation avec les partenaires de la valeur ajoutée de se doter d'un protocole d'entente - Adhésion au Réseau des autorités de prévention de la corruption (Réseau Šibenik) soutenu par le Conseil d'Europe - Adhésion au réseau Francopol à titre de membre votant - Adhésion au réseau Intersection - Entente de collaboration avec l'Agence française anticorruption - Entente sur la communication de renseignements entre CLCC et l'AMP **EN COURS**
2023 03 31	1	Constitution complète du corps de police spécialisé du CLCC	CLCC+ MSP+ Gouv.	- Adoption du PL 72 permettant au CLCC d'embaucher les membres de son équipe spécialisée d'enquête - PL 72 contient aussi une disposition prévoyant que le gouvernement établit, par règlement, les critères de sélection de ces personnes ainsi que la formation qu'elles doivent suivre. Élaboration du projet de règlement en cours - Intégration au sein du CLCC des activités du Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec, jusqu'alors une équipe désignée de l'UPAC, y compris le transfert du personnel civil et d'un budget - Établissement d'un système de prêt de service avec les autorités dont relèvent les corps de police - Conclusion d'une entente concernant la fourniture de services de gendarmerie, d'enquête et de soutien par la Sûreté du Québec - Obtention de la certification du Centre de renseignements policiers du Québec - Entente de services administratifs entre le MSP et le CLCC couvre les différents besoins en technologies de l'information, gestion immobilière, ressources matérielles, financières et humaines - Signification au MSP des besoins informatiques, financiers et matériels découlant de la création du corps de police - MSP a donné suite à plusieurs besoins. Par exemple : - infrastructure informatique-et transfert des dossiers - outils technologiques acquis et installés - Développement d'une politique de rémunération pour les membres du CLCC en discussion avec MSP et SCT - Prévision de révision de l'Entente relative à la fourniture de services administratifs avec le MSP - Diagnostic à réaliser en 2021-2022 pour documenter les besoins supplémentaires générés par entente avec le MSP et l'adoption du projet de loi n° 72 **EN COURS**

NOTES DU TABLEAU 4.3 :
1. La recommandation 20 dans sa formulation originale a été refusée. Mais, le MSP considère que la réflexion se poursuit sur les meilleurs modes de représentation du CLCC.
2. Le MSP considère cette recommandation nº 22 comme réalisée, alors que le CLCC considère que sa réalisation est en cours.
3. Le CLCC considère cette recommandation nº 7 comme réalisée, puisque le MSP l'a invité à lui soumettre pour information les politiques adoptées.

IV.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ

À la lumière des renseignements qui précèdent, le Comité formule les observations et les commentaires qui suivent.

(1) RECOMMANDATIONS REJETÉES : 2
Sur 34 recommandations, deux, à ce jour, ont été rejetées selon le libellé original formulé par le Comité. Cependant, elles ne seront pas sans suites.

Dans le cas de la recommandation 7 sur la validation des politiques de gestion du Commissaire par la ministre de la Sécurité publique, la ministre a informé le Comité de son jugement qu'un tel pouvoir empièterait sur l'indépendance dont doit bénéficier le Commissaire. Cependant, le Ministère et le Commissaire ont convenu que celui-ci transmettrait « pour information » à la ministre ses politiques de gestion, et il le fait régulièrement. Le CSUPAC est pleinement satisfait de cet arrangement qui protège l'indépendance de gestion du Commissaire, mais permet un regard externe (autre que celui du Comité) sur les politiques de gestion qu'il élabore. Il est donc loisible au Ministère de conseiller le Commissaire, si cela peut être utile.

Dans le cas de la recommandation 20 sur la présence du Commissaire au conseil d'administration de l'École nationale de police du Québec (ENPQ), le Comité est informé que l'École a invité le Commissaire à participer à son « comité consultatif client ». Le Comité prend bonne note de cet arrangement et espère qu'il permettra au CLCC de bénéficier de services de formation fournis par l'École qui sont pleinement adaptés aux besoins propres de ce corps de police spécialisé.

(2) RECOMMANDATIONS RÉALISÉES : 8
Huit recommandations du Comité sont déjà entièrement réalisées :
2 : Formation d'un groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour le corps de police spécialisé du CLCC. Le groupe a été formé et a remis son rapport à la ministre de la Sécurité publique;
8 : Politique sur les conflits d'intérêts;
9 : Politique de relations avec les médias;
15 : Comité de liaison avec le DPCP;
16 : Conférence de stratégie avec les partenaires du CLCC;
19 : Prolongation d'un an du Plan stratégique 2016-2020;
21 : Nouvelle identification corporative du CLCC;

23 : Mécanisme d'approbation des dépenses et d'évaluation du commissaire à la lutte contre la corruption.

La recommandation 6 constitue un cas particulier, puisqu'elle comportait deux éléments :
- la mise au point, le ou avant le 31 octobre 2019, d'un calendrier de développement des politiques de gestion;
- le développement d''un premier ensemble complet de telles politiques pour le 31 mars 2023.

Le premier élément avait été réalisé. Cependant, la pandémie a sérieusement perturbé ce calendrier. Aussi, dans le présent rapport, le Comité formule une nouvelle recommandation (3/42) demandant au Commissaire de mettre à jour son calendrier de développement de politiques de gestion.

(3) RECOMMANDATIONS EN COURS DE RÉALISATION : 14
Quatorze recommandations (avec ou sans échéance précise) sont en cours de réalisation et parvenues à des degrés variables de réalisation.

Diverses raisons expliquent cet état de choses.
- Recommandations dont la réalisation est perturbée par la pandémie touchant le Québec depuis mars 2020 (3, 4, 18), mais qui pourraient être achevées en 2021-2022.
- Recommandations dont la réalisation requiert des négociations ou un travail commun du Commissaire et de certains de ses partenaires (10, 12, 14, 17, 22, 29, 30).
- Recommandations ayant connu un début de réalisation, mais requérant encore des actions du Commissaire (11, 26).
- Recommandation dépendante : même si la recommandation 5 (règlement disciplinaire) avait comme échéance le 1er avril 2020, le Comité comprend que le processus d'élaboration, de prise de commentaires et d'édiction du règlement a pris plus de temps que prévu et que l'édiction est prévue à l'automne 2021, parallèlement à l'adoption du règlement disciplinaire devant découler de l'adoption du projet de loi 72.

Hormis le cas possible de recommandations dont la complète réalisation requiert l'accord d'un partenaire, les renseignements dont dispose le Comité lui permettent de penser que la très grande majorité de ces 14 recommandations sera réalisée, soit en raison de leur état d'avancement, soit en raison des intentions exprimées par le Commissaire.

(4) RECOMMANDATIONS ENCORE SANS DÉBUT DE RÉALISATION : 7
Sept recommandations n'ont pas connu d'amorce de réalisation (13, 24, 25, 27, 32, 33 et 34).

Dans le cas de la recommandation 13, il faut rappeler que le protocole de prêt de service d'enquêteurs de la Sûreté du Québec était en vigueur jusqu'au 13 juillet 2021.

En outre, la recommandation 28 (évaluation des policiers) n'a pas encore été traitée parce que le CLCC a choisi de la lier à la recommandation 13.

Pour les recommandations 24, 25, 27, 32, 33 et 34, le Commissaire, depuis leur publication officielle dans le rapport d'activité 2019-2020 du CSUPAC, le 8 octobre 2020, déclare n'avoir pas eu suffisamment de temps ou de ressources disponibles pour amorcer les actions requises pour y donner suite. C'est un ensemble de recommandations dont le Comité suivra attentivement le cheminement futur.

(5) CAS PARTICULIER DE LA RECOMMANDATION 1

La recommandation 1 constitue un cas particulier aux yeux du Comité, puisqu'elle concerne la **constitution complète du corps policier du CLCC.**

Pour le Comité, cette recommandation a connu une avancée considérable et décisive avec l'adoption et la sanction, en décembre 2020, du projet de loi 72. Désormais, le commissaire a le pouvoir d'embaucher lui-même directement ses propres enquêteurs, et ce, selon des critères de sélection et des antécédents de formation qui lui seront propres, à être définis par un règlement du gouvernement. Par ailleurs, la pleine réalisation de la recommandation 2 (groupe de travail sur la question de la formation des enquêteurs du CLCC) fournit au gouvernement une réflexion sur les critères de sélection et les antécédents de formation qui devraient s'appliquer au corps de police spécialisé du CLCC. Le règlement sur ce sujet, que doit adopter et mettre en application le gouvernement d'ici la fin de 2021, marquera un autre pas dans la constitution complète du corps de police spécialisé du CLCC, ce dont se réjouit le Comité.

***

Le Comité conclut que 22 des 34 recommandations qu'il a formulées à ce jour ont été appliquées ou sont en voie de l'être. Cela constitue un bilan très satisfaisant. Il y a tout lieu de penser que les sept recommandations n'ayant pas donné lieu à une action devraient éventuellement être appliquées à leur tour.

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

En vertu de l'article 35.3 (4°) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption,* le Comité de surveillance des activités de l'UPAC peut donner son avis « sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption ». Considérant qu'au sein de l'UPAC le Commissaire à la lutte contre la corruption, y compris son corps de police spécialisé, constitue une entité autonome existant aussi à titre d'organisme public québécois — ce qui est illustré par l'obligation où il se trouve de produire un plan stratégique et un rapport annuel de gestion selon les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor — le Comité a jugé opportun, outre les questions précises dont il traite dans les chantiers inscrits dans son plan de travail, de s'intéresser à sa gestion générale. Tel est l'objet du présent chapitre.

Pour réaliser cet examen de la gestion générale du Commissaire, le Comité a poursuivi la pratique et utilisé la méthode mise en œuvre depuis 2018-2019. Il a donc soumis des questions à ce dernier, il a analysé les réponses reçues, il a examiné des documents et il a eu l'occasion de discuter avec les responsables de l'organisme.

V.1 MISSION ET NATURE DISTINCTIVE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE

Un premier élément à examiner en matière de gestion générale du Commissaire correspond à des développements relatifs à la mission et à la nature distinctive du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le Comité note en effet que l'année 2020-2021 a été l'occasion de développements porteurs et structurants pour l'affirmation de la mission et de la nature distinctive de ce corps de police spécialisé. L'élément le plus important, comme expliqué au chapitre I de ce rapport, est certainement l'adoption et la sanction du projet de loi 72, le 11 décembre 2020 (L.Q. 2020, chapitre 31). Cette loi, qui donne suite à la première recommandation du Comité de surveillance, définit sur des bases neuves, fonde véritablement le corps de police spécialisé pleinement autonome du CLCC, et en fixe la composition sous la responsabilité du commissaire. Outre ce développement, le Comité signale aussi les suivants :

- Le Groupe de travail sur les questions de formation pour le recrutement de ressources spécialisées pour le corps de police du CLCC a été institué par la ministre de la Sécurité publique à la recommandation du CSUPAC (recommandation 2 du rapport d'activité de 2018-2019);

- Dans la suite du rapport de ce groupe de travail, un projet de règlement sur les critères de sélection et la formation des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du Commissaire a été élaboré dans le sillage de l'adoption du projet de loi 72.

Il y aura lieu, compte tenu de ces développements de nature structurante, que le gouvernement les complète en adoptant, sur recommandation du Commissaire et de la ministre de la Sécurité publique, un règlement disciplinaire propre à ce corps de police spécialisé, tel que l'a recommandé le Comité en 2018-2019 (recommandation 5) et tel que cela doit exister dans tout corps de police québécois.

Par ailleurs, le Commissaire a rendu publics, au cours de l'exercice 2020-2021, un nouveau logo et un nouveau système d'identification corporative qui mettent bien en lumière les différentes fonctions de prévention, de vérification et d'enquête composant sa mission ainsi que les valeurs centrales de l'organisation. Ce développement est important pour la nouvelle identité de l'organisation et il répond aussi à une recommandation du CSUPAC (recommandation 21 du rapport d'activité de 2018-2019). Dans cet ordre de préoccupations, il convient de mentionner que le Commissaire a procédé, avec l'aide d'une firme spécialisée, à un sondage de notoriété. Le Comité a été informé que le Commissaire a réalisé, en 2020-2021, cinq activités internes de promotion des valeurs de son organisation.

Enfin, le Comité note que, pendant l'année 2020-2021, le commissaire a mis au point et soumis à l'approbation du Secrétariat du Conseil du trésor un projet de plan stratégique pour la période 2021-2024.

De l'avis du Comité, ces développements sont très positifs pour l'avenir du corps de police du CLCC et aussi de l'ensemble de l'organisme et de l'UPAC elle-même.

V.2 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Plusieurs développements de l'année 2020-2021 en matière de gestion de ressources humaines du Commissaire à la lutte contre la corruption méritent d'être mis en lumière.

V.2.1 Organigramme modifié

Le commissaire a mis en place et dévoilé à son personnel, le 9 octobre 2020, un organigramme modifié, lequel a été publié formellement et de manière détaillée le 26 novembre 2020. Certains changements structurels caractéristiques de cet organigramme méritent d'être soulignés :

(1) Secrétariat général
Le nouvel organigramme renforce le Secrétariat général de l'organisation, apparu à l'origine en novembre 2018, dans le but d'accroître la cohérence au sein de

l'organisation et de veiller de près aux enjeux qui surgissent. Une division des affaires publiques et des communications relève du Secrétariat général.

(2) Direction de l'administration
Le nouvel organigramme officialise une direction de l'administration à laquelle se rattachent une direction des ressources humaines et une direction des ressources financières, matérielles et informationnelles. Ce type d'unité paraît normal dans une organisation publique autonome. En outre, dans le processus d'autonomisation dans lequel est engagé en particulier le corps de police du CLCC, elle est essentielle. Par ailleurs, à toutes les fins administratives relatives au ministère de la Sécurité publique et à l'appareil gouvernemental en général, il y aura donc un premier interlocuteur du CLCC dans la personne du directeur de l'administration.

(3) Commissaire associé aux enquêtes (CAE)
Le nouvel organigramme réorganise le secteur du commissaire associé aux enquêtes. Il en résulte notamment la création du Bureau du CAE afin de développer « une vision globale » des opérations, de « faciliter la prise de décision », d'« assurer une cohérence organisationnelle » et d'améliorer le « déploiement des grandes orientations ». Il s'agit visiblement de faire en sorte que le commissaire associé aux enquêtes prenne une distance par rapport aux opérations quotidiennes d'enquête, ce qui apparaît pertinent au Comité. Par ailleurs, d'autres changements ont été introduits dans le secteur des enquêtes. Le chapitre VII ci-après expliquera plus en détail l'organisation de ce secteur du CLCC.

Selon ce nouvel organigramme, six responsables de grandes unités se rapportent directement au commissaire :

- le bureau du commissaire;
- le commissaire associé aux enquêtes;
- le commissaire associé aux vérifications;
- la Direction de la prévention et du soutien à la gouvernance;
- la Direction de l'administration;
- le secrétariat général.

L'examen de l'organigramme publié en novembre 2020 inspire quatre observations au Comité.

En premier lieu, le Comité souligne que l'organigramme mis en place en octobre 2020 a été voulu par le présent commissaire, lequel a eu l'occasion d'examiner l'organisation depuis sa désignation comme commissaire par intérim en octobre 2018 et comme commissaire en titre depuis novembre 2019. Cela donne à penser que le commissaire s'estime capable de bien encadrer les six titulaires de portefeuilles de l'organisation qui se rapportent directement à lui. Le Comité n'est pas en désaccord avec ce jugement que l'expérience future pourra soit confirmer, soit inviter à nuancer.

En deuxième lieu, l'organigramme permet au commissaire de se consacrer aux tâches propres à un chef d'organisation ou d'entreprise, soit l'orientation stratégique, la

coordination et la supervision de la cohérence et de la cohésion des composantes de l'organisation et de leur action, l'évaluation d'ensemble, la planification et la représentation générale auprès des partenaires, du gouvernement et de la population.

En troisième lieu, l'organigramme établit une distance hiérarchique marquée entre le commissaire et les opérations de base du CLCC, notamment les enquêtes. Au jugement du Comité, une telle distance paraît constituer un arrangement sain et utile pour le bon fonctionnement du Commissaire.

En quatrième lieu, le Comité rappelle qu'un organigramme établit sa valeur à l'usage. S'il devait s'avérer perfectible, le commissaire et son équipe voudront certainement y apporter des modifications. Pour le moment donc, le Comité s'en tient à mettre en évidence ce qui apparaît comme la bonne conception d'ensemble de ce nouvel organigramme.

V.2.2 Effectif en place

Selon l'information fournie au Comité, le Commissaire n'a pas doté l'ensemble des postes de l'effectif permanent autorisé ni pour le personnel civil (91/113), ni pour les enquêteurs en prêt de service d'autres corps policiers (68/81), ni pour les enquêteurs propres au commissaire (67/86).

Considérant que le Commissaire est une organisation en transition, en mutation et même en reconstruction, le Comité prend note de la situation sans formuler, pour le moment dans le cadre du présent rapport, de commentaire particulier. Il y a toutefois lieu de penser, dans le sillage de l'adoption du projet de loi 72 et de celle d'un règlement sur les critères de sélection et de formation, que cet état de choses offre à l'organisation de belles possibilités de construire et de renforcer ses rangs, particulièrement pour la fonction d'enquête. L'enjeu en est donc un de dotation prudente dans le but de trouver les meilleures ressources pour accomplir la mission du CLCC.

Par ailleurs, le Commissaire a enregistré en 2020-2021 un taux de départ volontaire de 17,4 %, soit très près de l'objectif de 16,6 % qu'il s'était fixé. Ces taux sont toutefois toujours supérieurs à ceux de la fonction publique québécoise (avant la pandémie). En 2016-2017 et en 2017-2018, le taux de départs volontaires du personnel pour l'ensemble de la fonction publique était de 11,1 %; en 2018-2019, il était de 12,3 %, selon les renseignements obtenus par le Comité. Cependant, le CLCC semble en voie de se rapprocher de ces taux généraux, ce qui est positif.

V.2.3 Gestion des compétences

Selon les renseignements fournis au Comité, on a fixé à 65 % des employés des attentes signifiées (pour un objectif de 81,25 %) et 48,7 % des employés ont effectivement été évalués, contre un objectif de 60,9 %. Le Comité soutient que ces résultats sont décevants, compte tenu de l'importance de la fixation d'objectifs et de l'évaluation de la performance des personnes, à la fois pour mesurer le degré de contribution des personnes à la réalisation de la mission de l'organisation, pour déterminer des activités de formation et de perfectionnement dont pourraient bénéficier des membres du personnel du CLCC (dont le Comité a déjà souligné l'importance par ses recommandations 3 et 4) et pour favoriser la mobilisation du personnel. Le Comité souligne que le Commissaire comme organisation doit donner un vigoureux coup de barre afin d'étendre à tous ses employés la fixation d'attentes et l'évaluation de la performance. C'est précisément ce que le Comité a recommandé au Commissaire dans son rapport de l'année 2019-2020 (recommandation 2/28). Le Comité souligne aussi 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. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

Au sujet du nombre moyen d'heures de formation par personne (6,78 pour les employés civils et 11,22 pour les policiers), le Comité rappelle que le corps de police du CLCC est un corps de police « spécialisé » aux prises avec une criminalité particulièrement complexe, ce qui peut requérir un nombre plus élevé d'heures de formation et de perfectionnement professionnel que pour un corps de police généraliste. De plus, dans ses précédents rapports, le Comité a bien insisté sur l'importance de la formation et du perfectionnement pour tous les personnels du Commissaire (recommandations 3, 4, 2/29, 2/30). Il ne peut ici que réitérer l'importance de la formation et du perfectionnement professionnel. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

En complément à ces observations sur la question de la formation et du perfectionnement professionnel, le Comité a été informé que le CLCC ne disposait pas, au terme de l'exercice 2020-2021, d'un système de gestion de l'information sur la formation. Selon le Comité, cette carence doit être rapidement comblée; il y reviendra dans le chapitre des recommandations.

V.2.4 Enjeux liés à l'éthique

Une politique de gestion relative aux conflits d'intérêts a été mise en place par le Commissaire à la fin de l'année 2018-2019. Au cours de l'année 2020-2021, trois capsules ont été produites pour consultation en ligne par les employés et sept activités de sensibilisation ont été tenues avec de nouveaux employés. Au cours de la même année, le responsable de l'éthique a fait 13 interventions en ligne pour les cas simples ou par téléphone lorsque nécessaire en raison des caractéristiques d'une la

situation particulière. La majeure partie, mais non la totalité, des employés a été formée en matière d'éthique. Il semble, enfin, que la grande majorité des employés a signé des ententes de confidentialité.

Selon les renseignements dont dispose le Comité, il appert que le Commissaire se préoccupe vivement des enjeux associés à l'éthique. Cela est tout à fait justifié et le Comité salue volontiers les efforts du CLCC en cette matière.

V.2.5 Mobilisation et motivation du personnel

Depuis janvier 2019 pour les civils et depuis la fin de l'été 2020 pour les policiers, le Commissaire a commencé à mener des entrevues de départ, lesquelles sont réalisées sur une base volontaire. La pandémie a forcé la tenue des entrevues par vidéoconférence. Environ 90 % des personnes concernées ont accepté de se prêter à une entrevue de départ. Selon des renseignements communiqués au Comité, le Commissaire déclare avoir tiré de ces entrevues de multiples constatations sur des thèmes tels que les aspects relationnels, la communication, la collaboration interne et externe, l'environnement physique du travail, le découpage des tâches et des responsabilités, les sentiments inspirés par une expérience chez le Commissaire et à l'UPAC. Sans doute de telles constatations, qui mettent en lumière l'intérêt des entrevues de départ, pourront-elles être exploitées par le Commissaire pour ses politiques et ses pratiques de gestion de personnel.

Dans ce contexte, le Comité rappelle sa recommandation 2/27 sur la gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre.

V.3 GESTION DE LA PERFORMANCE

En raison de la pandémie qui a éclaté au Québec à la mi-mars 2020 et qui a contraint à de longues périodes de confinement (à géométrie variable) et aussi au télétravail pour un très grand nombre de personnes de tous les milieux professionnels, le fonctionnement du Commissaire à la lutte contre la corruption a été atypique. Aussi, le Comité a pris bonne note, sans plus, que le budget du Commissaire pour 2020-2021 a été dépensé à environ de 75 % du montant total disponible.

Par ailleurs, le processus de développement des politiques de gestion a été perturbé par rapport aux ambitions originales, à la fois parce que les conditions n'étaient pas propices à ce genre de travail et parce qu'il a fallu de toute urgence développer des procédures décrites par le CLCC comme « devenues essentielles afin que les opérations se poursuivent adéquatement » (depuis l'enregistrement des présences et absences jusqu'à la signature électronique). Le retour à la normale devrait permettre au CLCC de poursuivre le travail de développement de ses politiques de gestion. Il y aura lieu de mettre à jour le plan de travail à ce sujet et de reprendre rapidement un tempo approprié de développement des politiques de gestion nécessaires compte

tenu des transformations et de l'autonomisation que vit le Commissaire. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

Le processus d'autonomisation du Commissaire, notamment de son corps de police spécialisé, et le développement de services de gestion propres (par opposition à ceux fournis à ce jour soit par la Sûreté du Québec, soit par le ministère de la Sécurité publique) requerront aussi le développement d'une infrastructure informatique propre au CLCC. Le Comité a été informé de l'évolution de ce dossier et il prend bonne note des travaux en cours en invitant le Commissaire à recourir aux meilleurs conseils disponibles pour développer ses ressources informatiques. Cependant, en cette matière, de l'avis du Comité, l'orientation de fond qui doit inspirer le Commissaire est la recherche de la plus complète autonomie de ses systèmes d'information de gestion, y compris, comme précédemment indiqué, pour la formation continue et le perfectionnement de ses personnels.

V.4 RELATIONS AVEC DIFFÉRENTS INTERVENANTS ET PARTENAIRES

Le Commissaire à la lutte contre la corruption, par sa nature et son histoire, est une organisation pour laquelle le partenariat est essentiel, en commençant par son association avec les organismes publics constituant avec lui l'UPAC. C'est pourquoi, dès son premier rapport d'activité, pour l'exercice 2018-2019, le Comité a beaucoup insisté sur la nécessité de parfaire les relations partenariales entre les organismes engagés dans la lutte contre la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics (voir les recommandations 12, 13, 14, 15, 16 et 17).

Le Comité note avec satisfaction que, durant l'exercice 2020-2021, le Commissaire a témoigné d'un engagement ferme dans la voie du partenariat.

(1) Conclusion d'ententes de partenariat
Selon une information fournie au Comité, le Commissaire a conclu plusieurs nouvelles ententes de partenariat en 2020-2021 :

- Entente de collaboration avec l'Agence française anticorruption (juin 2020);
- Entente de prêt de service avec la Régie intermunicipale de police Thérèse-De Blainville (juillet 2020);
- Accord de collaboration avec l'École nationale d'administration publique (juillet 2020);
- Entente administrative sur la communication de renseignements avec l'Autorité des marchés publics (octobre 2020);
- Entente de prêt de services de policiers-enquêteurs avec la ville de Gatineau (janvier 2021).

(2) Activités de concertation et de coordination
Au cours de l'exercice 2020-2021, le Commissaire a participé à des activités (rencontres) de concertation et de coordination avec ses principaux partenaires :

- Comité de gestion de l'UPAC : 8 réunions;
- Conférence de stratégie des partenaires : 2 rencontres (selon la recommandation 16, 2 réunions par année);
- Comités tactiques : 48 réunions;
- Table des partenaires en renseignement : 5 réunions;
- Comité de liaison avec le DPCP : 2 réunions (recommandation 15).

Le Comité constate que le Commissaire a donné suite à certaines de ses recommandations concernant le partenariat; il serait heureux, pour le Comité, que le Commissaire poursuive dans les deux directions de développement partenarial qui seront bénéfiques à la réalisation de sa mission, tout en élargissant les accords à d'autres partenaires tels que les milieux universitaires et de la recherche.

***

Telles sont les principales observations que le Comité juge utile d'exprimer concernant la gestion générale du Commissaire à la lutte contre la corruption pour l'année 2020-2021. Compte tenu du caractère extraordinaire que la pandémie a conféré à cette année, le Comité se veut prudent dans ses conclusions. En outre, il y aura lieu de voir éventuellement comment cette dernière année se comparera avec une année plus « normale », ce qui pourra être fait, espérons-le, au terme de l'exercice 2021-2022. Ces nuances permettent de penser que la gestion du Commissaire en 2020-2021 s'est effectuée d'une manière généralement appropriée.

CHAPITRE VI - FONCTION DE PRÉVENTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Il est bien connu dans la société québécoise que le Commissaire à la lutte contre la corruption, à la suite de dénonciations qu'il reçoit ou en fonction de renseignements qu'il acquiert autrement, mène des enquêtes pour déceler et confirmer l'existence d'actes de corruption dans la gestion ou les contrats des organismes publics du Québec, pour en identifier les personnes responsables et pour constituer les preuves nécessaires à l'établissement de leur culpabilité.

Ce qui est moins connu, c'est que le Commissaire mène des activités de prévention de cette corruption.

Dans ses documents et dans ses instruments de présentation comme organisme public, le Commissaire prend bien soin d'affirmer ses trois fonctions : « Prévention,vérification,enquête ». Assurément, la prévention apparaît moins « spectaculaire » que l'enquête. Cependant, il ne faut pas de grandes démonstrations pour se persuader que, plus la prévention de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics est efficace et réussie, plus les risques et les faits de corruption devraient diminuer.

C'est dans cette perspective que le Comité a inscrit, dès la première version de son plan de travail triennal adoptée le 11 octobre 2018, un chantier consacré à la « fonction de prévention » du Commissaire et de l'UPAC. Le présent chapitre fait état des travaux, des observations et des résultats de ce chantier. On trouvera par ailleurs au chapitre VIII du présent rapport des recommandations concernant cette fonction de prévention.

Pour réaliser ses travaux d'examen de la fonction de prévention, le Comité a consulté les rapports annuels de gestion du Commissaire, un ensemble de documents qu'il a produits aux fins de son travail de prévention et pour son site Internet. De plus, le Comité a soumis au Commissaire plusieurs séries de questions.

Le présent chapitre traitera de la fonction de prévention en quatre étapes. La première étape consiste à exposer les dispositions juridiques et administratives générales constituant le cadre normatif d'exercice de la prévention auquel le Commissaire est assujetti. À la deuxième étape, il faut prendre connaissance du cadre conceptuel général que le Commissaire a élaboré et qu'il suit dans l'exercice de la fonction de prévention et les modalités principales par lesquelles il la réalise. En troisième lieu, le chapitre examine l'organisation et les ressources consacrées par le Commissaire à la fonction de prévention. Enfin, un regard sera porté sur les cibles que s'est données le Commissaire et leur degré d'atteinte.

VI.1 DISPOSITIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES CONSTITUANT LE CADRE DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE PRÉVENTION

La fonction de prévention du Commissaire s'exerce dans un cadre juridique et administratif comportant trois composantes.

VI.1.1 La loi

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* pose au départ, par son premier article, la nécessité de la prévention de la corruption. Elle attribue en outre au commissaire la mission d'en coordonner les actions pour l'État dans ce domaine :

> Art. 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. [...]
> Art. 4. Le commissaire a pour mission 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. [...]

La coordination des actions de prévention est nécessaire, puisque celles-ci s'effectuent avec l'aide des équipes désignées par le gouvernement, des partenaires policiers ou autres, et d'organismes qui collaborent à offrir des séances de sensibilisation.

Le législateur a tenu à préciser, aux articles 1 et 4, que les actions de prévention doivent s'appliquer notamment en matière contractuelle. C'est donc dire qu'une attention particulière doit être portée pour contrer la corruption dans ce domaine. La description des actes répréhensibles visés par la *Loi* démontre bien cette volonté, puisque la plupart d'entre eux se commettent principalement dans le contexte des engagements contractuels. L'énumération de tous les actes répréhensibles visés se trouve à l'article 2 de la *Loi*.

L'ensemble du secteur public du Québec est visé par les actions de prévention. Pour l'application de la *Loi*, le secteur public comprend les organismes publics et les organismes du gouvernement, selon la *Loi sur le vérificateur général* (chapitre V-5.01). Au total, il existe une douzaine de types d'organismes constituant le secteur public. Cela représente près de 1 500 organismes différents, dont en particulier :

- les ministères et les organismes publics « au sens de la *Loi sur le vérificateur général* »;
- les organismes d'éducation : centres de services scolaires (ou commissions scolaires anglophones), écoles privées subventionnées, cégeps, universités et ceux de la petite enfance;
- les organismes de santé et de services sociaux;
- les entités municipales.

Si la *Loi* stipule que le commissaire a une fonction de prévention, le paragraphe 6 de l'article 9 ajoute qu'il a aussi une fonction d'éducation. Dans un but de prévention et de lutte contre la corruption, le commissaire a en outre la fonction, en vertu du paragraphe 5 de l'article 9, de formuler des recommandations.

L'article 11.1 de la *Loi* prévoit que le commissaire ou un commissaire associé peuvent établir une entente de coopération avec un organisme d'une autre province ou d'un autre pays.

Enfin, l'article 22 de la *Loi* oblige le commissaire à faire au moins deux sorties publiques annuellement portant sur ses activités.

On trouvera en appendice au présent chapitre l'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* qui dresse la liste exhaustive des organismes visés.

VI.1.2 Une directive du Secrétariat du Conseil du trésor

Le travail de prévention du Commissaire s'inscrit également dans un environnement où s'applique une directive du Secrétariat du Conseil du trésor en vigueur depuis le 1er septembre 2016.

Tous les organismes publics québécois visés à l'article 4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ont l'obligation, en vertu de la *Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle* établie par le Secrétariat du Conseil du trésor, de concevoir et de mettre en place un plan de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les contrats. L'article 4 de la *Directive* précise que ce plan de gestion de risques doit inclure :

1° l'analyse du contexte dans lequel l'organisme public conclut ses contrats;
2° l'appréciation des risques de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, comprenant l'identification, l'analyse et l'évaluation de ces risques;
3° les dispositions prévues pour le traitement des risques, y compris les mécanismes d'atténuation de ces risques;
4° tout autre élément déterminé par le Conseil du trésor.

VI.1.3 Une tâche confiée par le Secrétariat du Conseil du trésor

Sur cette base législative et règlementaire, le Commissaire a signé une entente administrative en juin 2016 avec le Secrétariat du Conseil du trésor en vertu de laquelle le Commissaire doit fournir un accompagnement aux organismes visés par la *Directive* sur la gestion des risques. Cette entente stipule que le Commissaire doit développer et offrir aux organismes publics une formation et des services-conseils portant sur la méthodologie de détection des risques, l'élaboration du plan de gestion des risques et la production du rapport de surveillance et de revue du cadre organisationnel. Le Sous-secrétariat aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du

trésor reçoit et analyse sommairement les plans des organismes publics et tout autre document afférent et, en vertu de cette entente, les transmet au Commissaire pour une analyse plus approfondie et l'obtention de commentaires et de recommandations portant sur le contexte, l'appréciation des risques, les dispositions pour traiter les risques et tout autre élément pertinent.

À la lumière de ces dispositions législatives et règlementaires, de même que de l'entente conclue avec le Secrétariat du Conseil du trésor, les prochaines sections de ce chapitre décriront et analyseront les actions mises en application par le Commissaire pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de prévention.

VI.2 CONCEPTION ET MODES PRIVILÉGIÉS DE RÉALISATION DE LA FONCTION DE PRÉVENTION

Pour comprendre comment le Commissaire exerce, selon deux modes privilégiés, sa fonction de prévention de la corruption, les principales dimensions de son action doivent être examinées, à savoir :
(1) la conception que se fait le Commissaire de la fonction de prévention et ses engagements institutionnels;
(2) la planification générale des activités de prévention;
(3) les sources d'information et de connaissances;
(4) les activités de sensibilisation des milieux plus à risque de corruption;
(5) l'accompagnement en gestion de risques;
(6) les communications préventives;
(7) deux cas particuliers de prévention.

VI.2.1 Conception de la fonction et engagements institutionnels

Sur la toile de fond que constituent les dispositions juridiques et administratives fixant le cadre normatif à l'intérieur duquel s'exerce la fonction de prévention du Commissaire à la lutte contre la corruption, la compréhension par ce dernier de cette fonction requiert de décrire le cadre conceptuel et institutionnel mis en place par le Commissaire.

Le Commissaire a choisi d'expliciter sa conception de la fonction de prévention dans sa « Déclaration de services aux citoyens », publiée sur son site Internet, en rappelant l'essentiel des dispositions juridiques applicables et en formulant des engagements institutionnels dans le domaine ou des obligations qu'il s'impose envers la population en général et envers les titulaires de charges publiques :

> **Le Commissaire à la lutte contre la corruption :**
> - assume un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption;
> - formule des recommandations au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation sur toute mesure concernant l'adjudication

des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi qu'ils sont chargés d'appliquer;
- formule des recommandations au ministre de la Sécurité publique 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.

NOUS NOUS ENGAGEONS À [...]
- Maintenir la confiance des citoyens envers les institutions publiques;
- Accompagner les institutions publiques en matière de gestion des risques liés à la corruption;
- Sensibiliser les titulaires de charges publiques aux risques en matière de corruption;
- Prévenir la corruption et encourager de saines pratiques de gestion par la formulation de recommandations aux institutions publiques dans un dessein de conformité aux lois et règlements;
- Offrir des formations de qualité et du perfectionnement continu au personnel du Commissaire à la lutte contre la corruption afin de développer ou d'accroître son expertise en matière de lutte contre la corruption;
  [...]
- Maintenir nos collaborations avec les équipes désignées par le gouvernement pour faire partie de l'UPAC;
- Entretenir des liens avec différents partenaires locaux, nationaux et internationaux qui participent également à la lutte contre la corruption et la collusion (Site Internet, UPAC, consulté le 29 avril 2021).

Quatre éléments majeurs ressortent de ces engagements pris pour mettre en œuvre l'obligation que lui impose la *Loi* en matière de prévention. Il faut en particulier, selon le Commissaire :

A. *Sensibiliser et former les titulaires de charges publiques aux risques en matière de corruption;*
B. *Prévenir la corruption et encourager de saines pratiques de gestion par la formulation de recommandations aux institutions publiques dans un dessein de conformité aux lois et règlements;*
C. *Accompagner les organismes publics en matière de gestion de risques;*
D. *Entretenir des liens avec différents partenaires locaux, nationaux et internationaux qui participent également à la lutte contre la corruption et la collusion.*

Relativement à ces engagements institutionnels, le Commissaire s'est également donné des objectifs, des indicateurs et des cibles dans sa planification stratégique 2016-2021 quant aux activités de prévention. Les rapports annuels font état des réalisations de l'organisme au titre des activités de prévention, en regard de ces objectifs. (Il faut souligner, ici, que le plan stratégique initial couvrait la période 2016-2020, mais qu'il a été prolongé jusqu'en 2020-2021 à la suite de la recommandation 19 du CSUPAC dans son Rapport d'activité pour l'année 2018-2019; cela explique la datation du plan utilisée tout au long du présent rapport.)

VI.2.2 Planification des activités de prévention

Le plan stratégique comprend une planification des activités de prévention. En effet, selon des pratiques qui semblent remonter aux débuts de l'UPAC, l'équipe de prévention du Commissaire est responsable de développer et de mettre en œuvre une stratégie visant à prévenir les actes répréhensibles au sens de la loi dans les organismes publics[3]. L'équipe définit les orientations et élabore les stratégies en matière de prévention qui englobent la gestion des risques de corruption et de collusion grâce au programme de prévention qu'elle a conçu et mis en œuvre[4].

Le plus récent plan d'action a été établi pour la période 2018-2020 coïncidant avec la fin de la planification stratégique organisationnelle du Commissaire pour les années 2016-2021. La période 2020-2021 n'a cependant pas fait l'objet d'un plan sectoriel. Toutefois, un tableau de bord et des indicateurs ont été développés pour suivre les activités des conseillers en prévention et en gestion des risques dans le cadre de leur évaluation de rendement annuelle. À la demande du commissaire, la planification sectorielle sera achevée lorsque le plan stratégique organisationnel 2021-2024 sera en vigueur.

Pour mieux apprécier la nature et la portée de la planification en matière de prévention, le Comité a examiné le plan d'action 2018-2020, mais sans procéder à des investigations approfondies. Ce plan, il convient de le préciser, s'appliquait non seulement à la prévention, mais aussi à la gestion des dénonciations et à la sécurité parce que ces fonctions étaient intégrées à la Direction de la prévention et du soutien à la gouvernance (qui a succédé à la Direction de la stratégie et du développement) au moment de son élaboration. À titre illustratif, on peut mentionner ici que le plan d'action comportait des indicateurs et des cibles portant sur la prévention qui donnent une idée du type d'activités concrétisant le travail de prévention :

- Administrer une séance de sensibilisation auprès d'un nombre déterminé d'entreprises prenant part au marché public;
- Former et fournir des services-conseils concernant la gestion des risques à toutes les administrations publiques désignées;
- Effectuer un nombre défini d'activités de prévention (séances de sensibilisation et formations) relatives à un grand chantier;
- Alimenter au système informatique le nom du répondant, le nombre de participants et le nom de l'organisme pour toutes les séances de sensibilisation et les activités en gestion des risques;
- Effectuer un sondage de satisfaction auprès de tous les participants aux activités de prévention.

La Division de la prévention s'est également dotée d'un sommaire de son plan d'action qui indique le pourcentage d'avancement de chaque indicateur.

---

[3] *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, page 20.

[4] *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, page 20.

Selon les explications fournies au Comité, le choix des indicateurs par le Commissaire est fait à l'aide d'un cadre conceptuel issu du domaine de la santé et repris dans le contexte de la prévention de la criminalité. Ce cadre conceptuel vise trois types de clientèles, lesquelles ont été adaptées par le Commissaire : personnes en formation, notamment dans les universités (primaire); titulaires de charges publiques dans des organismes estimés à risque (secondaire); et prévention de la récidive ou réhabilitation (tertiaire). Le choix des cibles a été établi en fonction de la capacité opérationnelle et des ressources en place au sein de l'équipe de la prévention.

Le Comité constate que toutes les données publiées par le dernier rapport annuel de gestion du Commissaire sur les entreprises participant aux séances de sensibilisation et les administrations publiques ayant reçu la formation en gestion des risques sont informatisées et permettent ainsi d'effectuer un suivi approprié des organismes atteints. Ces données indiquent le nombre d'organisations et de personnes ayant participé aux deux types d'activités.

Le plan stratégique organisationnel du Commissaire pour la période 2021-2024 étant maintenant adopté, le Comité présume que la Division de la prévention élaborera son plan d'action sectoriel 2021-2022 (et pour les années ultérieures du plan stratégique) portant sur les indicateurs du plan stratégique, mais aussi comportant des indicateurs pour tous les projets et les activités courantes de l'équipe. Cela pourra être examiné en temps utile par le Comité.

VI.2.3 Sources d'information et de connaissances pour la fonction de prévention

Le développement continu de l'information et des connaissances en matière de collusion et de corruption constitue certainement, de l'avis du Comité, une condition incontournable de l'efficacité de la pratique de la prévention de ces phénomènes. Le Comité note avec satisfaction que le Commissaire reconnaît que la connaissance des stratagèmes de corruption et de collusion est en effet essentielle pour guider son action en matière de prévention, pour cibler les interventions et pour développer des outils de prévention et de détection plus efficaces. La détection des stratagèmes permet de mieux déterminer les risques auxquels peuvent être exposés les donneurs de contrats publics.

Dans le but d'offrir aux participants des séances de sensibilisation et de formation sur les plus fréquents et récents stratagèmes, et sur les meilleures pratiques à adopter, le Commissaire déclare avoir recouru au fil des années à différents moyens pour développer et consolider son expertise. Outre l'analyse des dénonciations reçues, les principaux moyens sont répertoriés dans le tableau 6.1 qui en résume les sources et les caractéristiques.

Tableau 6.1
SOURCES D'INFORMATION ET DE CONNAISSANCES SUR LA CORRUPTION ET SES STRATAGÈMES

SOURCES D'INFORMATION ET DE CONNAISSANCES	CARACTÉRISTIQUES
Sources internes	Échanges internes entre le personnel du CLCC et échanges avec les équipes des partenaires désignés, à partir des enquêtes réalisées
Veille générale	- Vigie par l'équipe de prévention : - sur la situation dans les secteurs clés de l'économie - sur la situation des organismes publics donneurs d'ouvrage - sur les approches, les actions et les outils développés pour prévenir et contrer les actes répréhensibles dans l'adjudication des contrats et sur les stratagèmes de corruption - Cadre de vigie (adopté en mars 2021) - Recensement de l'information et des résultats de recherches disponibles publiquement - Revue de presse quotidienne
Échanges avec les partenaires et d'autres agences anticorruption	- **Québec** : RBQ, CCQ, Revenu Québec, Commissaire au lobbyisme, Secrétariat du Conseil du trésor - **Canada :** - Bureau de la concurrence - Service canadien de renseignement criminel - GRC, OPP - Travaux publics et services gouvernementaux Canada **- International :** - Réseau international francophone de formation policière - Réseau des autorités de prévention de la corruption, Europe - Agence française anticorruption, ICAC NSW, Department of Investigation (New York) - Autres organismes comparables et corps policiers
Recherche	- À développer avec les universités et les collèges (Recommandation 17 du CSUPAC) - Mise au point par le Commissaire d'une entente type avec les chercheurs pour encadrer l'accès à ses données et la publication des résultats de recherche

À la lumière de ce tableau, quelques observations peuvent être formulées. Elles sont inspirées par la conviction du Comité que le Commissaire doit s'employer résolument

à accroître son expertise dans le cadre de son mandat. Plus précisément, le Comité signale ce qui suit :
(1) L'un des défis du Commissaire est certainement de maintenir un canal de communication efficace entre les conseillers en prévention et en gestion du risque et les équipes opérationnelles en enquête et en vérification, tant celles relevant de lui que celles des organismes constituant l'UPAC;

(2) La veille stratégique semble être un souci affirmé du Commissaire. Le Comité s''en réjouit et encourage le Commissaire à accentuer cette pratique;.

(3) Sur la recherche universitaire et collégiale, le Comité comprend que les mécanismes de base du Commissaire pour encadrer l'accès à ses données et pour la publication des résultats de recherche sont en place. Le Comité note que, depuis 2018, l'École nationale d'administration publique et l'Université Laval ont déposé un projet de recherche menant à la conclusion d'une entente avec le Commissaire. Il s'agit donc désormais de développer davantage le recours à ce type de recherche comme recommandé par le Comité dans son Rapport d'activité pour l'année 2018-2019 (recommandation 17).

En complément de ces considérations concernant les sources d'information et de connaissances, le Comité comprend que le CLCC est très attentif à l'apport de ses partenariats aux différentes échelles locale, nationale et internationale au titre des bonnes pratiques, ce qui est pleinement justifié. Entre autres, il a calqué son modèle de présentation de sensibilisation en région sur celui de son homologue de l'État de New South Wales. Il est légitime de penser que le Commissaire aura tout avantage à continuer de s'inspirer des bonnes pratiques de ses partenaires.

VI.2.4 Premier mode privilégié de prévention : les activités de sensibilisation des milieux plus à risque de corruption

La connaissance ainsi acquise, développée et entretenue des phénomènes de corruption par le Commissaire constitue la base des activités de sensibilisation des milieux à risque qui constituent le premier mode privilégié de son activité de prévention. Certaines caractéristiques des activités de sensibilisation menées par le commissaire peuvent utilement être mises en lumière à partir de l'information rendue accessible au Comité.

VI.2.4.1 Promotion et planification des activités de sensibilisation

Le site Internet de l'UPAC invite les organismes publics, de même que les entreprises du secteur privé ayant une relation d'affaires avec le gouvernement, qui ont des besoins de sensibilisation, à en formuler la demande. En 2018 et 2019, le Commissaire a pris l'initiative de transmettre des invitations à différents intervenants, notamment aux responsables de l'application des règles contractuelles des ministères et des organismes assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes*

publics ainsi qu'à des directeurs généraux de municipalités et des partenaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

VI.2.4.2 Contenu des séances de sensibilisation et instrument utilisé

Le contenu des séances est adapté aux personnes et aux milieux en cause, à partir de thèmes généraux inhérents à l'enjeu.

Le Comité a pris connaissance d'un document intitulé *La prévention. Un instrument de lutte contre la corruption*, formé de 41 diapositives. Ce document traite successivement du contexte général de lutte contre la corruption, des lois applicables, des types d'actes répréhensibles, des pratiques de prévention et des canaux de communication pour dénoncer des actes répréhensibles. Les diapositives de l'instrument utilisé ne sont pas disponibles publiquement sur le site Internet de l'UPAC. Le Commissaire s'en explique comme suit. Les diapositives sont utilisées comme soutien pédagogique à la présentation par les conseillers en prévention. Ces derniers présentent les notions constituant le texte des diapositives, mais vont plus loin : ils nuancent, donnent des exemples, fournissent des précisions. Ces éléments sont indispensables à la bonne compréhension des notions complexes qui entourent la corruption. Précisément parce que les diapositives sont schématiques et limitées, le Commissaire juge que leur simple lecture procure une sensibilisation incomplète et insuffisante : il est indispensable selon lui que le visionnement des diapositives soit accompagné de la présentation explicative du conseiller en prévention.

VI.2.4.3 Suivi des séances de sensibilisation

Un sondage est transmis aux participants à la fin de la séance et un bilan est rédigé pour consolider les réponses de chaque tournée en région. Cependant, le Comité est informé qu'un bilan consolidé général n'est pas produit. Le Comité note toutefois avec satisfaction que le Commissaire sonde les participants pour adapter les séances futures selon les commentaires reçus. Il appert toutefois que peu de participants répondent au sondage, et ceux qui le font se déclarent, en grande partie, satisfaits ou très satisfaits. On trouvera en appendice un tableau dressant des bilans des activités de prévention en région durant les années 2019 et 2020.

Dans ses bilans, le CLCC a noté des améliorations à apporter :

- Évaluer chaque fois la pertinence d'annoncer la venue de l'équipe de l'UPAC dans la région pour augmenter la visibilité de l'activité organisée (article dans les journaux locaux, par exemple);
- Conserver l'organisation des séances dans les grands centres pour favoriser l'accès au plus grand nombre de titulaires de charge publique possible (dans la mesure du possible);
- Alimenter la section du site Internet de l'UPAC au moins un mois avant la tournée en incluant le texte de l'invitation et le lien pour l'inscription (formulaire en ligne);

- Composer avec le fait qu'une majorité de participants ne connaissent généralement pas la démarche de gestion de risques de l'UPAC.

En ce qui concerne les séances de sensibilisation offertes aux ministères et aux organismes, les sondages n'ont pas fait l'objet de traitements systématiques, ce qui fait qu'aucun bilan n'a été dressé. Cependant, en avril 2021, la Division de la prévention a implanté une nouvelle pratique : une séance de rétroaction entre le représentant du ministère ou de l'organisme rencontré et le chef d'équipe. Cette séance permet d'alimenter une fiche de rétroaction qui est ensuite transmise aux membres de la Division qui l'utiliseront pour améliorer la présentation dans le cadre de rencontres périodiques d'amélioration continue.

Le Commissaire ajoute aussi que les séances de sensibilisation offertes permettent de développer des partenariats avec les ministères et les organismes gouvernementaux ainsi qu'avec le monde municipal afin d'inciter les employés à plus de vigilance.

Le tableau 6.2 résume les caractéristiques des activités de sensibilisation.

Tableau 6.2
ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION À LA CORRUPTION RÉALISÉES PAR LE COMMISSAIRE

PRATIQUES/ACTIONS	MISE EN ŒUVRE
Promotion	- Communications par le site Internet du CLCC : - invitation à solliciter des services de sensibilisation - activités offertes sur le site Internet du CLCC
Publics visés	- Secteur public : ministères et organismes assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics* - Municipalités - Entreprises privées ayant des contrats avec le gouvernement - Milieux de formation
Types de sensibilisation offerts	- (« Primaire ») Prévention de l'émergence de la corruption par la formation dans les milieux universitaire et collégial - (« Secondaire ») Organismes ou milieux estimés à risque - (« Tertiaire ») Prévention de la récidive ou réhabilitation
Réalisation des séances de sensibilisation	- Activités dans les lieux de travail du public visé - Disponibilité de séances de formation en région - Recours à la vidéoconférence (même avant la pandémie)
Contenu des séances de sensibilisation	- Contenu adaptable selon les besoins du public (ministères et organismes publics, entreprises, municipalités) - Illustrations par des exemples de stratagèmes fréquents pour le public ou le milieu visé - Thèmes usuellement abordés : - contexte international et québécois - cadre législatif - types d'actes répréhensibles - canaux de communication pour rapporter des actes de corruption - bonnes pratiques de prévention - Implication possible de partenaires : Revenu Québec, RBQ, etc. - Recours à des présentations par diapositives (« PowerPoint »)
Suivis	- En cours de séance, vérification par le conseiller de la compréhension et de l'appropriation des notions et des connaissances présentées - Sondage des participants en fin de séance et bilans par CLCC

VI.2.5 Deuxième mode privilégié de prévention : l'accompagnement en gestion du risque

La fonction de prévention du commissaire s'exerce également selon un deuxième mode privilégié, soit l'accompagnement en gestion du risque.

VI.2.5.1 Notions générales

Cette activité de prévention s'insère dans un cadre général qu'il convient de mettre en lumière.
L'activité a des assises et des normes à l'échelle internationale. Le Programme des Nations Unies pour le Développement[5] indique que les agences anticorruption doivent, outre la sensibilisation, pratiquer une approche de lutte contre la corruption fondée sur l'évaluation des risques. De telles évaluations par les agences examinent le cadre règlementaire, les structures organisationnelles et les processus dans les entreprises afin de détecter les zones de vulnérabilité. Les agences doivent pouvoir former d'autres personnes pour effectuer l'évaluation. Les agences doivent aussi inspirer la mise en place de structures et de processus organisationnels en vue de recueillir des données auprès des organismes dans lesquels les évaluations sont effectuées. Il leur faut également être capables de traiter les contributions reçues de diverses sources et de communiquer efficacement avec les organismes visés. La capacité d'une agence anticorruption est jugée élevée lorsqu'une politique spéciale sur les risques de fraude et de corruption est en place dans les institutions publiques et est effectivement appliquée. L'agence anticorruption doit avoir suffisamment d'autorité et soutenir proactivement les autres organismes dans la mise en œuvre des politiques. Il est donc éminemment souhaitable que l'agence anticorruption soit reconnue comme le principal acteur et centre d'expertise dans ce domaine.

Compte tenu des dispositions de la *Loi*, de la *Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle* du Secrétariat du Conseil du trésor, et de l'entente administrative intervenue avec ce dernier, le Commissaire apparaît bien orienté quant à sa fonction de prévention selon le mode de l'accompagnement en gestion du risque. De plus, ce mode d'action figure explicitement dans la « Déclaration de services aux citoyens ».

Dans sa planification stratégique 2016-2021, le Commissaire s'est engagé à « offrir de la formation et des services-conseils [...] concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle » (RAG 2019-2020, p. 24) à toutes les administrations publiques désignées dans la *Directive* du SCT. Pour les années financières 2017-2018 à 2019-2020, le tableau 6.3 illustre le recours par les ministères et les organismes aux services d'accompagnement proposés par le CLCC (les demandes de conseil se réalisant le plus souvent par communication téléphonique).

[5] *Guide des praticiens : Comment assurer le suivi et l'évaluation des agences anticorruption, conçu en collaboration avec l'organisation U4*, pages 17, 76, 137.

Tableau 6.3
Activités d'accompagnement réalisées

	2019-2020		2018-2019		2017-2018	
Nbre de téléchargements de la trousse d'outils	76		74		11	
	Nbre organismes	Nbre personnes	Nbre organismes	Nbre personnes	Nbre organismes	Nbre personnes
Demande de conseils	25	25	8	8	16	16
Participation à un atelier[6]	24	222	20	316	20	410

VI.2.5.2 *Les services-conseils et les séances de formation*

L'accompagnement prend d'abord la forme de services-conseils. Depuis septembre 2016, la Division de la prévention soutient les ministères et les organismes publics dans l'implantation d'un plan de gestion des risques de corruption et de collusion dans la gestion contractuelle.

Habituellement, le processus d'implantation d'un tel plan dans un ministère ou un organisme se présente comme suit :

> (1) Rencontre du responsable de l'application des règles contractuelles (RARC)[7] avec les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et de l'UPAC;
> (2) Présentation par l'UPAC de son programme et de ses outils;
> (3) Examen du programme et des outils développés par le ministère et l'organisme;
> (4) Évaluation conjointe de la possibilité de bonification des outils de l'organisme par ceux de l'UPAC;
> (5) Une fois les outils et le programme arrêtés, ateliers pilotés par des conseillers de l'UPAC permettant de traiter un ou deux risques afin de permettre aux intervenants de se familiariser avec la démarche et les outils retenus.
> Par la suite, l'UPAC demeure disponible comme soutien.

Par cette action, présentée sur son site Internet, le Commissaire veut mieux outiller les donneurs de contrats publics pour que l'adjudication et l'exécution de ces contrats respectent rigoureusement les règles gouvernementales et satisfassent aux conditions d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. L'approche vise aussi à responsabiliser les gestionnaires quant à leurs processus contractuels, en augmentant la résistance à la corruption, à la collusion et aux autres formes d'actes

[6] Ces données diffèrent de celles publiées dans les RAG dans la mesure où elles excluent tout organisme non visé par la directive du SCT ayant participé à un atelier.
[7] *Loi sur les contrats des organismes publics* chapitre c-65.1 _chapitre v.0.1 « Responsable de l'application des règles contractuelles 2012 », c. 25, a. 8; 2017, c. 27, a. 257. art. 21.0.1.

répréhensibles susceptibles d'advenir durant le processus d'adjudication ou au cours de l'exécution des contrats.

Afin de soutenir efficacement les ministères et les organismes, le Commissaire a développé un programme de gestion des risques basé sur les normes ISO-31000 Management du risque et ISO-37001 Systèmes de management anticorruption. Le Commissaire estime que la méthodologie proposée a été optimisée par de multiples expériences d'organisations publiques majeures ainsi que dans le cadre de projets pilotes, menés auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec, du ministère des Transports du Québec et de la Ville de Sorel-Tracy (mai 2016), afin de valider l'approche et pour tester les outils développés. Ces projets pilotes ont permis d'initier l'utilisateur à l'appréciation de ses risques, ainsi que de mettre en place des mesures rigoureuses de contrôle et de suivi.

À partir de 2018-2019, le Commissaire a commencé à transmettre son offre de soutien à tous les organismes publics visés par la directive du Conseil du trésor selon la séquence d'implantation du programme prévue dans la *Directive*. L'offre de services du Commissaire s'effectue donc en phases selon les échéances imparties aux organismes (de 2017 à 2021). Le Comité a reçu un spécimen d'offre de service envoyée par le Commissaire par courriel et proposant la possibilité d'échanger, de se faire présenter la démarche du Commissaire, de recevoir une formation et des réponses aux questions. Un hyperlien permet de télécharger toute la documentation pertinente.

Selon l'entente administrative intervenue en juin 2016 entre le Commissaire et le Secrétariat du Conseil du trésor (voir section VI.1.3, ci-dessus), les premiers travaux ont été réalisés auprès des 10 ministères et organismes désignés comme étant les plus grands donneurs d'ouvrage. Compte tenu de leur statut, ils faisaient partie de la phase I d'implantation des plans de gestion des risques en matière contractuelle fixée par la *Directive* du Secrétariat du Conseil du trésor[8]. Ces travaux ont permis au CLCC de développer des outils adaptés à la réalité des ministères et des organismes et de bonifier son propre programme.

Toujours en vertu de l'entente administrative de juin 2016, l'« analyse sommaire » des plans de gestion des risques des organismes relève du Secrétariat du Conseil du trésor lui-même. Le Secrétariat transmet au Commissaire tous les plans de gestion de risques. Pour sa part, le Commissaire effectue, à la demande du Secrétariat du Conseil du trésor, une « analyse approfondie » d'un échantillon d'une vingtaine de plans afin de formuler des observations et des commentaires. L'échantillonnage est fait en collaboration entre le Commissaire et le Secrétariat. Pour réaliser ces analyses approfondies, les conseillers en prévention peuvent être assistés par les juricomptables du service des enquêtes. Il incombe au Secrétariat du Conseil du trésor d'apprécier les suites données par les organismes aux recommandations du Commissaire. En ce sens, le Commissaire n'a pas de responsabilités que l'on pourrait

[8] *Directive* C.T. 216501.

qualifier de « disciplinaires » ou de « contrôle » à l'égard des actions que réalisent ou non les organismes en matière de gestion de risque.

Par son site et son offre de services, le Commissaire propose aussi au personnel administratif et aux élus de toutes les municipalités et municipalités régionales de comté du Québec des services-conseils et une documentation de même nature que ce qui est offert aux ministères et aux organismes du gouvernement. Cette documentation est accessible avec un mot de passe délivré par le Commissaire. Les entités municipales peuvent les télécharger. Au 27 mai 2021, six villes ou organismes municipaux ont été rencontrés dans le cadre des ateliers en gestion des risques.

VI.2.5.3 *Les outils et la documentation d'accompagnement pour la clientèle*

Deux guides en gestion des risques sont accessibles sur le site Internet du CLCC. Le premier décrit les étapes de développement d'un plan de gestion des risques de corruption et de collusion dans les contrats publics. L'autre, plus détaillé, propose une méthode pour préparer un plan de gestion des risques. Le Commissaire précise que l'approche respecte les normes et les pratiques du Project Management Institute (PMI). Les deux guides décrivent les principales formes de corruption dans la gestion des contrats publics, ce qui ne se trouve pas ailleurs.

Le site Internet du Commissaire réserve aux ministères et aux organismes une section qui leur est propre. L'offre de services en gestion des risques décrite est la même pour tous et propose :

- un tableau de préévaluation des contrôles en place;
- un guide d'élaboration d'un modèle de cadre organisationnel de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle;
- une trousse d'outils du plan de gestion du risque en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle (appréciation de 45 risques);
- des séances de formation de mise en pratique du plan de gestion des risques de corruption.

Le Comité a reçu ces documents servant aux séances de formation. Il a aussi reçu, un exemple de rapport de surveillance conformément à l'obligation faite aux ministères et aux organismes, par la *Directive* du Secrétariat du Conseil du trésor, de produire un rapport de surveillance et de revue du cadre organisationnel de gestion.

La trousse d'outils de gestion du risque réunit dans un seul document toutes les composantes d'un plan de gestion des risques. Elle permet différentes activités d'analyse et d'évaluation, notamment l'analyse du contexte organisationnel, la situation au regard de 45 risques, la situation souhaitée et la valeur des mesures d'atténuation.

Un sondage de satisfaction est soumis aux participants des formations sur les plans de gestion des risques. Aucun bilan des résultats n'a toutefois été dressé. Cependant, en avril 2021, la Division de la prévention a implanté une nouvelle pratique, semblable à celle développée en matière de sensibilisation, qui consiste à tenir une séance de rétroaction entre le représentant du ministère ou de l'organisme et le chef d'équipe. Cette séance permet d'alimenter une fiche de rétroaction qui est ensuite transmise aux membres de la Division aux fins d'amélioration continue.

La documentation écrite de l'offre de services est accessible par hyperlien à toute entité municipale, selon une procédure précise et sous condition de ne pas la partager avec une autre entité municipale. La trousse d'outils est fournie par le Commissaire sur demande seulement, car plusieurs entreprises privées se sont lancées dans l'implantation de programmes de gestion des risques en commercialisant la pratique. L'obtention d'un code et d'un mot de passe du Commissaire lui permet de limiter l'utilisation de son programme à des fins commerciales et de comptabiliser le nombre d'organismes ayant eu accès aux documents.

En mettant en place des moyens pour atténuer les risques de corruption, de collusion et d'autres formes d'actes répréhensibles afin d'établir une culture d'intégrité, de transparence et de conformité dans les processus de gestion contractuelle, le Commissaire affirme que sa démarche va au-delà des exigences de la nouvelle norme ISO-37001 Systèmes de management anticorruption. Les outils ont été élaborés, notamment en fonction de la norme ISO-31000 qui garantit la gestion optimale et intégrée de toute forme de risque, ainsi que de la norme ISO-37001 qui permet l'intégration de bonnes pratiques applicables spécialement aux risques liés à la corruption.

***

Au terme de la présentation de l'information qui précède tant sur les activités de sensibilisation que sur le travail d'accompagnement en gestion de risques, le Comité juge approprié de formuler deux observations. En premier lieu, les activités que mène le Commissaire et les outils qu'il utilise apparaissent adéquats. Cependant, pour s'en assurer davantage, un étalonnage avec les pratiques correspondantes d'autres organismes homologues permettrait d'avancer avec assurance. En deuxième lieu, il y a au Québec environ 1 500 organismes publics visés par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Cela constitue un très vaste champ d'activité pour le Commissaire et il y a là raison d'être ambitieux dans l'exercice de sa fonction de prévention. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

VI.2.6 Les communications préventives

Un travail de prévention de la corruption requiert une communication efficace. Il s'agit de bien informer et de bien sensibiliser à la fois le grand public, les médias et particulièrement les élus ainsi que les fonctionnaires occupant des postes de décision dans les organismes publics susceptibles de faire face à des tentatives de corruption dans leur gestion et dans leurs contrats. Le cadre d'analyse utilisé par le Comité pour examiner les communications du Commissaire dans la pratique de la prévention de la corruption comporte deux éléments principaux, soit la loi qui impose au Commissaire au moins deux communications publiques par année et les conseils du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (voir l'appendice 2 au présent chapitre).

VI.2.6.1 *Orientations en matière de communications pour la prévention*

Pour réaliser ses activités de communications dans le cadre de sa pratique de la prévention, le Commissaire agit selon des orientations explicitées.

Généralement, par ses communications, le Commissaire vise de multiples publics, parmi lesquels le grand public dont les dénonciations lui procurent des renseignements essentiels à son mandat. Afin de bénéficier de sa vigilance et de son aide pour prévenir la corruption, le Commissaire doit bien lui faire connaître son mandat, son créneau et son expertise. Outre cette cible, le Commissaire vise également les ministères et les organismes publics et les entreprises contactant avec le secteur public.

Dans sa planification stratégique 2016-2021, le Commissaire s'est donné des objectifs et des cibles à atteindre quant au nombre d'activités réalisées, telles que des participations à des tribunes publiques et des sorties publiques du commissaire. Les différents livrables prévus dans le plan de communication figurent dans un outil de suivi des mandats de l'équipe des communications. Cet outil, mis à jour hebdomadairement par l'équipe, est consulté par la secrétaire générale et directrice des communications qui s'assure de la bonne conduite des opérations et de l'atteinte des résultats.

Par ailleurs, le Commissaire a adopté, en avril 2019, une politique de relations avec les médias qui identifie les publics visés. De plus, cette politique indique que les communications avec les médias visent à informer l'ensemble de la population d'une nouvelle, d'une situation ou d'un événement. Elles visent également à mettre en valeur les activités et les réalisations du CLCC et de l'UPAC.

Le Comité a pris connaissance du plan d'action annuel de 2020-2021 de la Division des affaires publiques et des communications. Plusieurs actions sont déployées, telles que la réalisation d'un sondage sur la notoriété de l'UPAC et de ses missions, sur la connaissance de la corruption, etc. Les résultats du sondage sont utilisés afin de cibler

les renseignements à transmettre de façon à communiquer plus efficacement pour mieux prévenir la corruption.

D'autres actions du plan visant à permettre au grand public et aux ministères et organismes d'améliorer leur connaissance de l'UPAC et de sa mission de prévention sont encore à réaliser :

- définir un projet de modernisation des sites Internet et intranet de l'UPAC et du CLCC tant du point de vue de la forme que des contenus;
- développer un outil destiné aux publics externes vulgarisant les missions de l'UPAC.

Le plan de communication du commissaire coïncide indirectement avec la planification en prévention. Le Comité a été informé qu'un nouveau plan d'action 2021-2022 serait élaboré en fonction de la nouvelle planification stratégique 2021-2024. Ce plan serait intégré au Plan d'action annuel du Secrétariat général, des communications et des affaires juridiques. Le Comité constate que le Commissaire se dote d'une planification plus complète, y compris d'un plan de communication annuel.

VI.2.6.2 *Moyens utilisés pour les communications*

À l'heure actuelle, le Commissaire utilise essentiellement trois moyens pour soutenir les communications nécessaires à sa fonction de prévention : site Internet, sorties et activités publiques et réseaux sociaux.

A) Le site Internet

Le Commissaire dispose d'un site Internet depuis le 30 novembre 2011. Celui-ci constitue à ses yeux, du moins selon ce qui ressort des rapports annuels de gestion, le moyen privilégié pour informer les citoyennes et les citoyens et entrer en contact avec eux. Cette première source d'information pour la population[9] fournit un ensemble de renseignements relatifs à la mission, aux obligations, à la structure et au rôle de chacune des équipes de l'UPAC, à la loi qui encadre ses activités et aux opérations. On y trouve aussi les actualités et les communiqués de presse diffusés par le Commissaire[10].

Le Commissaire utilise également une page LinkedIn, notamment pour promouvoir des événements publics mettant la prévention à l'avant-plan. Cela fut le cas pour des formations données en région et pour lesquelles des communiqués de presse ont été diffusés.

L'équipe de communication est responsable du site Internet et agit en interaction et en consultation avec l'équipe de prévention afin de transmettre le bon message qui cible les bons objectifs. L'équipe de prévention et de gestion des risques peut aussi

[9] Rapports annuels de gestion 2012-2013 et 2014-2015.
[10] Rapports annuels de gestion 2011-2012 et 2012-2013.

soumettre du contenu. La gestion du site Internet et de la page LinkedIn est centralisée au sein de l'équipe de communication de façon à assurer la cohérence, la transparence de l'organisation et le respect des personnes et des lois. Un comité-conseil sur la réponse média apporte un soutien à l'équipe de communication, au besoin.

À l'examen du site, le Comité constate certaines difficultés. Par exemple, il note des dédoublements d'information (« Actualités » et « Communiqués »). Certaines informations sur des événements passés subsistent sur le site. Certaines capsules sont disparues du site sans que l'on puisse facilement s'expliquer pourquoi. Il y a lieu pour le Commissaire de veiller à ce que son site soit à la fois convivial, informatif et à jour. Le Comité comprend que le projet de modernisation des sites Internet et intranet du CLCC évoqué ci-dessus pourra répondre à cette préoccupation.

B) Les sorties publiques et la participation à des événements

Par-delà l'obligation que lui fait la *Loi*, le Commissaire s'adonne à des sorties publiques et participe à des événements. Au fil des années, le commissaire ou ses représentants ont participé à des sorties médiatiques, à des congrès, à des colloques, à des réunions d'associations ou de groupes, à des séminaires, à des rencontres d'information. Les sorties publiques se font également par des entrevues télévisées ou radiophoniques ou par des reportages publiés dans les médias électroniques.

Malgré la situation de pandémie en 2020, le Commissaire a largement respecté son obligation légale de faire deux communications, puisqu'il a accordé plusieurs entrevues portant notamment sur la présentation de son rapport annuel de gestion, la clôture d'enquêtes et la restructuration de l'UPAC. Ces activités le mettent en contact avec une variété d'interlocuteurs, surtout parmi les associations professionnelles ou universitaires.

Au cours de l'année 2020, le Commissaire a par ailleurs cherché à maintenir un contact avec les organismes visés par la loi, par l'envoi d'un dépliant informatif sur la gestion contractuelle.

C) L'utilisation des réseaux sociaux

Concernant l'utilisation des réseaux sociaux, le Comité a eu la curiosité d'aller voir les pratiques d'organismes semblables au CLCC. Ainsi, l'Independent Commission Against Corruption de l'État australien de New South Wales indique dans son rapport annuel 2019-2020 avoir ouvert un compte Twitter en décembre 2019 et une chaîne YouTube en juin 2020 dans le but de sensibiliser aux phénomènes de corruption les internautes qui constituent un auditoire en constante croissance. L'ICAC déclare que sa présence sur les réseaux sociaux lui « permet de se faire connaître de la population qui préfère utiliser l'espace numérique pour se tenir informée. » C'est également devenu un bon moyen d'entretenir des communications avec l'extérieur pendant la pandémie de COVID-19, alors qu'il y a moins d'activités publiques. Des corps policiers tels la GRC, la SQ, le SPVM, utilisent beaucoup les réseaux sociaux. Pour sa part, l'UPAC possède un compte LinkedIn de plus de 1 450 abonnés.

Le Comité reviendra dans ses recommandations sur les enjeux de communications en matière de prévention.

Tableau 6.4
SYNTHÈSE DES MOYENS DE COMMUNICATION UTILISÉS À TITRE PRÉVENTIF PAR LE CLCC

MOYEN UTILISÉ	CARACTÉRISTIQUES ET OBSERVATIONS
Site Internet	- En ligne depuis 2011 - Gestion par l'équipe de communications - Renseignements généraux sur l'UPAC et le CLCC : mission, organisation, obligations, équipes - Promotion d'événements publics, notamment en région, sur la prévention de la corruption (en conjonction avec la page LinkedIn) - Onglet « Prévention » fournissant des renseignements sur le mandat, les séances de sensibilisation, les services-conseils en gestion de risque - Nouveaux documents sur la prévention et l'action du CLCC mis en ligne en 2020
Sorties et communications publiques et événements	- Obligation de la LCLCC : deux communications publiques du CLCC par année - Activités observées relativement à la prévention de la corruption : - communiqués de presse - entrevues du CLCC - participation à des activités variées (sous réserve des contraintes de la pandémie), dont cours universitaires ou de l'ENPQ sur le CLCC et l'UPAC, colloques
Réseaux sociaux	- Compte LinkedIn du CLCC - Pas de présence du CLCC ou de l'UPAC sur d'autres réseaux sociaux

VI.3 ORGANISATION ET RESSOURCES DE LA FONCTION DE PRÉVENTION

Pour réaliser son mandat de prévention, le Commissaire s'est doté d'un ensemble de moyens organisationnels, humains et budgétaires que la section suivante s'emploiera à examiner.

VI.3.1 Organisation générale de la fonction de prévention au sein du CLCC

Selon l'organigramme daté du 26 novembre 2020 et communiqué au Comité, la fonction de prévention appartient à la « Direction de la prévention et du soutien à la

gouvernance ». Il faut mentionner que, depuis la création de l'UPAC en 2011, l'équipe de prévention a été incluse dans plusieurs réorganisations et a connu divers environnements organisationnels.

Le Commissaire explique que l'objectif premier de la réorganisation de novembre 2020 est d'augmenter son efficacité opérationnelle. En effet, selon le commissaire, l'association de la prévention à la gestion des dénonciations sous la responsabilité d'un même gestionnaire a pour objectif de favoriser l'échange d'information entre les équipes.

VI.3.2 Personnel de la fonction de prévention

À la différence du personnel de policiers-enquêteurs dont la plupart font l'objet de prêts de service consentis au Commissaire par des corps policiers, le personnel de la fonction de prévention est celui du CLCC et est pleinement sous sa responsabilité.

VI.3.2.1 *Caractéristiques des postes affectés à la fonction de prévention*

Le tableau 6.5 résume les caractéristiques des postes affectés à la fonction de prévention.

Tableau 6.5
RESSOURCES HUMAINES DU CLCC AFFECTÉES À LA FONCTION DE PRÉVENTION

	Description
Effectif	Sept postes, dont un chef d'équipe
Titre	Conseiller à la prévention
Statut selon la fonction publique du Québec	Employés professionnels
Fonctions	Selon site Internet : - Faire connaître l'Unité permanente anticorruption; - Présenter les principaux aspects de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*; - Exposer des stratagèmes utilisés en matière de corruption pour éviter de tomber dans les pièges; - Sensibiliser et former les personnes concernées aux différents stratagèmes de corruption.
Profil	- Admissibilité générale selon les règles de la fonction publique - Exigences propres au CLCC (selon l'affichage pour le chef d'équipe) : la personne « *doit démontrer de l'autonomie et du jugement lui permettant de prendre les décisions appropriées dans des délais serrés* [...] *Elle doit aussi posséder un sens critique, un esprit d'analyse et de synthèse poussé et maîtriser la communication écrite et orale. Enfin, la personne titulaire de l'emploi possède une grande capacité d'adaptation* [...] »[11].

[11] Affichage d'un poste de chef d'équipe en prévention et en gestion des risques, publié à partir du 2 septembre 2020 (poste : 10500MU024413793401).

	Description
Compétences particulièrement recherchées par le CLCC	- Compétence à communiquer et à animer des séances de formation devant des groupes (pédagogie et andragogie); - Connaissance du fonctionnement du gouvernement en général; - Maîtrise des enjeux en enquête ou en vérification; - Compétence en gestion du risque.

Les compétences recherchées par le Commissaire pour doter les postes de la fonction de prévention correspondent en bonne partie à celles requises par les tâches de prévention telles qu'elles sont décrites dans le *Guide des praticiens* du PNUD[12].

Les postes affectés par le Commissaire à la fonction de prévention constituent 3 % des 217 postes autorisés du CLCC; l'organisme homologue de l'État australien de New South Wales avait en 2019-2020 une équipe de prévention de 14,41 membres à temps complet sur 114,81, soit 12,5 % de l'effectif total.

On comprend que le nombre de ressources humaines attribuées à la fonction de prévention a un effet direct sur les possibilités d'action et les cibles que peut se donner le Commissaire en cette matière. Le Comité reviendra sur cette question dans ses recommandations.

VI.3.2.2 *La formation et le partage d'information*

VI.3.2.2.1 *Formation à l'entrée en fonction*

Outre la séance d'accueil dans l'organisation, chaque nouveau conseiller en prévention est jumelé pendant plusieurs mois avec un conseiller plus expérimenté. Pendant cette période, le nouveau conseiller agit à titre d'observateur, tant dans les activités de sensibilisation que celles de gestion des risques. Par la suite, l'employé prendra la responsabilité d'une partie des présentations et des activités, toujours sous la gouverne d'un employé plus expérimenté. Lorsque l'employé devient plus autonome, des mandats lui sont assignés en tenant compte du niveau de complexité de la clientèle.

De plus, dans l'implantation et la mise à jour du programme de gestion des risques organisationnels d'un organisme client, tous les conseillers sont appelés, à tour de

[12] *Guide des praticiens* : « Évaluation de la capacité des agences anticorruption », page 61
- Former des personnes
- Éduquer des personnes
- Élaborer des modules d'enseignement à distance
- Faire le mentorat et le coaching
- Rédiger des documents publics
- Rédiger des documents de formation
- Parler en public
- Élaborer des codes de conduite
- Préparer et entreprendre des enquêtes portant sur la perception du public
- Concevoir des stratégies de communication
- Rédiger des rapports

rôle, à animer des ateliers ou à participer à des comités d'évaluation. De l'avis du Commissaire, cette initiative leur permet de renforcer diverses compétences (animation de réunion, connaissance du fonctionnement de l'organisation, maîtrise d'enjeux en enquête ou vérification).

VI.3.2.2.2 *Formation continue*

Pour planifier la formation continue du personnel du Commissaire, une collecte des besoins de formation est réalisée chaque année. Le choix des formations accordées est basé, en principe, sur les orientations organisationnelles formulées par le commissaire. Le Programme de développement des ressources humaines (PDRH) de 2019-2020 du Commissaire permet d'établir la nature des formations reçues.

Tableau 6.6
PDRH 2019-2020 pour le personnel de la Division de la prévention

Date de formation	Titre de la formation	Présence du personnel
2019-05-10	Discours et allocutions : produire un texte efficace et ciblé	1 professionnel
2019-05-16	PREZI : pour des présentations dynamiques	1 professionnel
2019-06-10	L'art de prendre la parole dans le public	1 professionnel
2019-06-28	International Anti-corruption Academy – Summer Academy (soutien aux études)	1 professionnel
Été 2019	Séminaire de spécialisation (soutien aux études)	1 professionnel
2019-10-15	Débloquer son pouvoir d'expression orale en anglais	1 professionnel

Le Comité a été informé que, pour l'exercice 2021-2022, les attentes du Commissaire en matière de développement des compétences privilégient des thèmes de formation tels le partenariat et la collaboration; le sens de l'environnement (être sensible aux enjeux internes et externes, lire son environnement, développer son sens politique, être conscient du mandat et des orientations à privilégier dans l'organisation); la communication; la sensibilité à la prise de décision éthique.

VI.3.2.2.3 *Partage d'information*

Pour partager l'information et améliorer les connaissances, le Commissaire déclare pratiquer un échange d'information interunité. Dès 2014-2015[13], des ateliers de travail interunités ont été offerts en vue d'optimiser l'échange de renseignements et les processus de travail. Actuellement, lorsque le contexte le permet, les conseillers en prévention et en gestion du risque assistent à des procédures judiciaires (p. ex., interrogatoire et contre-interrogatoire d'un témoin expert dans un procès). Les employés peuvent recevoir des renseignements qui ont un effet sur leur travail, par l'entremise des rencontres hebdomadaires avec leur chef d'équipe qui participe au comité tactique présidé par le commissaire associé aux enquêtes.

[13] *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, page 29

Le Commissaire a informé le Comité du fait que, selon lui, ses conseillers en prévention bénéficient d'une forme de codéveloppement des connaissances avec ses partenaires comme la CCQ et la RBQ durant leur préparation des présentations de sensibilisation faites conjointement. Ils profitent de ces travaux pour échanger des connaissances en vue de bonifier leurs prestations.

Quant au codéveloppement réalisé avec d'autres ministères ou organismes effectuant de la prévention d'actes répréhensibles, le Commissaire mentionne que les conseillers en prévention ont assisté à des présentations afin de mieux connaître la mission et le mandat de ces ministères et organismes, sans qu'il y ait toutefois un échange bilatéral de connaissances jusqu'à maintenant. En rétroaction, les partenaires ont mentionné que ces séances augmentent leur visibilité et facilitent la transmission de leur message.

VI.3.2.3 *Affectation des tâches*

Selon l'information communiquée au Comité, la répartition des mandats prévue dans le plan d'action sectoriel s'effectue en fonction des compétences et des profils de chacun. Certains conseillers ont développé leurs connaissances en gestion des risques. Des mandats dans ce domaine leur sont donc majoritairement assignés. D'autres ayant une plus grande facilité en langue anglaise se voient assigner des mandats de développement partenarial avec des organismes internationaux.

VI.3.2.4 *Les outils de travail*

Les nouveaux employés ont accès à des documents qui présentent tant le mandat en sensibilisation que le mandat en gestion des risques. Les documents abordent les sujets suivants :

- modèle général de systèmes de corruption, de collusion et de fraude envers l'État;
- vidéo de formation sur les actes répréhensibles;
- présentations;
- différents guides.

En réponse à une question du Comité concernant la documentation générale des pratiques et des tâches de prévention, afin de conserver une mémoire organisationnelle, la Division de la prévention a précisé qu'elle est actuellement engagée dans la production d'un document de référence exhaustif. Celui-ci contiendrait notamment :

- l'offre de services en sensibilisation et en gestion des risques;
- la mission de la Division;
- la description d'emploi du conseiller en prévention et gestion des risques;
- les outils utilisés en prévention et en gestion des risques;
- les projets en cours;

- les ententes de partenariat;
- les objectifs de la planification stratégique;
- les recommandations et les questions du CSUPAC ainsi que les réponses de l'UPAC;
- des renseignements utiles concernant notamment les employés de l'UPAC, les partenaires et les responsables de la reddition de comptes.

Le document serait disponible d'ici à la fin de 2021. Le Comité prend bonne note de cette intention, tout en réservant son jugement sur le document de référence en cours de production jusqu'à ce qu'il ait la possibilité de vérifier les résultats du travail entrepris.

VI.3.2.5 *La supervision*

La supervision des activités de prévention menées par le Commissaire s'accomplit selon les grandes lignes suivantes.

Le chef d'équipe rencontre son personnel chaque lundi et s'enquiert de l'avancement des dossiers. Il tient également une rencontre de suivi avec chaque conseiller toutes les deux semaines. Le suivi global de l'atteinte des cibles en prévention et en gestion des risques est réalisé à trois reprises au cours d'un exercice financier, lorsqu'il y a production de données quantitatives et qualitatives pour différents objectifs (l'étude des crédits, le rapport annuel de gestion, le tableau de bord de gestion et la présentation publique du commissaire). Le chef d'équipe révise toute la documentation destinée tant en interne qu'à l'externe. Le directeur de la prévention et du soutien à la gouvernance approuve chacun des documents destinés à l'externe. Lorsque le document implique une communication interministérielle, le Secrétariat général en approuve également le contenu. De plus, la mise à jour des attentes signifiées a lieu tous les six mois entre chacun des membres et le directeur. En matière de prévention et de gestion des risques, les rencontres d'évaluation du rendement et des attentes signifiées permettent de cibler les compétences à optimiser prioritairement. Sur ce terrain, il y a des progrès à faire, comme on l'a vu au chapitre V (section V.2.3) et le Comité y reviendra dans le chapitre des recommandations.

VI.3.3 Le budget affecté à la fonction de prévention

En 2020-2021, le budget alloué à la rémunération des employés de l'équipe de prévention et à leurs activités était d'environ 4 % du budget total du CLCC, pour sept employés représentant 3 % de l'effectif total du Commissaire. En comparaison, l'Independent Commission Against Corruption de l'État australien de New South Wales affecte plutôt environ 12 % de son effectif à la fonction de prévention. Cela donne matière à réflexion.

Sans doute peut-on ajouter ici que la Division des affaires publiques et des communications agit en soutien à la Division de la prévention pour ses projets de communication, le cas échéant. Cependant, ce soutien n'accroît pas le nombre de ressources spécialisées en prévention.

Le Comité a déjà rappelé que plus de 1 500 organismes publics sont visés par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*; cela fait beaucoup de cibles possibles pour des personnes malveillantes qui pourraient être tentées par la collusion ou la corruption. Cela montre aussi l'ampleur de la tâche de prévention pour le CLCC. Celui-ci a donc grand intérêt à voir comment son investissement quant aux ressources en prévention se compare à celui d'organismes ayant une mission identique, ici et ailleurs. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

VI.4 CIBLES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET RÉALISATIONS

À la lumière des renseignements et des observations qui précèdent, la question se pose tout naturellement à savoir s'il est possible de mesurer les réalisations du Commissaire en matière de prévention par rapport aux cibles qu'il se fixe. Il y a donc lieu d'examiner si les réalisations effectives sont à la hauteur des cibles projetées. Dans ce contexte, le Comité précise que les enjeux, les orientations, les objectifs, les indicateurs et les cibles figurant dans les tableaux qui suivent proviennent des plans stratégiques du Commissaire; les résultats proviennent de la reddition de comptes publiée dans les rapports annuels de gestion.

De plus, le Comité, généralement, s'est intéressé aux résultats des récentes années, en regard des cibles et des réalisations, plus précisément depuis 2016, année de début du dernier plan stratégique réalisé.

VI.4.1 Cibles et réalisations en matière d'activités de sensibilisation

Dans sa planification stratégique 2016-2021, le Commissaire a évoqué un enjeu sur le thème de la prévention. Il s'est donné un indicateur de performance (4.1) qui l'oblige, durant les cinq années visées par la planification, à offrir des sessions de sensibilisation aux entreprises prenant part aux marchés publics. Pour chaque année, le rapport annuel de gestion publie les résultats par rapport aux cibles du plan stratégique.

Tableau 6.7
Cibles et réalisations en matière d'activités de sensibilisation

Enjeu 4 – Prévention **Orientation 4a) Élargir les efforts de prévention concernant la corruption et la collusion dans le secteur privé** **4.1 Offrir des séances de sensibilisation aux entreprises prenant part aux marchés publics**				
Indicateur	**Cible**	**Année**	**Résultat**	**Taux de réalisation**
Nombre d'entreprises prenant part au marché public ayant bénéficié des séances de sensibilisation	0 (1)	2016-2017	S. O.	S. O.
	10	2017-2018	9	90 %
	15	2018-2019	18	120 %
	20	2019-2020	33	165 %

(1) En 2016-2017, 124 activités de sensibilisation ont été réalisées, atteignant ainsi 3 069 personnes travaillant au sein des différents ordres du gouvernement et des administrations publiques.

Le Commissaire indique que, depuis 2017-2018, les efforts de prévention sont davantage ciblés et adaptés aux vulnérabilités répertoriées au sein des organismes publics ainsi que des entreprises privées. Cette approche axée sur la gestion des risques explique les cibles modestes que le CLCC s'est données pour son offre de séances de sensibilisation. Il faut donc comprendre que le nombre de séances de sensibilisation tenues pourrait être plus élevé, n'eût été les accompagnements en gestion des risques que réalise le Commissaire.

Le Comité prend bonne note de ces renseignements et explications. Il est toutefois incapable de porter un jugement sur l'importance générale de l'activité de sensibilisation d'entreprises, puisque aucune donnée n'est disponible sur ce que peut être le bassin d'entreprises qui pourraient bénéficier de séances. Au total, compte tenu de la progression rapide de ses résultats, le Comité incline toutefois à penser que le Commissaire pourrait être plus ambitieux en matière d'exercice de sa fonction de prévention.

VI.4.2 Cibles et réalisations selon les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion

Le Commissaire s'est engagé, dès sa planification stratégique 2013-2016, à proposer un programme de gestion des risques aux donneurs de contrats publics pour cibler ses activités de prévention et de sensibilisation. Dans les faits, l'implantation du plan de gestion des risques a débuté en 2014-2015.

Dans la planification stratégique 2016-2021, l'indicateur retenu porte uniquement sur l'envoi de l'offre de formation et de services-conseils aux administrations publiques désignées dans la *Directive*.

Tableau 6.8
Actions de formation réalisées en gestion des risques

	Nbre d'organismes visés par la *Directive*	**% de la clientèle ayant reçu l'offre de l'UPAC**	**Nbre de participants à une activité de formation**	**Nbre d'activités de formation**
2016-2017(1)	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.
2017-2018	10(2)	100 %	465 personnes	32
2018-2019	21(3)	100 %	382 personnes	24
2019-2020	253(4)	100 %	237 personnes	27

(1) Pour 2016-2017, aucune cible n'était fixée dans la *Directive* du Secrétariat du Conseil du trésor
(2) Nombre d'organismes dont le premier plan de gestion de risque doit être approuvé au plus tard le 31 août 2017.
(3) Nombre d'organismes dont le premier plan de gestion de risque doit être approuvé au plus tard le 31 décembre 2018.
(4) Nombre d'organismes dont le premier plan de gestion de risque doit être approuvé au plus tard le 31 décembre 2019.

VI.4.3 Cibles et réalisations en matière de communications

Dans sa planification stratégique 2016-2021, le Commissaire s'est donné des objectifs de participation à des tribunes publiques ciblées qui se trouvent dans l'enjeu « Enquête », mais qui n'incluent pas les sorties publiques et la publication de communiqués de presse.

Tableau 6.9
Activités de communication publique du Commissaire

Enjeu 1 – Enquête			
Orientation 1 – Accroître la détection d'actes répréhensibles grâce aux interventions publiques du commissaire			
Objectif 1.1 Par des présentations publiques du commissaire, susciter des dénonciations d'actes répréhensibles en provenance des acteurs clés des contrats publics pour découvrir de nouveaux stratagèmes de corruption ou de collusion			
Indicateur	**Cible**	**Année**	**Résultat**
Nombre de participations du commissaire à des tribunes publiques ciblées (colloques, séminaires, forums, conférences) dans les 17	4 dans 3 régions	2016-2017	10 dans 4 régions
	6 dans 5 régions	2017-2018	5 dans 4 régions
	8 dans 5 régions	2018-2019	15 dans 8 régions

régions administratives du Québec	10 dans 4 régions	2019-2020	17 dans 5 régions

Le Comité constate, à la lecture de ces tableaux que, dans la très grande majorité des cas, les cibles sont atteintes ou même dépassées.

VI.4.4 Formulation de recommandations par le Commissaire

Dans la suite des observations qui précèdent sur le travail du Commissaire en matière de prévention, il y a lieu d'évoquer ici la contribution possible de cet organisme aux processus législatifs et règlementaires.

Dans une perspective de prévention, le Commissaire peut faire des analyses et formuler des recommandations sur des sujets visés par des processus législatifs ou règlementaires. De nouvelles lois ou de nouveaux règlements peuvent en effet concerner la lutte contre la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics, soit en matière de prévention de tels comportements, soit en matière d'intégrité des entreprises, soit encore en matière d'enquête criminelle ou pénale et des règles juridiques ou des conditions administratives pouvant s'y appliquer. C'est ce que permettent deux dispositions de l'article 9 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* :

> 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.

Outre les pouvoirs et les obligations que lui confère sa loi constitutive, le Commissaire s'engage dans sa Déclaration de services aux citoyens à « formuler des recommandations au ministre de la Sécurité publique 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 ».

Au cours de l'exercice 2020-2021, le Commissaire est intervenu sur la place publique à l'occasion de l'exercice de sa fonction de formuler des recommandations.

Le Comité note ainsi avec intérêt qu'en novembre 2020 le Commissaire a déposé un mémoire dans le cadre de l'examen du projet de loi n^{o} 72 précédemment évoqué. De même, le Commissaire a déposé un mémoire au Comité consultatif sur le Livre vert de la ministre de la Sécurité publique concernant la réalité policière. En intervenant de la sorte dans des processus législatifs ou règlementaires, ou même dans des débats de société sur les enjeux policiers, le Commissaire met en œuvre une orientation développée par le Programme des Nations Unies pour le développement par un avis selon lequel les agences anticorruption doivent contribuer à la formulation ou à

l'adaptation de la législation anticorruption par des contributions éclairées par leur expérience. Il y a là, de l'avis du Comité, une piste à poursuivre et il y reviendra dans le chapitre des recommandations.

***

Telles sont les principales caractéristiques de l'exercice, par le Commissaire, de la fonction de prévention que lui attribue la *Loi concernant la lutte contre la corruption.*

Le Comité ressort de son examen de la pratique de la prévention avec quelques conclusions générales. Ainsi, 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.

Cela dit, il y a des aspects de la pratique de la fonction de prévention qui appellent des améliorations ou des adaptations. Le Comité y reviendra dans le chapitre de ses recommandations.

En outre, et plus fondamentalement, il y a lieu de s'interroger sur le degré d'expertise que doit développer le Commissaire. Cet organisme, comme le précise l'article 4 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 dans le secteur public, notamment en matière contractuelle [...] ». Ce n'est pas un petit mandat. C'est un mandat qui requiert un haut niveau d'expertise en matière de prévention de la corruption. Cela souligne l'importance de la vigie, des échanges avec les partenaires, de la recherche, pour mettre au point un niveau d'expertise qui donne véritablement à l'organisme une longueur d'avance sur l'hydre qu'est la corruption et lui permet d'être vraiment à l'affût des nouveaux phénomènes et des meilleures manières de les prévenir et de les combattre. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

Enfin, le Comité se questionne sur l'ambition du Commissaire en matière de prévention. En regard du nombre d'organismes publics au Québec et du risque toujours réel de collusion ou de corruption, le Comité pense que le Commissaire doit s'interroger sur les cibles qu'il attribue à sa fonction de prévention.

APPENDICE 1

Extrait de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*

3. Pour l'application de la présente loi, le secteur public est constitué des organismes et personnes qui suivent :

1° tout organisme public et tout organisme du gouvernement, au sens de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01);

2° l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1);

3° tout établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1) et qui n'est pas visé au paragraphe 2°;

4° tout collège d'enseignement général et professionnel institué en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29);

5° toute commission scolaire visée par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal;

6° tout établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1);

7° tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

8° tout centre de la petite enfance, toute garderie bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi que tout bureau coordonnateur de la garde en milieu familial visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1);

9° tout établissement public ou privé conventionné visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2);

10° le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

11° toute municipalité ainsi que tout organisme visé aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3);

12° l'Administration régionale Baie-James et tout organisme délégataire visé à l'article 126.4 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1);

13° tout organisme visé au paragraphe 4° de l'article 4 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011).

APPENDICE 2

Le PNUD et les communications des agences anticorruption

Dans son *Guide des praticiens*[14], le PNUD recommande d'évaluer la stratégie de communication. Cette stratégie doit pouvoir mobiliser la société civile et susciter la participation citoyenne. Elle doit permettre d'établir la légitimité de l'agence anticorruption et sa crédibilité aux yeux du public. Le PNUD suggère de vérifier si les communications avec le public sont efficaces et si l'organisme utilise des outils de communication qui font la lumière sur la lutte à la corruption en toute transparence, en utilisant des médias traditionnels et des médias sociaux. Les aspects suivants sont à évaluer :

- Y a-t-il formulation et diffusion de messages efficaces?
- La stratégie de communication et de sensibilisation du public est-elle revue régulièrement et mise à jour?
- Quels sont les outils de communication utilisés afin de s'assurer que le public reçoit des informations détaillées et actualisées sur l'état de la mise en œuvre du plan d'action de l'organisme et l'efficacité des stratégies de lutte contre la corruption?
- Comment l'agence anticorruption utilise-t-elle Internet et les médias sociaux? Le site Web est-il actualisé régulièrement?
- Y a-t-il des communiqués de presse disponibles en ligne?
- Existe-t-il des comités responsables de l'éducation, de la prévention et de la sensibilisation qui impliquent les citoyens?

Le PNUD ajoute que la capacité requise pour concevoir les campagnes de sensibilisation et les organiser est hautement spécialisée. L'aspect essentiel du processus de définition des messages pour la campagne, des groupes cibles, des moyens et des modèles de communication et des outils de la campagne d'une manière notable et efficace, doit promouvoir l'intégrité et renforcer les réponses de lutte contre la corruption. Afin d'avoir les ressources pour réaliser tous les objectifs de communication, le PNUD suggère de s'assurer des éléments suivants :

- La présence d'une unité dédiée aux relations publiques et à la communication, avec un personnel ayant les compétences requises (communication, très bonne compréhension de la promotion de l'intégrité);
- L'unité des relations publiques disposant d'un personnel suffisant;
- Des infrastructures des TIC adéquates et un personnel compétent pour développer efficacement la communication par Internet (y compris les médias sociaux).

Le PNUD termine en mentionnant qu'il doit y avoir un budget significatif dédié à la promotion de l'intégrité et aux efforts de sensibilisation (sensibilisation du public, formation, communication); si un tel budget n'est pas disponible, les activités peuvent affecter la cohérence et la viabilité à long terme de la stratégie.

[14] *Guide des praticiens : Évaluation de la capacité des agences anticorruption*, page 91

APPENDICE 3

Des bilans des séances de sensibilisation en région en 2019 et 2020

Région/ secteur des participants	Nombre de personnes participantes	% ayant répondu au sondage	Appréciation selon le sondage	Commentaires d'amélioration/ retombées positives
Abitibi-Témiscamingue, Outaouais : 49 % M/O 38 % municipalités et organismes municipaux 13 % autres	145	30 % (44 réponses)	98 % satisfaits, dont 32 % très satisfaits	Utiliser davantage d'exemples vécus Aborder les risques dans le domaine de la construction Plus de cas pratiques
				7 demandes de formation supplémentaire
Chaudière-Appalaches : 35 % municipal 30 % réseau de l'éducation 25 % M/O 10 % autres	110	24 % (26 réponses)	35 % satisfaits; 65 % très satisfaits	Plus d'activités de sensibilisation Présenter davantage d'exemples concrets
Côte-Nord, Saguenay–Lac-Saint-Jean : 50 % M/O 26 % municipalités et organismes municipaux 18 % réseau de l'éducation 6 % autres	129	29 % (38 réponses)	84 % tout à fait satisfaits 16 % satisfaits	Appels d'offres dans le domaine de la construction devraient être abordés davantage. Présentation et sa structure sont à améliorer. Durée de la présentation est trop courte.
				1 dénonciation 3 demandes de formation supplémentaire 5 trousses [15] téléchargées
Estrie : 56 % municipalités et organismes municipaux 15 % réseau de l'éducation 13 % M/O 16 % autres	53	42 % (22 réponses)	90 % satisfaits 9 % très satisfaits	Aucun commentaire pour l'amélioration des séances
				3 demandes de formation supplémentaire

[15] Trousse pour la réalisation d'un plan de gestion de risques.

Région/ secteur des participants	**Nombre de personnes participantes**	**% ayant répondu au sondage**	**Appréciation selon le sondage**	**Commentaires d'amélioration/ retombées positives**
Gaspésie et Bas-Saint-Laurent : 33 % M/O 24 % municipalités 24 % corps de police 15 % réseau de la santé 4 % autres	272	24 % (66 réponses)	36,92 % satisfaits; 60 % très satisfaits	Protéger davantage l'identité des dénonciateurs Enquêter davantage
				2 dénonciations 3 demandes de formation supplémentaire 1 trousse téléchargée
Mauricie et Centre-du-Québec : 46 % municipalités et organismes municipaux 26 % M/O 16 % réseau éducation 12 % autres	104	36 % (37 personnes)	22 % satisfaits; 75 % très satisfaits	Exemples concrets Inciter davantage les gens à dénoncer les actes répréhensibles
				3 demandes de formation supplémentaire

CHAPITRE VII - EXAMEN DE LA PRATIQUE DES ENQUÊTES

AVERTISSEMENT PRÉALABLE À LA LECTURE DU CHAPITRE VII

Comme il l'a fait durant la première phase de son examen de la pratique des enquêtes par le Commissaire à la lutte contre la corruption, dans son Rapport d'activité pour l'année 2019-2020, le Comité juge nécessaire de formuler un avertissement préalable à la lecture du présent chapitre.

Pour traiter de l'examen des enquêtes menées par le corps de police du CLCC, le Comité s'est en partie inspiré, comme il le mentionnait dans son Rapport d'activité 2019-2020, des travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (CSASQ), institué par la version de 2000 de la *Loi sur la police*. Ce conseil a été actif de 2001 à 2005. Aussi, il est inévitable que l'on compare les travaux de ce conseil à ceux du Comité de surveillance de l'UPAC.

Cependant, il faut être prudent dans l'utilisation de toute comparaison entre ces deux organismes de surveillance. Il y a de grandes différences dans leurs conditions de fonctionnement, particulièrement quant à la publicité des avis et des rapports.

En effet, le CSASQ a adressé ses avis au ministre de la Sécurité publique et a pu les déclarer confidentiels, ce qu'il n'a pas manqué de faire. Ainsi, les 10 avis du CSASQ, notamment ceux portant sur les techniques d'enquête, d'interrogatoire ou de perquisitions, ont été déclarés confidentiels et n'ont même jamais été déposés et ouverts à la consultation à la Bibliothèque nationale du Québec, aujourd'hui Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Cependant, la *Loi concernant la lutte contre la corruption* impose au Comité, à l'article 35.5, une obligation formulée comme suit : « Le Comité rend ses avis publics ».

Par ailleurs, le présent chapitre s'inscrit dans le périmètre obligé que lui trace un autre article de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* qui prévoit :

> **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.

Compte tenu de ces deux obligations générales fixées par la *Loi*, le Comité doit donc, comme il l'a expliqué dans son Rapport d'activité 2019-2020[16], faire preuve de la plus grande prudence dans l'évocation, l'analyse, la discussion ou la critique des

[16] Paragraphe 1.3 et 1.4 des pages 9 à 13 du Rapport d'activité du CSUPAC 2019-2020.

méthodes utilisées par le Commissaire à la lutte contre la corruption dans ses activités d'enquête criminelle.

Le Comité a clairement manifesté son intention de veiller scrupuleusement à ne jamais « nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit » et à ne jamais « demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi ». Il a aussi accepté de faire montre de la plus grande modération dans la diffusion de renseignements susceptibles de nuire aux enquêtes. Cela a permis au Comité d'obtenir un large accès à de multiples documents et d'échanger librement avec le commissaire associé aux enquêtes, avec des officiers et des enquêteurs. Le Comité a apprécié la collaboration, l'ouverture et la transparence manifestées par les membres du corps de police du CLCC tout au long de cette deuxième phase de son examen des enquêtes. Le Comité est satisfait du climat de confiance mutuelle qui s'est développé au cours de l'exercice et tient à le souligner.

Le Comité a bénéficié de deux sources d'information pour mener cette nouvelle étape de son examen de la pratique des enquêtes par le corps de police du CLCC : d'une part, l'ensemble des documents transmis par le CLCC et, d'autre part, des renseignements obtenus dans le cadre des rencontres et des échanges avec le commissaire associé aux enquêtes et avec le personnel d'enquête du corps de police du CLCC. Durant ces rencontres, qui totalisent environ 25 heures, le Comité a pu s'entretenir avec le commissaire associé aux enquêtes, des chefs d'équipe, un coordonnateur, un lieutenant et six enquêteurs. Les enquêteurs ont été rencontrés en l'absence de leurs supérieurs. C'est à la lumière de ces échanges que le Comité a pu s'employer à connaître et à comprendre la préparation, la réalisation et la supervision générale des enquêtes criminelles. Cet exercice a permis au Comité de faire ses propres observations et lui permet d'énoncer des conclusions mentionnées au présent chapitre et, au besoin, de formuler des recommandations.

Dans ce chapitre, le Comité a donc jugé nécessaire de ne pas citer les documents en cause ni d'illustrer, par des exemples, le bien-fondé de ses analyses, de ses conclusions et de ses recommandations. Cette décision est inspirée par la prudence, même si elle peut avoir pour effet de réduire le caractère pédagogique que le Comité veut donner à ses rapports. La population, les élus et les médias entretiennent des interrogations sur les résultats obtenus par l'UPAC au cours des dernières années, demandent des explications sur les éventuelles difficultés vécues par l'UPAC et réclament que l'on (ce qui implique certainement le Comité de surveillance de l'UPAC) aille au fond des choses au sujet de l'UPAC. Le Comité de surveillance en est très conscient. Il s'efforcera de répondre aux questions soulevées en respectant son devoir de discrétion, ce qui, il faut en convenir, n'est pas une mince affaire.

Le Comité confirme donc que les propos du présent chapitre reposent sur une observation de première main des diverses facettes de la pratique des enquêtes

criminelles par le corps de police du Commissaire et sur un questionnement méthodique d'une diversité de membres de ce corps de police.

VII.1 LES OBJETS PROPRES À LA DEUXIÈME PHASE DE L'EXAMEN DES ENQUÊTES AU COURS DE L'EXERCICE 2020-2021 ET LA MÉTHODOLOGIE UTILISÉE

Comme le Comité entre dans la deuxième phase de son examen de la pratique des enquêtes par le corps de police du Commissaire, il convient de la situer par rapport aux travaux antérieurs du Comité sur le même thème et d'en préciser la méthodologie.

VII.1.1 Objets propres à l'exercice 2020-2021 en matière d'examen des enquêtes

Dans la première phase de son examen des enquêtes ayant fait l'objet des chapitres V, VI et VII de son rapport d'activité de 2019-2020, le Comité de surveillance s'est intéressé à ce que l'on peut qualifier de cadres généraux d'organisation et de gestion des enquêtes. Le Comité a donc examiné successivement la gestion de la réception et du traitement des signalements, celle du personnel responsable du traitement des signalements (le CLCC utilise dorénavant le terme « dénonciations » compte tenu de la terminologie utilisée par le législateur), de même que la gestion du personnel d'enquête. Le Comité a aussi amorcé un examen de la supervision générale des enquêtes. Cette phase de l'examen s'est appuyée sur l'échange de questions et de réponses écrites entre le Comité et le Commissaire. À cette occasion, le Comité a pris connaissance de la documentation produite par le Commissaire, notamment des politiques de gestion, de la *Cartographie des enquêtes et du traitement des dénonciations d'actes répréhensibles au sein du Commissaire à la lutte contre la corruption* et, de manière générale, du cadre documentaire développé par le Commissaire en matière d'enquêtes pénales et criminelles. Cet exercice a mis en lumière un effort important déployé par le corps de police du CLCC pour décortiquer et ordonner, en séquences logiques, les opérations d'enquête et la suite des interventions des responsables allant de la réception d'une dénonciation jusqu'à la conclusion d'une enquête ainsi que la gestion d'un éventuel procès à la suite du dépôt de procédures introductives d'instance.

L'examen des formulaires développés et à être utilisés par le personnel d'enquête a laissé voir l'effort engagé pour rassembler la documentation et l'information les plus complètes et les plus précises sur les opérations liées à une enquête. Le Comité en a conclu que, si ces outils documentaires étaient utilisés systématiquement et remplis avec soin, ils étaient susceptibles de fournir une somme importante de renseignements pour appuyer la prise de décision et permettre de structurer, d'éclairer et d'orienter la décision quant à l'ouverture d'une enquête ou au déroulement des opérations en découlant.

La deuxième phase de la démarche d'examen des enquêtes, appuyée sur la prémisse que les enquêtes en matière de corruption sont par définition longues et complexes, a visé à évaluer si le fruit des enquêtes, lorsqu'il y a lieu de porter des accusations, est de nature à permettre la tenue de procès gérables menant à des verdicts sur le fond et non à des décisions d'exclusion de la preuve ou à des arrêts de procédures au motif de délais déraisonnables ou autres.

Le Comité de surveillance a donc cherché à cerner plus concrètement les activités destinées à s'assurer que les enquêtes demeurent ciblées, que les interventions de l'enquêteur et de son équipe dans les cases opérationnelles de la *Cartographie des enquêtes et du traitement des dénonciations d'actes répréhensibles au sein du Commissaire à la lutte contre la corruption* sont également balisées, et que les processus de validation des démarches entreprises, en ce qui concerne notamment la validation des faits, sont bien en place. Autrement dit, le Comité s'est attardé à comprendre comment les équipes du CLCC donnent, généralement, vie au cadre documentaire élaboré par ce dernier[17].

Pour mener à bien son travail, le Comité s'est tout d'abord intéressé au processus de révision des enquêtes en cours amorcé par le commissaire par intérim en juin 2019, puis aux constatations dégagées à la suite de cet exercice. Outre le processus élaboré pour mener à bien cette révision générale ponctuelle, le Comité s'est intéressé aux processus mis ensuite en place pour faire le bilan en continu des enquêtes et tirer les leçons des décisions judiciaires rendues dans les dossiers ayant fait l'objet d'un procès afin d'améliorer les pratiques de manière continue et de développer l'expertise.

Par la suite, le Comité s'est intéressé à la nouvelle structure organisationnelle implantée concernant la supervision et la gestion des enquêtes. Il a tenté de comprendre les objectifs poursuivis par cette nouvelle organisation et en quoi cette structure revisitée devrait permettre une gestion agile des enquêtes longues et complexes. Plus particulièrement, le Comité s'est intéressé à l'organisation des équipes d'enquête et à la répartition des rôles et des responsabilités au sein de ces équipes. Le Comité s'est particulièrement attardé à la gestion du projet d'enquête, aux activités des membres de l'équipe d'enquête, autrement dit, aux activités au cœur de l'enquête. Le Comité a porté une attention particulière aux rôles et aux responsabilités des chefs d'équipe et aux mesures appliquées pour s'assurer que tous les membres de l'équipe affectée au dossier comprennent le plan de match, y adhèrent et n'en dévient pas sans raison valable en cours de route. Le Comité a examiné les processus mis en place afin de réduire le risque de perte de cohérence, de passer à

[17] À la page 126 de son rapport d'activités pour l'année 2019-2020, le Comité mentionnait : « Cette future analyse tablera sur une utilisation de plus longue durée du cadre. Elle voudra aussi disposer des résultats d'un examen des pratiques concrètes mises en œuvre dans le travail d'enquête. L'analyse cherchera donc à mesurer la correspondance entre le cadre documentaire et la pratique qu'il doit structurer et baliser ».

côté d'éléments essentiels qui seraient non couverts ainsi que le risque de perte de l'objectivité nécessaire pour bien couvrir tous les éléments de l'enquête, qu'ils soient incriminants ou disculpatoires.

Troisièmement**,** puisque les enquêtes menées par le corps de police du CLCC sont longues et complexes, le Comité s'est intéressé à la gestion de la preuve en cours d'enquête, qu'il s'agisse des enquêtes de faits (fiabilité, corroboration), de la vérification de la pertinence des faits, de la solidité des affirmations dans les affidavits, du caviardage de la preuve au fur et à mesure et de la préparation de la divulgation de la preuve.

Tout au long de l'exercice, le Comité s'est intéressé à la gestion de l'information. Il s'agissait de comprendre les outils utilisés pour intégrer de manière ordonnée, logique, évolutive et cohérente des éléments d'information collectés en cours d'enquête afin d'en dégager le fil conducteur essentiel à la démonstration de la commission de tous les éléments de l'infraction par ses auteurs. Le Comité a donc pris connaissance des outils utilisés pour la gestion de l'enquête elle-même.

Le Comité a aussi tenu à vérifier le climat de travail prévalant au sein du corps de police du CLCC, l'engagement du personnel d'enquête quant à la mission de ce nouveau corps de police et, surtout, l'adhésion à la nouvelle structure mise en place et aux nouveaux outils développés en matière de gestion et de suivi des enquêtes.

Enfin, le Comité s'est attardé aux rapports concrètement entretenus tout au long de l'enquête entre les équipes d'enquête et le DPCP.

VII.1.2 La méthodologie

Dans la première phase de son examen des enquêtes ayant donné lieu aux chapitres VI et VII du rapport d'activité de 2019-2020, le Comité a procédé essentiellement au moyen de questions écrites adressées au Commissaire et par l'examen des réponses fournies, de même que par l'analyse de la documentation les accompagnant. Pour la deuxième phase de son examen et sur la base des acquis de la première phase, le Comité a voulu dépasser les limites inhérentes à cette méthode et a privilégié les rencontres et les échanges directs avec le commissaire associé aux enquêtes, des lieutenants responsables de modules, des chefs d'équipe et du personnel d'enquête. Plus d'une dizaine de rencontres ont été tenues.

Chacune des rencontres du Comité avec le personnel d'enquête a été précédée par l'envoi de thèmes de discussion au commissaire associé aux enquêtes. Ces thèmes sont reflétés dans les divisions du présent chapitre.

Dans l'élaboration de ces thèmes de discussion, le Comité s'est entre autres inspiré du rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès, présidé par M^{e} Michel Bouchard et 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* (ci-après le Rapport Bouchard). Ce rapport traitait de plusieurs sujets parmi lesquels les chapitres consacrés à la spécificité des enquêtes de grande envergure, à la gestion des étapes antérieures au dépôt des dénonciations (procédures introductives d'instance en matière criminelle) et au traitement de la preuve accumulée au cours des enquêtes policières ont particulièrement retenu l'attention du Comité.

Le Rapport Bouchard a en effet nourri la réflexion du Comité parce qu'il traite de procès longs et complexes qui font suite à des enquêtes longues et complexes. Les enquêtes menées par le corps de police du CLCC partagent plusieurs des caractéristiques des enquêtes longues et complexes mentionnées dans le Rapport Bouchard, notamment le fait que ces enquêtes débutent par une phase de renseignements ou de dénonciations qui doivent être validés de façon à en vérifier la fiabilité avant de décider de l'orientation à donner à une enquête. Les infractions qui tombent sous la responsabilité de l'UPAC 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. Il n'est donc pas rare que ces enquêtes s'échelonnent sur une longue période, et la preuve documentaire recueillie peut être très volumineuse.

Il est notoire que 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 et des entreprises, ce qui engendre 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 durant les perquisitions et les 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. 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 déceler. La procédure à suivre pour protéger le secret professionnel en pareil cas est, depuis l'arrêt Lavallée[18] de la Cour suprême du Canada, longue et laborieuse. Il s'agit, selon le CLCC, d'une source importante de ralentissement de ses enquêtes. Enfin, la structure de plusieurs organisations qui peuvent faire l'objet d'une enquête du corps de police du Commissaire prévoit explicitement que la fonction de certains membres de leur personnel a pour but de leur fournir des conseils juridiques. Il est, par exemple, de notoriété que, 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. Outre la problématique des requêtes liées à la protection du secret professionnel, il est de plus en plus fréquent que les enquêtes complexes soient jalonnées d'intervalles de contestations judiciaires ou de

[18] Lavallee, Rackel & Heintz *c*. Canada (Procureur général); White, Ottenheimer & Baker ***c.*** Canada (Procureur général); R. *c.* Fink, [2002] 3 R.C.S. 209, 2002 CSC 61.

requêtes de plusieurs autres types[19] et que les procès qui s'ensuivent soient eux aussi le théâtre de requêtes multiples, ce qui allonge les procédures et retarde parfois longuement le jugement au fond.

Dans ce contexte, le Comité juge important de mentionner que la longueur de certaines enquêtes, que l'on impute au Commissaire et qui a fait l'objet de critiques, résulte en partie de causes qui ne relèvent pas de lui. Le Comité reviendra sur cette question au chapitre des recommandations.

Une enquête longue et complexe est par ailleurs un travail d'équipe. Le responsable de l'enquête doit être en mesure de susciter l'adhésion au plan de match de tous les enquêteurs appelés à l'assister. Il faut éviter à tout prix que les divergences de vues et des dissensions sur l'orientation de certaines enquêtes donnent lieu à des comportements déviants, par exemple à des fuites dans les médias. Les responsables d'une enquête doivent aussi être capables de convaincre ceux à qui l'on demande d'effectuer des tâches moins stimulantes de l'importance de bien préparer la preuve accumulée en vue de sa divulgation. Il importe en outre de s'assurer que l'enquête demeure à l'intérieur des limites fixées au début des opérations et ne dévie pas sans raison valable en cours de route ou ne subit pas inutilement un effet champignon de nature à compliquer indûment les procédures à venir. Finalement, il faut pallier le roulement de personnel en cours d'enquête, surtout dans le contexte où un nombre important d'enquêteurs du corps de police du CLCC lui sont toujours prêtés pour des termes plus ou moins longs.

VII.2 LA RÉVISION DES ENQUÊTES REQUISE PAR LE COMMISSAIRE PAR INTÉRIM

Dans cette deuxième phase de son examen de la pratique des enquêtes par le corps de police du CLCC, le Comité a pris connaissance avec grand intérêt d'une opération, maintenant terminée, de révision des enquêtes en cours. En effet, cette opération a eu des suites importantes pour la pratique des enquêtes.

En juin 2019, le responsable des enquêtes de l'UPAC recevait formellement du commissaire par intérim le mandat précis de réviser les enquêtes en cours. Ce mandat s'est poursuivi avec l'entrée en fonction du second commissaire associé aux enquêtes en mars 2020 (jusqu'à cette date, le commissaire par intérim occupait aussi la fonction de commissaire associé aux enquêtes).

Il faut rappeler que l'entrée en fonction du commissaire par intérim est contemporaine à l'entrée en vigueur du projet de loi 107 intitulé *Loi visant à accroitre 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*

[19] Pour ne citer qu'un exemple, voir Boulanger c. Bureau des enquêtes indépendantes, 2021 QCCS 492 (CanLII) [https://canlii.ca/t/jd93x].

criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs (chapitre 1 des lois du Québec de 2018).

Comme indiqué au chapitre 1, à la suite de cette modification de 2018, la *Loi sur la lutte contre la corruption* prévoit dorénavant, à son article 8.4, que le corps de police du CLCC, dirigé par le commissaire, est un corps de police spécialisé dont les membres comprennent, entre autres, les enquêteurs prêtés par les corps de police conformément à l'article 14 de la *Loi*. Le commissaire ne coordonne donc plus une équipe désignée d'enquêteurs de la Sûreté du Québec, il dirige son propre corps de police même si ce dernier est toujours majoritairement composé de policiers qui lui sont prêtés. Les policiers prêtés sont dorénavant membres du corps de police du CLCC. En matière de gestion de personnel et de gestion des enquêtes, ce changement est fondamental, puisque le Commissaire, comme institution, assume dorénavant la pleine gestion de ses propres enquêtes au lieu de coordonner des enquêtes menées essentiellement par la Sûreté du Québec[20].

C'est par ailleurs l'article 10.1 de la loi de 2018 qui a institué 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, qui est maintenant le commissaire, est entré en fonction le 26 juin 2018.

C'est dans ce contexte de prise en charge de ses propres enquêtes par le nouveau corps de police indépendant du CLCC que, dès juin 2019, une équipe de révision des enquêtes composée des chefs de service, des officiers et d'une coordonnatrice en divulgation de la preuve embauchée un peu plus tard, a été mise en place pour procéder à un inventaire de l'ensemble des dossiers d'enquêtes actifs et passer tous ces dossiers en revue. Le commissaire associé aux enquêtes maintenant en poste a expliqué au Comité qu'à cette occasion l'équipe de révision a entrepris de vider tous les classeurs et de numériser tous les dossiers. Cet exercice de révision, selon ce qui a été expliqué au Comité, a permis de vérifier l'admissibilité en preuve de tous les éléments de preuve recueillis et, en particulier, lorsque des enquêtes étaient plus anciennes, l'équipe de révision a tenu à s'assurer que les preuves recueillies avant certains changements jurisprudentiels seraient toujours admissibles devant les tribunaux. L'équipe s'est aussi assurée que les théories mises en avant dans certains dossiers étaient basées sur des faits vérifiés et des éléments purement objectifs et non des interprétations. Les procureurs du DPCP ont été informés et impliqués tout au long de ce processus de révision.

[20] Pour illustrer comment la SQ avait la maîtrise d'œuvre des équipes d'enquête avant la création du corps de police indépendant du Commissaire, mentionnons que les policiers municipaux qui travaillaient à l'UPAC étaient prêtés directement à la SQ. Ils travaillaient au sein du Service des enquêtes sur la corruption de la SQ, une équipe d'enquête désignée par décret pour faire partie de l'UPAC.

À l'issue de cet exercice, certaines enquêtes ont été closes. Certaines d'entre elles ont même été closes publiquement. Par exemple, le 8 novembre 2019, le commissaire a rendu publique sa décision de mettre fin à l'enquête « Justesse » en publiant un communiqué transmis aux médias et expliquant brièvement la décision. Il a fait de même, le 25 juin 2020, en annonçant la fin de l'enquête « Modestie ».

Plus fondamentalement, a-t-on expliqué au Comité, le processus de révision des enquêtes actives a permis, aux premiers moments de l'existence d'un corps de police spécialisé et indépendant, dont le Commissaire avait dorénavant la pleine maîtrise, de poser un diagnostic organisationnel sur la fonction d'enquête telle qu'elle a été menée depuis les débuts de l'organisation. Le Commissaire a ainsi pu mesurer l'ampleur des différences dans les façons de faire des équipes d'enquête, constater que les expertises étaient inégalement réparties au sein de l'organisation et que le partage d'expériences n'était pas optimal. Selon ce qui a été rapporté au Comité, les responsables des enquêtes ont pris conscience que les équipes d'enquêteurs n'exécutaient pas leur travail dans un environnement propice aux échanges, aux interactions et à l'uniformisation des pratiques. Le Commissaire a par ailleurs pris acte des enjeux soulevés par certaines méthodes policières à la suite de décisions judiciaires défavorables et a amorcé une réflexion sur plusieurs modifications nécessaires.

Cet exercice de révision des enquêtes est à l'origine d'un important effort de standardisation des pratiques d'enquête et des méthodes d'encadrement. L'exercice de systématisation entrepris est aussi à l'origine de la mise au point du document général de méthode intitulé *Cartographie des enquêtes et du traitement des dénonciations d'actes répréhensibles au sein du Commissaire à la lutte contre la corruption* qui décrit les phases du travail d'enquête, les intervenants et leurs actions. Ces outils documentaires ont fait l'objet du chapitre VII du Rapport d'activité 2019-2020 du Comité.

Le tableau suivant illustre la chronologie des événements et des principales étapes de la prise en charge de ses propres enquêtes par le corps de police du CLCC.

2018

14 février : Adoption du projet de loi 107 : institution de la fonction de commissaire associé aux enquêtes, reconnaissance du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption.
13 juin : Nomination par le Conseil des ministres de Frédérick Gaudreau à titre de (premier) commissaire associé aux enquêtes.
26 juin : Entrée en fonction de Frédérick Gaudreau.
1er octobre : Annonce de la démission du commissaire à la lutte contre la corruption, Robert Lafrenière.
30 octobre : Nomination par la ministre de la Sécurité publique de Frédérick Gaudreau à titre de commissaire par intérim à la lutte contre la corruption, à compter du 3 novembre 2018; il demeure commissaire associé aux enquêtes.

21 novembre : Mise en place d'une structure transitoire incorporant la fonction de commissaire associé aux enquêtes.

2019
Juin : Début du processus de révision des enquêtes criminelles en cours en vertu d'un mandat donné par le commissaire associé aux enquêtes et commissaire par intérim au responsable du Service des enquêtes.
1er octobre : Entrée en vigueur de la Politique générale enquêtes-21 intitulée « Suivi des enquêtes » et de la procédure d'application.
8 octobre : Nomination par l'Assemblée nationale de Frédérick Gaudreau à titre de commissaire à la lutte contre la corruption. Il demeure commissaire associé aux enquêtes.
30 octobre : Conclusion d'une entente avec la Sûreté du Québec concernant la fourniture de services spécialisés.
8 novembre : Le commissaire annonce sa décision de mettre un terme à l'enquête « Justesse ».

2020
18 mars : Nomination par le gouvernement de Sylvain Baillargeon à titre de commissaire associé aux enquêtes. Il entre en fonction le 30 mars 2020.
25 juin : Dans le sillage du processus de révision des enquêtes en cours, la décision est prise de mettre fin à l'enquête « Modestie ».
26 novembre : Mise en place du nouvel organigramme, y compris la fonction d'enquête.

2021
Février : Entrée en vigueur de la *Cartographie* révisée des enquêtes.

VII.3 LA NOUVELLE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE EN MATIÈRE D'ENQUÊTES

La structure organisationnelle concernant la gestion et la supervision des enquêtes a été complètement revue à la suite de l'entrée en fonction du nouveau commissaire en octobre 2019. Une structure transitoire avait été adoptée par le commissaire par intérim et a été revue après la nomination du commissaire en titre par l'Assemblée nationale le 8 octobre 2019 et à la suite de l'entrée en fonction du nouveau commissaire associé aux enquêtes en mars 2020 (rappelons que, au moment de sa nomination à titre de commissaire par intérim, l'actuel commissaire était commissaire associé aux enquêtes). Selon le commissaire, la création en 2018 d'un corps de police indépendant et celle du poste de commissaire associé aux enquêtes responsable de diriger la nouvelle équipe spécialisée d'enquête rendait en quelque sorte cette réorganisation inévitable.

Cette réorganisation a pris appui, entre autres, sur les constatations dégagées à la suite de l'exercice de révision des enquêtes. Elle visait, selon ce qui a été expliqué au Comité, à asseoir l'indépendance décisionnelle du commissaire associé aux enquêtes, à assurer une plus grande agilité des équipes d'enquête, à briser le travail en silo en

favorisant le travail d'équipe, à augmenter la performance organisationnelle et à favoriser une meilleure planification stratégique et tactique. Selon le commissaire associé aux enquêtes et le personnel d'enquête rencontré, la réorganisation effectuée présente en outre le grand avantage de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun des niveaux de gestion. Enfin, la restructuration des équipes a rendu possibles selon lui une meilleure répartition des expertises et la création de nouveaux processus d'intervention susceptibles d'accélérer le traitement des activités d'enquête et de prise de décisions.

Pendant cette réorganisation, des postes en soutien aux enquêtes ont été créés et environ 35 postes vacants ont été pourvus. Ces derniers concernent notamment des postes d'enquêteurs, de superviseurs, de coordonnateurs et d'officiers, principalement des prêts de service. Des postes civils ont également été pourvus pour soutenir l'administration et les opérations (secrétaire, technicienne à la gestion de la preuve, agent de soutien aux enquêtes policières).

VII.3.1 Réorganisation et composition des équipes d'enquête et répartition des expertises

Le personnel d'enquête a été réorganisé en trois regroupements, appelés « modules », qui chapeautent chacun trois équipes d'enquête composées d'environ sept enquêteurs chacune. Chaque module est dirigé par un chef de module, un lieutenant, alors que chaque équipe est dirigée par un superviseur qui est qualifié de chef d'équipe dans la cartographie des enquêtes. Les équipes ont été composées de manière à assurer une répartition géographique de l'effectif (ainsi un des trois modules comporte deux équipes d'enquêteurs basées à Québec), mais, surtout, de façon à garantir l'homogénéité et la polyvalence des équipes en équilibrant les expertises et les compétences au sein des équipes et entre celles-ci. Le commissaire associé aux enquêtes a expliqué au Comité qu'on a veillé aussi à répartir équitablement la charge de travail, à permettre une capacité opérationnelle accrue entre les équipes et à assurer la représentativité et l'homogénéité d'une équipe à l'autre, en ce qui concerne notamment la provenance des enquêteurs (Sûreté du Québec, corps de police municipaux, personnel du CLCC).

Sur ce dernier point, il faut mentionner que le personnel d'enquête propre du Commissaire, qui était jusque-là séparé des équipes désignées de la Sûreté du Québec et était affecté principalement aux poursuites pénales, a été intégré aux nouvelles équipes d'enquête. Cela fait qu'il n'y a dorénavant plus de division formelle entre les enquêtes pénales et les enquêtes criminelles. Les analystes et les policiers sont aussi intégrés au sein des mêmes équipes.

Selon ce qui a été expliqué au Comité, l'interaction entre les membres des équipes et entre les équipes est propice à la détection des nouveaux stratagèmes utilisés par les auteurs des crimes de corruption et source de développement des pratiques et des expertises.

Par ailleurs, le personnel d'enquête rencontré par le Comité a manifesté sa grande satisfaction quant au regroupement des diverses équipes d'enquête dans un lieu commun, ce qui favoriserait les échanges et l'esprit de corps.
Les services de soutien, quant à eux, ont été réorganisés en quatre équipes de manière ici aussi à maximiser l'expertise. La centralisation de ces services de soutien au sein du bureau du commissaire associé aux enquêtes a permis, selon les explications fournies au Comité, de mieux répartir le travail et d'être plus agiles. Elle a surtout servi à uniformiser des pratiques et les redditions de comptes et à optimiser la planification des activités de soutien. Le Comité a été en mesure de constater que cette réorganisation est bien comprise et emporte l'adhésion du personnel d'enquête.

VII.3.2 La formation du personnel d'enquête

La nouvelle structure organisationnelle, selon les témoignages entendus par le Comité, a notamment été utilisée à des fins de développement du personnel d'enquête. Les équipes d'enquête ont été composées en tenant compte des expertises diverses, des années d'expérience, des forces et des faiblesses de chaque membre, de manière à maximiser l'efficacité des équipes et d'assurer le partage d'expériences. Cette répartition mieux équilibrée des expertises et des compétences permet en outre des jumelages offrant des occasions de formation par la pratique et le mentorat. Les enquêteurs plus expérimentés sont appelés à offrir du mentorat à ceux qui ont moins d'expérience. Les chefs d'équipe font aussi office de mentors auprès des enquêteurs moins expérimentés.

Toujours dans le but de tirer le meilleur profit de l'expérience et des forces de chaque membre, le corps de police du Commissaire favorise dorénavant, et à juste titre selon le Comité, la formation des membres dans des domaines susceptibles de profiter à l'ensemble de l'organisation, plutôt que de simplement acquiescer aux demandes individuelles de formation suivant les inclinaisons personnelles. Les personnes présentant le bon profil et des aptitudes particulières sont encouragées à suivre des formations dont l'ensemble du groupe pourra bénéficier, qu'il s'agisse de perfectionnement professionnel ou de perfectionnement de service. Le Comité se réjouit de cette nouvelle orientation, lui qui avait noté, dans son rapport d'activité 2019-2020 « que les activités de perfectionnement répondent principalement à des besoins généraux de perfectionnement professionnel de personnes engagées dans la pratique policière de l'enquête et peu apparaissent directement pertinentes pour le travail d'enquête en matière de criminalité économique ou en matière de corruption, notamment dans les contrats publics »[21].

Cela dit, la complexité des infractions qui relèvent de la compétence du Commissaire, l'évolution constante du droit pénal et criminel, particulièrement en matière de procédure, de preuve, de pouvoirs policiers et de divulgation de la preuve, pour ne

[21] À la p. 103.

mentionner que ces domaines, pointent vers la nécessité d'une formation continue du personnel d'enquête. Quant aux dispositions juridiques générales, le Commissaire, au fil des années et à l'intention des enquêteurs à son service, a développé différents documents destinés à expliciter les principes et les règles juridiques régissant la pratique des enquêtes. Ces documents de nature pédagogique définissent et explicitent, entre autres, des éléments des infractions criminelles et pénales qui relèvent de sa compétence. Cela dit, le droit évolue constamment et, comme l'a mentionné le Commissaire dans le mémoire qu'il a présenté au Comité sur la réalité policière, il serait nécessaire de « recourir à un mécanisme permanent par lequel la jurisprudence serait analysée, résumée et rendue accessible de façon standardisée à l'ensemble de la police québécoise »[22].

En attendant que pareil mécanisme soit éventuellement mis en place, le Comité constate que, dans son plan stratégique 2021-2024 en cours d'adoption au moment d'écrire ce rapport, le Commissaire compte instaurer, pour atteindre l'objectif stratégique 1.1 intitulé « Arrimer les pratiques en matière d'enquêtes avec le cadre juridique et jurisprudentiel », un mécanisme de formation sur le cadre juridique et jurisprudentiel applicable aux enquêtes. Le plan prévoit que ce mécanisme de formation pourra être développé en interne ou en collaboration avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales. La cible vise une augmentation de 5 heures de formation par année pour atteindre un total de 25 heures par année en 2024.

Le Comité est d'avis que cela constitue un pas dans la bonne direction. Il considère cependant que des efforts accrus devront être déployés afin que le personnel d'enquête du CLCC soit à la fine pointe des développements en ce qui concerne les crimes qui ressortissent de sa compétence spécialisée et qu'il maîtrise les techniques d'enquête plus souvent sollicitées relativement à ce genre de criminalité. Le corps de police du CLCC est en effet un corps de police spécialisé. La formation du personnel d'enquête devrait se faire en continu afin de développer et d'augmenter son expertise. Chaque découverte de stratagème en matière de collusion ou de corruption, chaque développement jurisprudentiel de même que les leçons apprises dans le cadre de certaines enquêtes devraient être documentés et faire l'objet d'une information formelle transmise à tous et à toutes en continu. Il en va de même du développement de l'expertise relative à certaines techniques d'enquête.

Le Comité n'est pas convaincu qu'une formation de base en jurisprudence et que les formations de base en matière d'enquête données par l'École nationale de police du Québec, ni même les formations plus spécialisées qui peuvent y être développées ponctuellement, suffisent à asseoir entièrement l'expertise du corps de police de CLCC. Les besoins de connaissances et de formation du corps de police du Commissaire sont très spécialisés, pointus et susceptibles de changer rapidement. Pour sa part, l'École doit répondre aux besoins de la généralité des corps policiers québécois qui sont d'un ordre différent. Le CLCC doit donc développer des moyens en interne pour que son corps de police soit un corps d'élite en matière d'enquêtes.

[22] Mémoire, p. 22.

Selon le Comité, le corps de police du CLCC doit assurer la maîtrise d'œuvre du développement de son expertise. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

VII.3.3 La hiérarchie de gestion

Le Commissaire s'est aussi employé à clarifier la hiérarchie de gestion et les modalités d'encadrement pour le travail d'enquête.

VII.3.3.1 *Le cadre documentaire de gestion*

La nouvelle structure définit clairement les rôles et les responsabilités de chacun des niveaux de gestion.

L'élaboration d'outils communs s'est en effet accompagnée de la mise en place d'une nouvelle structure et d'outils d'encadrement. Le Comité a pu constater, au fil de ses rencontres avec le personnel d'enquête du Commissaire, que la nouvelle structure et la nouvelle hiérarchie sont bien comprises et acceptées et que la documentation est appréciée, même si certains trouvent que les nouvelles façons de documenter les enquêtes sont chronophages.

Le Commissaire s'est par ailleurs doté, le 1er octobre 2019, d'une politique de gestion pour l'enquête, désignée « PG-ENQ-21 » et portant le titre de « Suivi des enquêtes ». Cette politique poursuit deux objectifs, soit celui de « déterminer les renseignements nécessaires au suivi des enquêtes » et celui d'« établir la marche à suivre afin de saisir ces renseignements dans un outil informatisé de suivi des enquêtes ». La politique de gestion identifie aussi les personnes responsables de son application, dont le commissaire associé aux enquêtes et les personnes devant fournir les renseignements nécessaires au suivi des enquêtes. Cette politique est complétée par une procédure expliquant comment consigner les renseignements dans les fichiers et comment en assurer la sécurité. La procédure est aussi datée du 1er octobre 2019. Ces deux documents sont sujets à révision après cinq années d'utilisation, soit en octobre 2024.

Suivant cette politique, les gestionnaires de haut niveau ne sont pas impliqués dans le travail d'enquête et dans la microgestion des enquêtes. Ils peuvent suivre le travail effectué sans y participer et trancher certaines questions de priorisation des dossiers pouvant survenir en cours de route. La gestion quotidienne des enquêtes s'effectue en effet par les superviseurs (les chefs d'équipe) et les chefs de modules.

VII.3.3.2 *Une gestion de proximité*

Une fois que le commissaire a pris la décision de transférer une dénonciation à la Direction des enquêtes, le processus d'enquête entre dans sa deuxième phase. Le dossier passe alors entre les mains du commissaire associé aux enquêtes qui

l'attribuera à une équipe d'enquête compte tenu de divers facteurs, notamment de l'expertise de l'équipe et du module dans lequel elle s'insère et de la charge de travail. Le superviseur de l'équipe prend alors le relais et assigne l'enquête à un de ses enquêteurs.

Le Comité a pu constater que la composition et le regroupement des équipes d'enquête au sein de modules dirigés par des lieutenants favorisent un meilleur déploiement des expertises et l'utilisation plus efficace des ressources. Selon le commissaire associé aux enquêtes, cela permet aussi de mettre en place de nouveaux processus d'interventions susceptibles d'accélérer le traitement des activités d'enquête et de prise de décisions.

On a aussi rapporté au Comité que la nouvelle structure organisationnelle mise en place présente en plus l'avantage de favoriser la collaboration entre les enquêteurs d'un même module et d'une même équipe. Au sein des équipes, chaque membre a la responsabilité première de ses dossiers, mais doit collaborer aux dossiers des autres membres de l'équipe, par exemple, en faisant des enquêtes visant à corroborer certains éléments de preuve. L'enquêteur principal d'un dossier travaille donc étroitement avec les autres enquêteurs de faits et leur distribue des tâches pour l'avancement de son enquête. Dans un autre dossier, c'est à son tour d'être supervisé par un collègue qui dirige l'enquête. Cette forme de supervision entre pairs, de l'avis des personnes rencontrées, est à la fois efficace et de nature à cimenter l'esprit d'équipe. Elle constitue en outre une bonne initiation au développement des habiletés en matière de supervision. Le personnel d'enquête apprécie, selon ce que le Comité a été en mesure de constater, cette nouvelle organisation.

Bien que chaque policier, et notamment les policiers-enquêteurs, dispose, dans l'accomplissement de ses tâches, d'une autonomie professionnelle déterminée et protégée par la loi, le travail d'enquête policière demeure assujetti à une supervision. Cette supervision incombe *a priori* aux supérieurs des enquêteurs, c'est-à-dire aux chefs d'équipe. Les chefs de module supervisent quant à eux les chefs d'équipe et veillent à ce qu'il y ait adéquation entre les ressources humaines et les moyens mis à leur disposition et l'ampleur des enquêtes engagées. Ils coordonnent les activités d'envergure qui nécessitent la mise en commun de ressources.

Dans la nouvelle organisation, les chefs d'équipe exercent un leadership de proximité et de conseil auprès des enquêteurs. Leur rôle est crucial, ce que reconnaît l'ensemble du personnel d'enquête rencontré. Ces gestionnaires de premier niveau doivent faire une utilisation éclairée des compétences et des expertises des membres de leur équipe au moment de l'attribution des enquêtes. Ils veillent donc à maximiser le potentiel de chaque membre de l'équipe. Ils doivent aussi s'assurer que les enquêtes sont menées dans le respect des lois applicables, qu'elles recourent aux bonnes pratiques policières, qu'elles mettent en œuvre des méthodes d'investigation éprouvées et que les actes judiciaires sont préparés dans les règles de l'art.

Selon les témoignages entendus durant les rencontres d'équipe, les chefs d'équipe tendent à favoriser les discussions saines et franches sur ces sujets et à dissiper des divergences d'opinions susceptibles de nuire aux enquêtes. Les gestionnaires des enquêtes visent à développer les intérêts collectifs du groupe et à favoriser la communication entre les membres. Au cours des rencontres avec le personnel d'enquête, le Comité a pu constater que ces discussions contribuent grandement au sentiment d'appartenance et à l'impression que chacun contribue à une œuvre collective. Tout le personnel d'enquête rencontré a affirmé au Comité apprécier particulièrement la possibilité d'échanger et la qualité des échanges qui ont cours.

Le Comité a pu constater que les chefs d'équipes prennent régulièrement connaissance des activités de leurs enquêteurs et tiennent deux à trois fois par semaine des réunions de rétroaction collective. Lorsque la situation l'exige, ils tiennent des rencontres individuelles. Le modèle de gestion développé au sein des équipes d'enquête est de type collaboratif. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, alors que l'enquêteur est responsable du dossier qui lui a été attribué, le chef d'équipe participe à la rédaction du plan d'enquête avec ce dernier avant de l'approuver.

Le travail en équipe, les discussions et la supervision étroite au sein de l'équipe constituent non seulement un élément important de cohésion au sein du personnel d'enquête, mais offrent aussi un rempart important contre le piège de la vision tunnel. Tous les membres du personnel d'enquête rencontrés ont soulevé l'importance qu'ils accordaient au travail en équipe, à l'échange de renseignements et d'idées et au partage d'expertise.

Au fil des rencontres, les membres du CLCC ont fait part de leur conviction qu'outre la structuration du travail en équipe, une chaîne hiérarchique claire où les rôles et les responsabilités sont bien définis, la gestion collaborative privilégiée, les échanges fréquents et le regroupement de toutes les équipes dans une aire commune favorisent l'engagement, le sentiment d'efficacité et d'appartenance essentiel à l'esprit de corps et au bon fonctionnement du groupe. Pour les interlocuteurs du Comité, l'interaction entre tout le personnel d'enquête augmente la volonté d'atteindre les objectifs communs. Il en découle que chacun des membres a le sentiment de contribuer à l'effort et à la performance du groupe.

VII.4 LE DÉROULEMENT DES ENQUÊTES

Une fois décrite la structure organisationnelle nouvellement mise en place, il y a lieu d'examiner comment elle fonctionne, c'est-à-dire comment effectivement se déroulent les enquêtes.

VII.4.1 La planification des enquêtes

Selon les politiques et les pratiques en vigueur, une enquête menée par le corps de police du Commissaire fait normalement l'objet d'une planification d'ensemble,

élaborée selon une méthode établie et uniforme qui a été expliquée en détail au Comité. Une constante se dégage des réponses aux questions du Comité. Un important effort a été consenti pour que les rôles et les responsabilités de chacun dans la planification, l'exécution et la supervision des enquêtes soient clairs et que les meilleurs éléments soient mis à contribution au moment opportun. Le Comité est satisfait des multiples réponses à ses questions à cet égard.

VII.4.2 L'architecture des dossiers d'enquête et l'outil de gestion de la preuve

Allant au-delà des questions concernant la planification des enquêtes, le Comité s'est aussi intéressé aux dossiers d'enquêtes et à l'enjeu de la gestion de la preuve par rapport à une criminalité complexe.

VII.4.2.1 *Les outils de gestion des dossiers et le canevas de la preuve*

Le Comité a été informé qu'une méthode de classement des dossiers d'enquêtes a été développée pour documenter toutes les actions découlant des activités d'enquête. L'ensemble des activités d'enquête sont numérisées et classées. Il s'agit d'une arborescence permettant d'ordonner si nécessaire les sous-dossiers de façon logique et paramétrée pour compiler tous les renseignements pertinents et non pertinents des dossiers d'enquêtes. Cela permet d'élaborer en continu le cheminement de l'enquête et le tableau de la preuve. On procède à un classement en continu des documents caviardés et non caviardés en prévision de la communication de la preuve. Cette arborescence est utilisée par tous les enquêteurs. Toutes les personnes rencontrées apprécient les grandes vertus de cet outil; certaines ont toutefois mentionné trouver que son utilisation est chronophage. D'autres ont mentionné souhaiter recevoir de l'aide pour l'utiliser correctement.

Par ailleurs, un canevas de gestion de la preuve a été élaboré. Il est très fortement inspiré par le canevas de la preuve mis en place par le Bureau de la grande criminalité et des affaires spéciales du Directeur des poursuites criminelles et pénales. L'utilisation dans le cadre de certaines enquêtes de cet outil commun, outre que cela démontre une collaboration bienvenue entre le DPCP et le corps de police du CLCC (collaboration déjà souhaitée par le Comité dans la recommandation 15 de son rapport de 2018-2019), devrait être de nature à simplifier et à accélérer la divulgation de la preuve. Toutefois, le Comité a constaté que l'utilisation n'est généralisée ni au sein des diverses équipes du DPCP ni au sein des équipes d'enquête du corps de police du CLCC. Le comité y reviendra au chapitre des recommandations.

VII.4.2.2 *La sécurité des dossiers d'enquête*

Selon les renseignements fournis par le CLCC au Comité, plusieurs moyens sont mis en place pour assurer la sécurité de l'information consignée concernant les enquêtes, notamment :

(1) La *Loi concernant la lutte contre la corruption* tient le commissaire et les commissaires associés personnellement responsables 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);
(2) La Politique de gestion sur la sécurité de l'information confie des responsabilités directes au commissaire en cette matière, puisqu'il doit « veille[r] au respect des principes et des règles de sécurité de l'information énoncés dans cette politique » (4.1.1);
(3) Par ailleurs, selon l'information rendue disponible par le CLCC, la Politique de sécurité de l'information n° 2 précise des responsabilités dans et hors de l'organisation du CLCC en matière de sécurité informatique;
(4) Enfin, le ministère de la Sécurité publique assure une fonction d'audit ou de vérification interne en ce qui concerne les ressources informationnelles du CLCC.

Cela dit, le Comité a posé plusieurs questions au CLCC concernant la sécurité des renseignements relatifs aux enquêtes et au système utilisé pour les gérer. Le Comité a demandé à connaître les contrôles assurant la sécurité et l'intégrité des renseignements et s'est intéressé aux aspects à la fois positifs et négatifs de l'accessibilité par l'ensemble des enquêteurs à un grand nombre de dossiers d'enquête. Le CLCC a répondu aux questions du Comité à ce sujet.

Malgré les assurances données, le Comité reste très sensible au fait que la tentation d'accéder à des dossiers d'enquête sans raison valable ou encore au fait que des renseignements puissent être rendus publics illégalement en cours d'enquête peuvent être préjudiciables à plusieurs égards. La sécurité des données dans le monde numérique doit être assurée contre tout type d'utilisation ou d'attaques malveillantes provenant de l'extérieur ou de l'intérieur. Le Commissaire pourrait par exemple envisager de se munir de systèmes lui permettant de détecter des utilisations non autorisées et l'accès à une empreinte numérique des activités dans les systèmes. Le Comité reviendra sur la question de la sécurité informatique au chapitre des recommandations.

VII.4.3 Les opérations d'enquête

VII.4.3.1 *Une intervention concertée et dans un délai raisonnable*

Selon ce qui a été expliqué au Comité, le regroupement d'équipes au sein de modules permet d'offrir une plus grande flexibilité durant l'exécution d'opérations majeures et concertées. Il est ainsi possible de constituer une équipe affectée à une opération donnée (« *Task force* ») par l'utilisation des bonnes personnes à la bonne place et en nombre suffisant. Cela favorise l'utilisation optimale des enquêteurs détenant une habileté particulière ou possédant la meilleure expertise pour une intervention précise.

Le regroupement permet en outre de déployer un plus grand nombre de personnes de manière à rendre certaines opérations plus efficaces, comme la rencontre d'un grand nombre de témoins dans un court laps de temps. Le regroupement permet aussi d'économiser un temps énorme pour les différents exposés (ou «briefings») de gestion et opérationnels.

Cela permet aussi de mettre en place de nouveaux processus d'intervention susceptibles d'accélérer le traitement des activités d'enquête et de prise de décisions. La rencontre rapide des dénonciateurs suivie du déploiement rapide de ressources pour déterminer si un crime a bel et bien été commis permet d'éviter d'accorder une importance indue aux allégations non fondées et permet, lorsque les allégations semblent fondées, d'arrêter assez rapidement un plan de match pour l'enquête.

VII.4.3.2 *Les opérations en temps de pandémie*

La pandémie a forcé toutes les organisations à revoir leurs façons de faire, à limiter les contacts et à respecter les consignes sanitaires. Le corps de police du CLCC n'a pas échappé au phénomène. Ainsi, plusieurs témoins ont été rencontrés à distance et plusieurs rencontres de travail se sont tenues virtuellement. Dans certaines circonstances, le travail à distance n'était pas idéal, mais dans certaines autres, l'utilisation de la technologie a permis de gagner du temps, de limiter les déplacements et d'être plus efficaces. Dans un contexte où la compétence du corps de police du CLCC couvre tout le territoire de la province, le fait, par exemple, de limiter certains déplacements lorsque cela est possible sans mettre en péril la qualité des enquêtes a permis, de l'avis de plusieurs personnes rencontrées, d'économiser du temps et des ressources. Le Comité reviendra sur cette question au chapitre des recommandations.

VII.4.3.3 *La préparation et l'exécution des actes judiciaires*

Selon les pratiques en place, la préparation des actes judiciaires (demandes d'autorisations judiciaires diverses, comme les mandats de perquisition) est effectuée par les enquêteurs responsables des enquêtes, mais les demandes sont vérifiées et approuvées par les chefs d'équipe. Le Comité s'est fait expliquer les processus mis en place pour veiller à ce que les allégations contenues dans ces actes de procédures soient exactes, fondées sur des faits vérifiés et ne comportent pas de spéculations ou d'interprétations non fondées. Le Comité est satisfait des explications fournies et des méthodes mises en place. Il est d'avis que les façons de faire sont fondées sur les bonnes pratiques dans le domaine.

VII.4.3.4 *Le soutien spécialisé fourni par des organisations externes*

(1) Le soutien en matière d'enquêtes

Historiquement, en raison de sa taille, de son mandat particulier et de ses caractéristiques organisationnelles, le Commissaire a dû recourir à des organisations externes, particulièrement à la Sûreté du Québec, pour obtenir certains services de soutien spécialisés pour mener ses enquêtes.

La loi de 2018 a instauré une séparation fonctionnelle avec la Sûreté du Québec. Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises dans ce rapport, le Commissaire dirige dorénavant un corps de police indépendant. Il n'est plus le simple coordonnateur d'équipes d'enquête désignées, dont l'équipe d'enquête de la Sûreté du Québec.

Lorsque l'équipe désignée de la Sûreté du Québec menait des enquêtes, celle-ci faisait appel à la Sûreté du Québec pour obtenir des services spécialisés tels que, par exemple, l'écoute électronique ou la filature.

Le corps de police du CLCC, bien qu'indépendant, doit toujours recourir aux services spécialisés de la Sûreté du Québec pour mener à bien ses enquêtes. En effet, le Commissaire, à titre de corps de police spécialisé, n'est pas assujetti 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. Le Commissaire dépend donc toujours des services spécialisés d'autres corps de police, en particulier de la Sûreté du Québec. L'article 8.7 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* prévoit, dorénavant, que la Sûreté doit fournir des services de soutien au Commissaire, et cette dernière dispose des équipes octroyées 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. La *Loi concernant la lutte contre la corruption* prévoit en outre_que les services fournis au CLCC doivent faire l'objet d'une entente entre le Commissaire et la Sûreté du Québec. Pareille entente a été conclue avec la SQ le 30 octobre 2019. Le Comité note toutefois que le recours à des services de soutien externes peut entraîner des délais et présenter des défis en matière d'accessibilité à certains services et que l'entente est muette sur ces questions. Par ailleurs, l'entente conclue avec la Sûreté du Québec ne prévoit aucun mécanisme conférant au corps de police du CLCC un droit de regard afin de s'assurer que les services lui sont rendus dans les règles de l'art et, surtout, pour s'assurer que les éléments de preuve qui lui sont livrés par le fournisseur de service ne présenteront pas de problèmes d'admissibilité au moment de leur présentation en preuve à un éventuel procès. Pourtant, ces éléments de preuve sont recueillis dans le cadre d'une enquête du corps de police du CLCC qui est responsable du dossier d'enquête et est imputable du résultat de son enquête lorsque le dossier est devant les tribunaux.

L'entente conclue entre le CLCC et la Sûreté du Québec prévoit simplement que les membres qui rendent service au corps de police du CLCC demeurent des employés de la SQ. Le Comité juge qu'il n'est pas normal que le succès ou l'échec des procédures menées devant les tribunaux à la suite des enquêtes du Commissaire puissent être tributaires des services rendus par un autre corps de police sans que le corps de

police du CLCC ait eu un quelconque droit de regard sur l'exécution des services qu'elle a requis. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

(2) La gestion des pièces à conviction

La gestion des pièces à conviction a fait partie, depuis la création de l'UPAC, des services spécialisés fournis par la Sûreté du Québec à l'UPAC. Dans la foulée de la création du corps de police du CLCC et de la mise sur pied d'un corps de police indépendant, le nouveau corps de police travaille à l'aménagement d'une salle de pièces à conviction dans ses propres locaux. Le Comité a reçu des explications sur la configuration de la salle, les procéduriers nommés pour assurer la validité des chaînes de possession et assurer le remisage sécuritaire des pièces à conviction. Le Comité est satisfait que ce développement se fait dans les règles de l'art.

VII.4.4 La documentation des activités d'enquête et la reddition de comptes par les enquêteurs

Le Comité a été informé en détail des formes multiples que prend la reddition de comptes requise des enquêteurs affectés à une enquête. Le Comité est satisfait des explications fournies et des efforts déployés par le Commissaire pour harmoniser les pratiques au sein de son personnel d'enquête. Il faut en effet rappeler que la majorité du personnel d'enquête du Commissaire lui est toujours prêtée et que les divers enquêteurs ont développé des façons de travailler qui peuvent varier en fonction de leur corps de police d'origine. La documentation permettant de rendre compte des actions d'enquête est bien faite. Toutes les personnes rencontrées comprennent la nécessité de ces outils de documentation et de reddition de comptes. Certaines personnes y voient une nette amélioration sur les pratiques antérieures. Certaines personnes ont toutefois mentionné au Comité trouver leur utilisation très lourde et ont fait part de leur crainte de commettre des erreurs. D'autres ont mentionné souhaiter recevoir de l'aide pour utiliser correctement ces outils. Le Comité voit dans ces préoccupations une nécessité pour le CLCC de demeurer attentif à la gestion du changement au sein de son corps de police.

VII.4.5 Le jugement quant à la « maturité » d'une enquête

Comme dans tout corps de police effectuant des enquêtes criminelles, la supervision générale du travail d'enquête policière mené sous l'autorité du Commissaire comporte aussi le jugement sur la « maturité » d'une enquête. Par cette expression, il s'agit en fait d'évoquer la décision de présenter, ou non, une demande d'intenter des procédures au DPCP. En effet, si la supervision peut mettre un terme à une enquête, il lui incombe aussi de porter un jugement quant à l'atteinte, par une enquête, d'un état d'achèvement (ou de « maturité ») de la preuve accumulée qui permet de demander au DPCP l'autorisation d'intenter des procédures.

Les responsables de la gestion quotidienne, soit les chefs d'équipe qui sont appelés à approuver le déroulement d'une enquête et à superviser son exécution, sont aussi ceux qui portent un jugement sur l'achèvement d'une enquête. La demande d'intenter des procédures sera soumise si les enquêteurs ont conclu à la commission d'une infraction et ont identifié leurs auteurs. Il faut que les enquêteurs responsables, de même que le chef d'équipe, soient d'avis que le dossier est complet. Le chef d'équipe accompagne généralement ses enquêteurs à la rencontre avec le DPCP.

Le jugement que la preuve est suffisante ouvre ce que le Commissaire appelle la « phase finale de l'enquête » au cours de laquelle l'ensemble de la preuve et les détails de l'enquête sont remis au DPCP. À cette étape, il est possible que le DPCP demande des compléments d'enquête comme le prévoit la *Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*.

VII.4.6 Le rôle des enquêteurs une fois les accusations autorisées

Le Rapport Bouchard de 2016 sur les mégaprocès rapporte plusieurs cas où le dépôt des accusations a marqué le désengagement des forces policières dans un dossier complexe, laissant le procureur mener la poursuite seul et privé du soutien des enquêteurs responsables de la coordination des opérations policières au moment de préparer le procès. Il est vrai qu'une fois les démarches d'enquête effectuées, l'activité policière à l'égard des suspects connaît une baisse de régime importante et que les autorités administratives confient de nouveaux dossiers aux enquêteurs qui disposent dorénavant de plus de temps.

Pourtant, la disponibilité des enquêteurs auprès des procureurs de la couronne désignés pour procéder devant la Cour afin de les guider dans le dédale de la preuve accumulée ou pour procéder à des vérifications ou à des compléments d'enquête est essentielle. La saine communication et la coordination entre les enquêteurs et les procureurs de la poursuite sont aussi importantes pendant la phase précédant le procès que pendant l'enquête.

Le Comité a donc questionné le corps de police du CLCC et examiné le processus mis en place pour s'assurer d'une collaboration efficace avec le DPCP. On a expliqué au Comité que, selon l'envergure et des exigences de la préparation pour la bonne marche du travail du poursuivant, le chef d'équipe responsable de dossiers affecte le personnel nécessaire pour soutenir le procureur. Cette étape passe par la préparation du cahier de preuve et des résumés de ce que les témoins viendront relater au procès avec le procureur, la préparation des témoins, la prise de notes durant le contre-interrogatoire, etc.

Le Comité a noté avec satisfaction le souci de collaboration avec le DPCP démontré par les autorités du corps de police.

VII.4.7 Mécanisme de suivi

Le Comité a tenu à savoir si, outre le processus de révision des enquêtes actives entamé à la suite de la création du corps de police afin de poser un diagnostic organisationnel, le corps de police a mis en place un mécanisme formel et systématique de rétroaction sur les enquêtes à la suite des décisions judiciaires dans les dossiers, qu'il s'agisse de condamnations, d'acquittements, d'exclusion d'éléments de preuve ou d'arrêt des procédures. Le Comité a posé la même question en ce qui concerne les refus de déposer des accusations ou le retrait d'accusations par le poursuivant. Selon le Comité, cette pratique est essentielle à une culture d'amélioration et de formation continues.

Le Comité a constaté avec satisfaction que l'objectif 3.2 du plan stratégique du Commissaire pour la période de 2021-2024, qui est en voie d'approbation au moment de la rédaction du présent rapport, prévoit, dans la poursuite de l'objectif stratégique, de renforcer le contrôle et la qualité dans les dossiers d'enquête, la mise en place d'un tel mécanisme dès 2021. L'organisation vise une cible de 80 % d'analyses rétrospectives pour la période 2021-2022, de 90 % pour 2022-2023 et de 100 % pour la dernière année du plan stratégique, soit 2024.

Cela dit, le Comité est d'avis que ce processus de rétroaction doit aussi servir au développement de l'expertise du corps de police du CLCC et doit donc être partagé avec les enquêteurs. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

VII.5 LES RELATIONS AVEC LE DPCP

L'article 18 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* prévoit que le Commissaire doit « informer le directeur des poursuites criminelles et pénales dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle et requérir les conseils de ce dernier ».

Dans son rapport sur les mégaprocès, M[e] Michel Bouchard faisait valoir que, à l'aube d'une enquête d'envergure, les parties prenantes, tant l'organisme menant l'enquête que le DPCP appelé éventuellement à mener les poursuites, devraient adopter un « protocole de poursuite », soit des règles d'engagement établissant une compréhension commune des partenaires du projet d'enquête et de poursuite dans lequel ils sont disposés à s'engager. Ce protocole de poursuite devait couvrir plusieurs aspects, du partage des coûts, au règlement des différends, de l'échéancier de rencontre des partenaires en passant par le protocole de divulgation de la preuve.

Le Comité est parfaitement conscient que le Rapport Bouchard fait suite à l'échec de mégaprocès consécutifs à des enquêtes d'envergure exceptionnelle lancées à la suite de la création d'escouades d'enquête mixtes visant le crime organisé. À l'époque, des moyens exceptionnels d'enquête avaient été déployés sur une très longue période et le processus judiciaire qui s'en est suivi s'est avéré laborieux, tant pour les procureurs

de la poursuite que pour les tribunaux compte tenu, entre autres, du volume de preuve accumulée, du nombre d'accusations portées et du nombre de personnes accusées. On se souviendra qu'un nouveau Palais de justice, le Centre de services judiciaires Gouin, a été construit pour accueillir ces procès.

Les enquêtes du Commissaire à la lutte contre la corruption ne présentent pas ce caractère exceptionnel, mais il n'en demeure pas moins qu'elles sont souvent longues et complexes et sont de nature à donner lieu à des procès tout aussi longs et complexes. Le Comité s'est donc intéressé aux relations du CLCC avec le DPCP. Cet intérêt particulier s'explique par le fait que des rapports harmonieux entre les corps de police et le DPCP sont essentiels à la bonne administration de la justice. Il s'explique aussi du fait que, au moment de la tournée des partenaires et des collaborateurs de l'UPAC effectuée par le Comité en 2018, il est apparu que les rapports de collaboration avec le DPCP étaient perfectibles[23].

Sur le plan institutionnel, il n'existe pas de protocole formel entre le CLCC et le DPCP comme le préconisait le Rapport Bouchard. Il existe cependant trois niveaux de liaison entre les deux organismes. À la suite de la recommandation 15 du rapport de 2018-2019 du Comité de surveillance, un comité permanent, composé du Commissaire et du DPCP, a été mis sur pied. Ce comité, plutôt stratégique, se réunit officiellement deux fois par année. Le Comité juge nécessaire que les activités de ce comité au plus haut niveau soient maintenues avec l'arrivée en poste du nouveau Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Un comité intermédiaire, plus axé sur la gestion et le traitement des dossiers au sens large, se réunit officiellement quatre fois par année. Il est composé d'officiers du CLCC et de gestionnaires intermédiaires du DPCP. Ces rencontres ne sont pas concentrées sur des sujets de microgestion, mais sont plus orientées sur la gestion et le traitement des dossiers en général.

Finalement, sur le plan opérationnel, un procureur est affecté à un dossier d'enquête une fois la phase préliminaire de l'enquête terminée et que le corps de police du CLCC en est venu à la conclusion que les éléments matériels d'une infraction ont bel et bien été commis. La demande d'affectation d'un procureur suit par ailleurs une évaluation de l'importance du projet. Le procureur peut donner divers avis juridiques, notamment à l'occasion de la rédaction d'actes judiciaires. À l'issue de l'enquête, un procureur du DPCP autorisera les poursuites. Ce procureur n'est pas nécessairement celui qui a accompagné l'équipe d'enquête.

Le Comité a été à même de constater que, depuis l'arrivée du nouveau commissaire, la collaboration s'est grandement améliorée entre son organisme et le DPCP. L'ancienne directrice des poursuites criminelles et pénales l'a clairement affirmé au cours d'une rencontre avec le Comité. Le commissaire associé aux enquêtes précise par ailleurs entretenir des liens plus étroits avec la procureure en chef du Bureau de

[23] Voir Rapport d'activité du CSUPAC pour l'année 2018-2019, aux p. 39 et 40.

la grande criminalité et des affaires spéciales pour discuter de situations plus ponctuelles lorsqu'elles surviennent.

Le Comité a aussi noté avec satisfaction que, sur le plan opérationnel, la décision du corps de police du CLCC de transmettre la preuve en continu au DPCP en suivant, lorsqu'il travaille avec le Bureau de la grande criminalité, un canevas de la preuve élaboré par ce dernier, est de nature à accélérer la divulgation de la preuve tout en assurant la cohésion dans la compréhension mutuelle de l'orientation de l'enquête et, éventuellement, de la théorie de la cause. Alors qu'auparavant chaque équipe d'enquête transmettait certains dossiers au DPCP dans le format de son choix, le fait, pour les enquêteurs du CLCC d'utiliser dans certaines circonstances le canevas de la preuve élaboré par le Bureau de la grande criminalité et des affaires spéciales, est un excellent pas dans la bonne direction pour une administration de la justice plus efficace.

Toujours sur le plan de la collaboration, le Comité a déjà souligné que le DPCP a été impliqué dans l'exercice de révision de toutes les enquêtes en cours à la suite de la création du corps de police indépendant du CLCC et de l'arrivée en poste du commissaire par intérim. Par ailleurs, le plan stratégique de 2021-2024 du Commissaire, qui prévoit la mise en place d'un processus de rétroaction sur les enquêtes une fois le processus judiciaire terminé dans un dossier, afin de reconnaitre les bons et les moins bons aspects du dossier dans une perspective d'amélioration continue, prévoit spécialement de le faire en collaboration avec le DPCP. Ici aussi, le Comité note sa grande satisfaction.

Sur le plan de la collaboration entre le CLCC et le DPCP, un dernier point reste à aborder, celui de l'adoption éventuelle d'un protocole ou d'un mécanisme destiné, dans la mesure du possible et dans le respect de l'autonomie professionnelle des deux institutions, à assurer une vision institutionnelle de certains dossiers.

Le Comité a déjà mentionné que le procureur désigné pour accompagner l'équipe d'enquête et celui qui autorise de dépôt d'accusations peuvent être différents. Il n'est pas rare cependant que plusieurs procureurs, au fil du temps, officient dans le même dossier. Si le maintien du personnel d'enquête pour toute la durée d'une enquête d'envergure peut parfois poser des problèmes au corps de police du CLCC, force est de constater que le DPCP fait face à des difficultés semblables au moment de désigner un procureur chargé d'accompagner l'équipe d'enquête et de nommer un responsable de la poursuite dans les dossiers de longue durée. Certains dossiers d'enquête ont connu, par le passé, un important roulement des procureurs. Pareille situation risque de se reproduire. Il y aurait alors lieu de trouver un moyen destiné à éviter, toujours dans le respect de l'autonomie du DPCP et de l'autonomie professionnelle des procureurs, les changements de cap importants lors d'un changement de procureur. Le Comité y reviendra au chapitre des recommandations.

CONCLUSIONS

La deuxième phase de l'examen des enquêtes à laquelle s'est livré le Comité l'amène à conclure que plusieurs actions décisives ont été posées par l'équipe de direction du Commissaire en matière d'enquêtes depuis la création du corps de police indépendant du CLCC et que ces actions tendent dans la bonne direction. Le commissaire et ses collaborateurs ont consacré beaucoup d'énergie à structurer le corps de police, à asseoir clairement les rôles et les responsabilités de ses membres et à développer ainsi qu'à uniformiser les façons de faire de manière qu'elles soient conformes aux règles de l'art en matière d'enquêtes.

S'il y a lieu d'avoir confiance dans l'avenir de ce jeune corps de police, l'épreuve du temps permettra de juger du bien-fondé des actions entreprises par son équipe de direction. Pour le moment, aucune des enquêtes menées par le corps de police du CLCC n'a été entreprise, menée et conclue suivant les nouvelles procédures mises en place. Autrement dit, bon nombre d'enquêtes ont été amorcées par l'équipe désignée de la Sûreté du Québec et se poursuivent selon les nouvelles façons de procéder mises en place dans la foulée de la création du corps de police du CLCC alors qu'aucune des enquêtes amorcées par ce corps de police n'est encore parvenue à terme.

APPENDICE DU CHAPITRE VII

Tableau des rencontres avec le CLCC concernant la pratique des enquêtes		
1	*Date*	2021-01-28
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes et la conseillère au Secrétariat général
	Type	Teams
2	*Date*	2021-02-11
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes et la conseillère au Secrétariat général
	Type	Teams
3	*Date*	2021-02-25
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes et la conseillère au Secrétariat général
	Type	Teams
4	*Date*	2021-04-08
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes, un chef d'équipe et la conseillère au Secrétariat général et une observatrice attachée au soutien aux enquêtes du CLCC.
	Type	Teams
5	*Date*	2021-05-04
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes, un chef d'équipe et la conseillère au Secrétariat général et une observatrice attachée au soutien aux enquêtes du CLCC.
	Type	Teams
6	*Date*	2021-05-25
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes, un chef d'équipe et la conseillère au Secrétariat général et une observatrice attachée au soutien aux enquêtes du CLCC
	Type	Teams
7	*Date*	2021-06-16
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes, un officier, une analyste, un enquêteur et une conseillère attachée au soutien aux enquêtes du CLCC
	Type	Dans les locaux du CLCC rencontres individuelles
8	*Date*	2021-06-17
	Présences	Le Commissaire associé aux enquêtes, trois enquêteurs, un coordonnateur et une conseillère attachée au soutien aux enquêtes du CLCC
	Type	Dans les locaux du CLCC rencontres individuelles

CHAPITRE VIII - RECOMMANDATIONS

À la lumière des observations, des analyses, des recherches et des rencontres qu'il a réalisées au cours de l'année 2020-2021, de même qu'à la suite des réflexions et des délibérations de ses membres, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption s'estime en mesure de formuler des recommandations qui concernent les sujets abordés dans le présent rapport annuel d'activité.

Selon les dispositions arrêtées dans son plan de travail 2020-2023, le Comité entend suivre, au cours des prochains exercices, les suites données à chacune des recommandations de ses rapports d'activité des années 2018-2019 (23 recommandations), 2019-2020 (11 recommandations) et 2020-2021 (22 recommandations). Le Comité juge nécessaire que chacun de ses rapports annuels d'activité fasse le point sur les suites données à toutes ses recommandations, celles mises en œuvre totalement ou partiellement, celles en voie de traitement ou temporairement mises en suspens et celles ayant fait l'objet d'un refus ou d'un rejet définitif, en s'efforçant de savoir et de comprendre pourquoi des recommandations peuvent n'avoir pas eu de suite au moment de la préparation de son rapport annuel. Cet exercice de mémoire est indispensable pour la bonne information de l'Assemblée nationale, de la population et des médias et aussi à titre de contribution au développement du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC.

Par ailleurs, le rapport quinquennal requis du Comité au plus tard le 14 juin 2023 par l'article 35.21 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* sera l'occasion de mesurer l'évolution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC à la lumière de toutes les recommandations formulées par le Comité de surveillance depuis ses débuts.

Comme cela a été le cas pour les deux premières séries de recommandations, certaines des recommandations du présent rapport comportent des échéances de réalisation dans le but de faciliter la planification des travaux du Commissaire et de permettre au Comité d'effectuer des vérifications appropriées des suites données à ses recommandations.

Les recommandations sont présentées dans l'ordre des chapitres du présent rapport.

VIII.1 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Comité observe, généralement, une amélioration dans le rapport annuel de gestion que publie le Commissaire à la lutte contre la corruption, et ce, tant par rapport aux lois encadrant la préparation des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes publics que par rapport à ce que l'on peut attendre d'un tel type de document à caractère public. En prenant acte des modifications apportées, le Comité juge nécessaire de formuler d'autres recommandations à des fins d'amélioration continue.

Une première recommandation concerne la conformité du *Rapport 2019-2020* du Commissaire aux instructions du Secrétariat du Conseil du trésor, puisque le Commissaire y est assujetti.

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.

***

Deux autres recommandations du Comité découlent de ses propres analyses des caractéristiques du rapport de gestion du Commissaire.

La première recommandation préconise des modifications au texte même du rapport annuel de gestion. Le Comité a bien noté l'apparition, à compter du rapport de 2018-2019, d'une section intitulée « L'année en bref », qui ne figurait pas dans les éditions antérieures, qui est reprise dans le rapport de 2019-2020, et qui a le mérite d'éclairer le cheminement de l'organisation durant l'année écoulée. Ce type d'information est bien utile pour le lecteur moyen qui ne suit pas quotidiennement les affaires du Commissaire et de l'UPAC, mais pourrait être plus complète. De plus, étant donné que le passé peut encore teinter négativement l'image et la réputation du CLCC et de l'UPAC malgré une évolution encourageante des choses depuis 2018, il y a grand intérêt pour le Commissaire à amplifier la dimension d'information et d'analyses qualitatives de son rapport annuel de gestion. D'où la recommandation suivante :

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.

***

La deuxième de ces recommandations témoigne d'un souci de conservation de données caractérisant les diverses dimensions des activités et des réalisations du CLCC que ce dernier a choisi de ne plus inclure, depuis l'édition 2018-2019, dans son rapport. Il s'agit de séries statistiques portant sur des réalités telles le nombre de dénonciations reçues et traitées, le nombre de personnes accusées, le nombre de demandes d'avis du commissaire associé aux vérifications, le nombre de personnes rencontrées dans le cadre d'activités de sensibilisation, etc. Tel que cela est expliqué au chapitre III, le Comité a questionné le Commissaire sur la disparition de séries statistiques correspondant à des années antérieures à celles du plan stratégique du CLCC en vigueur au moment de la production d'un rapport annuel de gestion. Le Comité a pris connaissance des motifs invoqués par le CLCC pour son action et les a résumés au chapitre III du présent rapport.

Malgré les choix de rédaction de son rapport annuel expliqués par le Commissaire, le Comité juge toujours nécessaire que le CLCC conserve, tienne à jour et rende accessible les séries statistiques décrivant des éléments de son action, d'où la recommandation qui suit :

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.

***

Il faut rappeler ici que les séries statistiques dont le Comité demande la constitution, la conservation et la tenue à jour n'ont pas en soi un caractère confidentiel, puisqu'elles figuraient dans les rapports annuels de gestion jusqu'en 2017-2018. Le Comité juge donc qu'elles peuvent être rendues accessibles à toute personne intéressée.

***

VIII.2 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA GESTION GÉNÉRALE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN SA QUALITÉ D'ORGANISME PUBLIC

Maintenant que le corps de police spécialisé du CLCC est dument constitué et doté de la capacité d'embaucher ses propres policiers-enquêteurs, le Comité revient sur une recommandation de son premier rapport annuel d'activité. Il s'agit, conformément aux exigences des articles 256 à 259 de la *Loi sur la police*, de doter ce nouveau corps de police d'un règlement disciplinaire. Cette action s'inscrit dans le processus d'autonomisation complète du corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption.

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*.

***

Les renseignements portés à la connaissance du Comité montrent que la fixation d'attentes signifiées et l'évaluation des membres du personnel du CLCC sont encore des opérations incomplètes, puisqu'un nombre important d'employés échappent à la procédure. Pour le Comité, cette pratique de l'évaluation du personnel est essentielle à la qualité du fonctionnement d'une organisation, à sa performance et à la pleine réalisation de sa mission. Dans la mise en place d'une pratique rigoureuse relative aux attentes et à l'évaluation des employés, les cadres ont un rôle nécessaire à jouer. Ces considérations justifient la recommandation suivante :

Recommandation 3/39
FIXATION D'ATTENTES ET ÉVALUATION DES MEMBRES DU PERSONNEL DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant les résultats observés en 2020-2021 concernant le nombre d'employés à qui on a fixé des attentes et ayant été effectivement évalués;
Considérant que la fixation d'attentes pour les employés et leur évaluation annuelle sont essentiels pour mesurer le degré de contribution des personnes à la réalisation de la mission de l'organisation et pour développer des activités de formation et de perfectionnement dont pourraient bénéficier des membres du personnel du CLCC;
Considérant que le commissaire est engagé dans la constitution de son propre corps de police spécialisé et qu'il convient d'y implanter dès le départ des pratiques d'attentes fixées et d'évaluation des membres de tous les corps d'emploi du CLCC;
Considérant que la fixation d'attentes et l'évaluation des membres du personnel constituent une des responsabilités les plus importantes des gestionnaires et doivent être prises en compte dans leur propre évaluation;
Considérant la recommandation 2/28 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le commissaire à la lutte contre la corruption prenne toutes les dispositions nécessaires et utiles pour que, au plus tard pour l'exercice 2022-2023, on fixe à tous les membres des différents groupes d'emploi d'attentes signifiées annuelles et qu'ils fassent l'objet d'une évaluation annuelle;
Que le commissaire s'assure que, dans les attentes qu'il fixe aux gestionnaires relevant directement de lui, figurent les attentes et l'évaluation annuelles des employés relevant de ces gestionnaires, et ce, conformément à l'application du premier paragraphe de la présente recommandation.

***

Des données ont été communiquées au Comité concernant les heures de formation et de perfectionnement professionnel du personnel du CLCC. Faute d'information sur les pratiques d'autres corps de police assumant des tâches spécialisées, tels que la Sûreté du Québec ou la Gendarmerie royale du Canada ou encore de pays étrangers, et celles d'organismes de lutte contre la collusion et la corruption d'autres pays, le Comité ne porte pas de jugement sur la situation ayant prévalu au cours de l'exercice 2020-2021 au CLCC. Cependant, celui-ci doit trouver une manière de se comparer aux pratiques de formation et de perfectionnement professionnel par un travail d'étalonnage.

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.

***

Afin de soutenir efficacement le développement de pratiques de formation et de perfectionnement professionnel des personnels du CLCC, un système de gestion informatisé dans ce domaine est indispensable. D'où la recommandation qui suit :

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.

***

Dans son *Rapport d'activité pour l'année 2018-2019*, le Comité a recommandé que le Commissaire se dote d'un calendrier pluriannuel de développement de politiques de gestion, l'existence de telles politiques correspondant à une norme du *Guide des pratiques policières* du ministère de la Sécurité publique. Le Commissaire et en particulier son corps de police sont engagés dans un processus d'autonomisation par rapport tant au ministère de la Sécurité publique que de la Sûreté du Québec. Le Commissaire doit donc se doter de l'ensemble des politiques de gestion nécessaires à un fonctionnement pleinement autonome. Comme, de l'aveu même du CLCC, la pandémie qui frappe le Québec depuis mars 2020 a gravement perturbé le processus de développement de ses politiques de gestion, il y a lieu maintenant de mettre à jour le calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion.

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.

***

VIII.3 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA FONCTION DE PRÉVENTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'analyse de la fonction de prévention telle qu'elle est pratiquée par le Commissaire inspire des conclusions au Comité.

En premier lieu, cette fonction est moins connue, hors des cercles spécialisés, que celle d'enquête criminelle. Elle apparaît sûrement moins spectaculaire. Elle ne suscite pas le même intérêt. Elle n'est pas souvent évoquée par les médias. Pourtant, le Comité répète avec conviction que cette fonction est essentielle à la bonne gestion des organismes publics du Québec.

En deuxième lieu, même si la prévention n'apparaît pas comme une activité qui exigerait une refonte urgente et radicale, le Comité juge qu'un certain nombre d'aspects de l'exercice de la fonction de prévention sont susceptibles d'améliorations. La corruption étant à la gestion et aux contrats des organismes publics ce que la maladie est au corps humain, il y a grand bénéfice, dans l'un et l'autre cas, à investir amplement en prévention. Comme il l'a mentionné, le Comité pense que le commissaire devrait se montrer plus ambitieux quant à ses objectifs en cette matière.

En troisième lieu, sur la base des renseignements portés à sa connaissance et de ses analyses, le Comité juge important que le Commissaire procède à des démarches d'étalonnage susceptibles de l'éclairer sur son organisation et ses pratiques futures en matière de prévention.

C'est dans cette perspective que le Comité formule les recommandations qui suivent. Elles sont structurées autour de trois enjeux majeurs en matière de prévention.

VIII.3.1 La nécessité de la connaissance et d'une expertise particulières et spécialisées et de leur partage

Un premier enjeu concernant la pratique de la fonction de prévention est la nécessité de la connaissance des phénomènes de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats

des organismes publics et du développement d'une expertise comparable à ce qu'il y a de mieux à l'échelle internationale et aussi de leur partage avec la société et les élus.

Pour le plein exercice de sa mission de prévention de la collusion et de la corruption, le Commissaire doit nécessairement non seulement bénéficier de la meilleure information et des meilleures connaissances disponibles sur ce sujet, mais encore doit-il constituer la première autorité québécoise dans le domaine, à la fois pour la l'exécution de son mandat et pour l'éclairage qu'il doit apporter à l'ensemble des organismes publics et des corps policiers du Québec.

En effet, le Commissaire, tel que cela est spécifié par l'article 4 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 dans le secteur public, notamment en matière contractuelle [...] ». Ce n'est pas un petit mandat. Un tel mandat requiert un haut niveau d'expertise en matière de prévention de la corruption. Cela est indispensable pour plusieurs raisons :
- L'imagination des personnes ou des groupes voulant s'enrichir en pillant les fonds publics par des activités de collusion et de corruption est remarquablement fertile en stratagèmes de toutes sortes et en renouvellement des combinaisons susceptibles de leur procurer des avantages indus;

- Les technologies d'information et de communication outillent de plus en plus les praticiens de la corruption, que ce soit pour accéder à des données gouvernementales qui doivent demeurer confidentielles, pour monter des stratagèmes leur procurant des avantages indus, pour communiquer entre eux de manière plus sophistiquée, pour masquer ou déguiser sous les apparences d'une activité légitime leurs efforts pour corrompre les processus administratifs et contractuels publics et les personnels et responsables gouvernementaux;

- Dans un contexte de mondialisation des activités économiques, de libre commerce et d'ouverture des marchés publics nationaux à des firmes étrangères, les risques de tentatives de collusion et de corruption sont accrus d'autant;

- Une expertise en matière de lutte à la corruption s'est développée dans d'autres États et il y a intérêt à ce que le Commissaire et l'UPAC puissent en profiter.

Il est ainsi légitime de dire que la connaissance approfondie des facteurs susceptibles de favoriser la corruption et des manifestations de cette dernière au sein des organismes publics constitue une condition incontournable d'efficacité dans l'effort de prévention de ces maux.

Tout cela justifie la conclusion de l'importance de la vigie (tel qu'elle est proposée par la recommandation 18 du Comité), des échanges avec les partenaires, de la recherche et de la production de connaissances nouvelles, pour acquérir un niveau d'expertise qui donne véritablement au Commissaire et à l'UPAC une longueur d'avance sur l'hydre toujours renaissante qu'est la corruption et leur permette d'être vraiment à l'affût des nouveaux phénomènes et des meilleures manières de les prévenir et de les combattre.

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 règlementaires et le développement de nouvelles politiques et pratiques administratives tel que le propose la recommandation 3/50 qui suit.

Qu'en conséquence de cette nécessité, le Commissaire intensifie son engagement dans le développement continu de l'information et de la connaissance sur le phénomène de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics, et ce, en privilégiant notamment des pratiques telles que :
(1) la tenue d'activités planifiées périodiques d'échanges méthodiques d'information et de codéveloppement des connaissances, ainsi que de formation continue, réunissant les conseillers en prévention du Commissaire avec leurs homologues des partenaires institutionnels québécois (dont Revenu Québec, la Régie du bâtiment du Québec, la Commission de la construction du Québec, l'Autorité des marchés publics) et internationaux, de même que des spécialistes universitaires du domaine;
(2) le développement, avec les milieux de la recherche, d'un programme pluriannuel structuré de recherche sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;
(3) l'étude de la documentation internationale sur les phénomènes de la corruption dans les organismes gouvernementaux.

Que l'expérience du personnel d'enquête du Commissaire soit méthodiquement mise à contribution pour développer l'information et les connaissances sur les phénomènes de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire veille à se doter de moyens pour structurer et préserver sa mémoire institutionnelle en matière d'exercice de sa fonction de prévention.

Que le Commissaire s'assure que le plan de formation professionnelle, dont la recommandation 3 du Rapport d'activité pour l'année 2018-2019 du Comité proposait l'élaboration, prend en compte les besoins de formation continue et de développement de l'expertise du personnel affecté à la fonction de prévention.

En termes simples et clairs, le Comité recommande au Commissaire de toujours nourrir l'ambition d'être et de demeurer l'autorité par excellence au Québec en matière d'information et de connaissances sur la corruption.

***

Le Commissaire doit ainsi rechercher, pour bien assumer ses propres responsabilités, la meilleure information et les meilleures connaissances sur les enjeux de la prévention de la collusion et de la corruption. Mais, il doit aussi se faire connaître et être perçu comme la meilleure et plus accessible source québécoise d'information et de connaissances sur ces phénomènes dans la gestion et les contrats des organismes publics. Plus et mieux seront connus ces phénomènes, plus et mieux les élus, les fonctionnaires, les médias et la population sauront les repérer, les reconnaître et les dénoncer, plus le Commissaire sera lui-même mieux informé.

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.

***

L'information et la connaissance ainsi développées sont aussi destinées à servir aux activités de sensibilisation menées par le Commissaire qui sont l'un des deux principaux_modes privilégiés de l'activité de prévention.

La pandémie qui a frappé le Québec et le monde depuis le début de 2020 a forcé de multiples organisations à revoir leurs modes d'organisation et de travail. Cela fut le cas des administrations tant publiques que privées et aussi des établissements d'enseignement; les premiers ont expérimenté le télétravail, les seconds la formation en ligne. La période post-pandémique sera assurément marquée par la recherche de nouveaux équilibres entre le présentiel et le distanciel, tant dans les tâches administratives que dans les activités d'enseignement et de formation. Pour les activités de prévention du Commissaire, il y a des leçons et des adaptations à tirer de ce que les organisations de tous genres ont vécu durant la pandémie. Ainsi, si, comme il apparaît légitime de le prévoir, le télétravail se maintient, au moins pour une partie des élus et des fonctionnaires et pour une partie au moins de leur temps de travail, les activités de sensibilisation que comporte son activité de prévention devront être modifiées en conséquence (ce qui semble avoir déjà débuté).

Il y a au Québec environ 1 500 organismes publics visés par l'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et jugés susceptibles d'être victimes de tentatives de corruption et de collusion dans leur gestion ou dans leurs contrats. Ces organismes procèdent annuellement à des achats de biens et de services qui se chiffrent en milliards de dollars, qui font appel à un grand nombre d'entreprises, et qui impliquent de nombreux fonctionnaires et élus. Cela est certainement de nature à exciter les convoitises. Le Comité rappelle, à titre d'illustration, les énormes dépenses engagées par le gouvernement du Québec dans un contexte d'extrême urgence occasionné par la pandémie de COVID-19 et imposant de simplifier au maximum les processus administratifs courants pour l'achat gouvernemental de biens et de services; cela présente des risques de corruption dans les contrats publics. Il s'impose pour le Commissaire de développer de nouveaux instruments de sensibilisation. Ces considérations incitent le Comité à formuler la recommandation suivante :

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.

***

VIII.3.2 De nécessaires travaux d'étalonnage

De manière à faire progresser l'exercice de la fonction de prévention, il est dans l'intérêt du Commissaire et de la société québécoise dans son ensemble que ce dernier, de l'avis du Comité, s'engage dans des travaux d'étalonnage.

Ces travaux d'étalonnage devraient porter sur trois thèmes.

VIII.3.2.1 *Ressources humaines*

Il apparaît d'abord nécessaire au Comité d'inviter le Commissaire à réfléchir sur le nombre de ressources humaines affectées à cette fonction. Deux observations suggèrent cette idée au Comité. D'une part, on a vu que la proportion de ressources humaines affectées à la prévention par l'Independent Commission Against Corruption de l'État de New South Wales est de l'ordre de 12,5 % contre 3 % par le CLCC, dont le nombre d'employés est le double de l'organisme australien. Il se peut qu'il n'y ait rien à tirer de cette donnée, mais il se peut aussi que la différence mérite un examen attentif. D'autre part, le Comité a observé, dans son Rapport annuel d'activité pour 2019-2020, le phénomène d'une apparente baisse tendancielle des dénonciations d'actes répréhensibles et a recommandé (2/32) que le Commissaire « réalise une étude sur les fluctuations du nombre annuel de signalements qu'il reçoit ». Pour le Comité, il y a lieu de vérifier, notamment en ce qui a trait à la baisse tendancielle des dénonciations, si le Commissaire dispose d'une équipe de conseillers en prévention suffisante en nombre.

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.

***

VIII.3.2.2 *Moyens d'action en prévention*

Le deuxième objet d'étalonnage est celui, selon le Comité, des moyens d'action en prévention tels que le type de documentation que l'organisme peut utilement rendre publique ou le genre de supports numérisés pouvant être les plus utiles. Sur ces sujets, le Comité estime inapproprié de se prononcer en quelque sorte *ex cathedra.* Cependant, le Comité juge nécessaire que le Commissaire alimente efficacement sa propre réflexion sur de telles questions. Il y a lieu, de l'avis du Comité, que le Commissaire s'engage dans des démarches méthodiques d'étalonnage avec des organismes comparables.

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 gouverne 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.

***

VIII.3.2.3 *Communications*

Le troisième terrain d'étalonnage concerne les communications. Ces communications sont nombreuses et diverses. Le Commissaire rédige et présente publiquement un rapport annuel de gestion; il est tenu d'avoir au moins deux activités publiques d'information par année; il est appelé à témoigner en commission parlementaire; il participe à des activités telles que des séminaires, des conférences ou des colloques universitaires, des rencontres de presse, etc. Pour ce faire, le Commissaire utilise divers moyens, dont un site Internet et LinkedIn. On peut s'interroger sur l'organisation et les caractéristiques du site Internet ou sur l'utilisation de médias sociaux. Ce qui est certain, c'est l'importance de bien utiliser ces outils et, en fait, de bien utiliser tous les moyens de communication, matériels ou numériques. Cela incite le Comité à formuler la recommandation suivante sur le sujet :

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.

***

VIII.3.3 Documentation de la pratique de la prévention

Aux yeux du Comité, il y a intérêt à documenter la pratique de la fonction de prévention. En effet, il appert que la formation des conseillers à la prévention repose en bonne partie sur un système qui s'apparente à ce que l'on pourrait appeler un « compagnonnage ». Un nouvel employé au service de la prévention est jumelé avec un conseiller plus expérimenté. Il agit d'abord à titre d'observateur des activités de prévention. Puis, progressivement, le nouveau conseiller assume des responsabilités variées sous la gouverne d'un conseiller plus expérimenté, jusqu'à ce qu'il puisse voler de ses propres ailes.

Le Comité reconnaît qu'un tel système a assurément ses propres mérites. Cela dit, il y a intérêt à renforcer le système en assurant que le compagnonnage est aussi nourri à la fois de la mémoire institutionnelle et de l'historique des pratiques et également de notions conceptuelles structurées et explicites, et cela, afin qu'il ne repose pas que sur la tradition orale. D'où la recommandation suivante :

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.

***

Pour le Comité, l'expertise du Commissaire à la lutte contre la corruption doit éclairer les processus législatifs et règlementaires du gouvernement du Québec ou encore l'élaboration de nouvelles politiques ou de nouvelles pratiques administratives des organismes publics. Cela requiert une vigie de ces processus afin que les lois, les règlements, les politiques et les nouvelles pratiques administratives adoptés par l'Assemblée nationale, le gouvernement ou les organismes publics concourent effectivement à la prévention et à la répression de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics. Les interventions du Commissaire sont justifiées et nourries de l'expertise qu'il a développée par ses pratiques de prévention, de vérification de l'intégrité des entreprises et d'enquête criminelle.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption a déjà formulé des recommandations à l'intention du gouvernement concernant des projets de loi. Dans le cours des travaux de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (CEIC) des années 2011-2015, le Commissaire a déposé en 2014 un mémoire comportant 13 recommandations, dont certaines se sont retrouvées dans le rapport final de la CEIC. Il a aussi formulé des recommandations sur la question de l'octroi de contrats publics en technologie de l'information. Plus récemment, soit au cours de l'exercice 2020-2021, il a présenté des mémoires au groupe de travail sur la réalité policière ou à celui sur la formation de son propre personnel de policiers-enquêteurs. Il est de plus intervenu durant l'étude du projet de loi 72.

Le Comité recommande donc que le CLCC développe une fonction de vigie en matière législative et règlementaire ou de développement de nouvelles politiques ou de pratiques administratives des organismes publics selon les modalités proposées ci-après :

Recommandation 3/50

VIGIE EN MATIÈRE DE PROCESSUS LÉGISLATIFS ET RÈGLEMENTAIRES 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 règlementaires 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.

***

VIII.4 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PRATIQUE DE LA FONCTION D'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La poursuite, pendant une deuxième année, de l'examen de la pratique des enquêtes criminelles par le corps de police du Commissaire, incite le Comité à formuler de nouvelles recommandations qui s'ajoutent à celles formulées dans son rapport de 2019-2020.

VIII.4.1 Effets des recours judiciaires sur la durée des enquêtes

Dans le sillage du processus de révision des enquêtes en cours entrepris en juin 2019, le commissaire à la lutte contre la corruption a rendu publique sa décision motivée de mettre un terme à des enquêtes en cours depuis plusieurs années, dont par exemple l'enquête « Justesse ». Ce type d'annonces a suscité des questions sur la longueur de certaines autres enquêtes et aussi des commentaires critiques sur la « performance » ou l'« efficacité » du corps de police spécialisé du Commissaire ou même de l'UPAC en général. Le Comité a examiné cette question. Il a été établi à la satisfaction du Comité que, souvent, une partie importante de la durée de certaines enquêtes résulte de multiples recours judiciaires par les personnes mises en cause. Cela n'engage pas la responsabilité du Commissaire ou de l'UPAC, mais les délais inhérents au recours aux tribunaux peuvent avoir pour conséquence de nuire à la réputation du Commissaire ou de fausser la perception que l'on a de son travail. Les effets temporels des recours judiciaires sur la capacité du corps de police du CLCC de conclure une enquête criminelle doivent pouvoir être mesurés précisément et, au besoin, être portés à la connaissance des élus, de la population et des médias afin de prévenir les perceptions erronées, d'où la recommandation suivante :

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.

***

VIII.4.2 Nouvelles pratiques inspirées par la pandémie

La pandémie qui a frappé le monde et le Québec depuis le début de 2020 a imposé au Commissaire à la lutte contre la corruption de modifier certaines de ses pratiques de travail en matière d'enquêtes. Certaines modifications sont plus heureuses que d'autres et pourraient être avantageusement pérennisées. Le Comité soumet que les expériences vécues en temps de pandémie méritent une analyse.

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.

***

VIII.4.3 Développement en interne de l'expertise spécialisée nécessaire

Les rapports d'activité du Comité de surveillance pour les années 2018-2019 et 2019-2020 ont insisté sur l'importance de la connaissance et de la formation pour un corps de police spécialisé dans la lutte contre une criminalité aussi complexe que la corruption dans l'attribution et la gestion des contrats des organismes publics. Plusieurs recommandations de ces rapports insistent sur le thème de la formation. En approfondissant sa réflexion sur ce thème, le Comité affirme que, en matière d'enquête comme en matière de prévention, le Commissaire doit nourrir l'ambition de devenir et de demeurer l'autorité par excellence au Québec 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, d'où la recommandation suivante :

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.

***

VIII.4.4 Sécurité de l'information

Le Comité a questionné le Commissaire sur la sécurité interne et externe de l'information recueillie dans le cours de ses enquêtes en raison de l'extrême sensibilité des renseignements contenus dans les dossiers d'enquête. Le Comité a reçu des réponses qu'il juge crédibles. Cependant, depuis quelques années, l'actualité comporte de multiples exemples de fuites d'information en principe confidentielle et aussi de multiples exemples de pénétration illégale et illégitime de systèmes d'information. Le piratage et la prise en otage de systèmes informatisés de gestion menacent tous les systèmes comme l'actualité le démontre. Il y a lieu de revenir sur la sécurité de l'information constituée par le Commissaire dans le cours de ses enquêtes :

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.

***

VIII.4.5 Contrôle de la qualité des services de soutien essentiels aux enquêtes du CLCC

Le corps de police du Commissaire doit recourir à des services de soutien d'autres corps de police, principalement de la Sûreté du Québec, tels que l'écoute électronique ou la filature. Le succès ou l'échec des procédures menées devant les tribunaux à la suite des enquêtes du corps de police du Commissaire ne doivent pas être tributaires des services rendus par un autre corps de police sans que celui du CLCC ait eu un droit de regard sur les délais occasionnés par le recours à des services externes ou sur l'exécution dans les règles de l'art des services qu'il a requis. Il serait inacceptable que des éléments de preuve soient exclus par un tribunal et mettent en péril l'issue d'un procès dans le contexte d'une enquête menée par le corps de police du Commissaire par suite d'actes discutables sur lesquels ce dernier n'aurait eu aucune prise. En conséquence, la recommandation suivante est formulée :

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 assujetti 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.

***

VIII.4.6 Visions communes des dossiers

Le Commissaire à la lutte contre la corruption et le Directeur des poursuites criminelles et pénales sont des partenaires indissociables dans la poursuite de leurs mandats respectifs. Ce partenariat est même inscrit dans la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, par l'article 18 de celle-ci : « Le commissaire doit informer le directeur des poursuites criminelles et pénales dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle et, le cas échéant, requérir les conseils de ce dernier. » Aussi, dès son premier rapport annuel d'activité, le Comité recommandait « que le Commissaire invite le Directeur des poursuites criminelles et pénales à constituer ensemble un comité permanent de liaison » (Recommandation 15). Un tel comité a été constitué et il fonctionne à la satisfaction des parties. Dans la continuité de ce comité de liaison à caractère général et essentiellement stratégique, comme le précise la recommandation 15 précitée, et tout en le maintenant dans ses fonctions actuelles, le Comité juge qu'il est dans l'intérêt public de renforcer la collaboration des deux organismes, et ce, sur un plan plus opérationnel :

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.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1. Sigles et acronymes---------- 165
Annexe 2. Extraits de la *Loi concernant la lutte à la corruption* (L-6.1), ARTICLES 53.2 à 35.25 ---- 167
Annexe 3. Code d'éthique des membres du CSUPAC ---------- 173
Annexe 4. Résolution définissant les activités du CSUPAC ---------- 179
Annexe 5. Plan de travail 2020-2023 du CSUPAC ---------- 181
Annexe 6. Mémoire au Comité consultatif sur le Livre vert de la ministre de la Sécurité publique : *Réalité policière au Québec: Modernité, confiance, efficience* ---------- 185
Annexe 7. Pourquoi un corps policier spécialisé en enquête ? ---------- 205
Annexe 8. Commentaires à la Commission parlementaire des institutions sur le projet de loi 72 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique*---------- 221
Annexe 9. Commentaires sur le rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences constituantes des enquêteurs du CLCC ---------- 227
Annexe 10. Tableau commentant sommairement les recommandations du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour le corps de police du CLCC ---------- 233
Annexe 11. Budget du Comité de surveillance ---------- 237
Annexe 12. Notes biographiques des membres du CSUPAC ---------- 239
Annexe 13. Déclaration d'intérêts des membres du CSUPAC ---------- 241
Annexe 14 Recommandations de l'exercice 2018-2019---------- 243
Annexe 15. Recommandations de l'exercice 2019-2020---------- 260
Annexe 16. Recommandations de l'exercice 2020-2021---------- 266

Annexe 1. Sigles et acronymes

AMP	Autorité des marchés publics
APPQ	Association des policières et policiers provinciaux du Québec
CLCC	Commissaire à la lutte contre la corruption
CLCC-CPS	Corps de police spécialisé du commissaire à la lutte contre la corruption
CSASQ	Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec
CSUPAC	Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption
DGE	Directeur général des élections
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
EED	Équipe d'enquête désignée par décret gouvernemental
ENAP	École nationale d'administration publique
ENPQ	École nationale de police du Québec
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ICAC	Inspector of the Independent Commission Against Corruption de l'État de New South Wales d'Australie
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MSP	Ministère de la Sécurité publique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
RQ	Revenu Québec
CGS	Centre de gestion des signalements
SDRT	Service de la détection et du renseignement tactique
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEC	Service des enquêtes sur la corruption
SQ	Sûreté du Québec
UPAC	Unité permanente anticorruption

Annexe 2. Extraits de la *Loi concernant la lutte à la corruption* (L-6.1), ARTICLES 53.2 à 35.25

CHAPITRE III.1
COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION (2018, c. 1, a. 22.)

SECTION I
INSTITUTION ET MANDAT

35.2. Est institué le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

35.3. Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :
1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;
2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;
3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption;
4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.

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

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

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

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

35.5. Le Comité rend ses avis publics. Toutefois, il doit préalablement consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4.
Le Comité peut communiquer ses avis aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

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

1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci;
2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte qui, à son avis, est susceptible de comporter des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

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

Sur demande, tout membre du Comité et toute personne désignée doit s'identifier et, le cas échéant, exhiber le document attestant son autorisation.

35.7. Commet une infraction et est passible d'une amende de 4 000 $ à 20 000 $:
1° quiconque entrave ou tente d'entraver le travail d'un membre du Comité ou d'une personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, le trompe par des réticences ou de fausses déclarations ou refuse de lui fournir un renseignement;
2° quiconque, par un acte ou une omission, aide une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°;
3° quiconque, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°.

En cas de récidive, l'amende est portée au double.

SECTION II
COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

35.8. Le Comité est composé de trois membres, dont un président, nommés par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres.

35.9. Les conditions minimales pour être nommé membre du Comité et pour le demeurer sont les suivantes :
1° être de bonnes mœurs;
2° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction pour un acte ou une omission qui constitue une infraction au Code criminel (L.R.C. 1985, c. C -46) ou une infraction visée à l'article 183 de ce code créée par l'une des lois qui y sont énumérées, ayant un lien avec l'emploi, à moins d'en avoir obtenu le pardon.

35.10. Un candidat au poste de membre du Comité est préalablement choisi dans une liste de personnes qui ont été déclarées aptes à être nommées membres du Comité par le comité de sélection formé à cette fin par le ministre.

Le comité de sélection est composé du sous-ministre de la Sécurité publique ou de son représentant, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec et d'un professeur agrégé ou titulaire dans une université québécoise dans un domaine pertinent au mandat du Comité.

Le comité de sélection procède avec diligence à l'évaluation des candidats sur la base de leurs connaissances, de leurs expériences et de leurs aptitudes, en considérant les critères qu'il détermine. Sans tarder, le comité remet au premier ministre son rapport dans lequel il établit la liste des candidats qu'il a rencontrés et qu'il estime aptes à être membres du Comité. Cette liste doit comporter trois, quatre ou cinq candidats selon qu'un, deux ou trois postes de membres sont à pourvoir. Tous les renseignements et documents concernant les candidats et les travaux du comité de sélection sont confidentiels.

Les membres du comité de sélection ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure déterminées par le gouvernement.

35.11. Le mandat du président du Comité est d'une durée de sept ans et celui des autres membres de cinq ans. Un membre ne peut être nommé de nouveau, consécutivement ou non, à quelque titre que ce soit.

À l'expiration de son mandat, un membre du Comité demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé. Il peut en tout temps démissionner de ses fonctions en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale.

Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.

35.12. Le gouvernement détermine la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Comité.

35.13. Le Comité se réunit au moment et selon la fréquence qu'il détermine.

Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est formé du président et d'un autre membre.

35.14. Les membres du personnel du Comité sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1).

35.15. Le président du Comité dirige les activités du Comité et en coordonne les travaux.

En cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacance de son poste, le ministre désigne l'un des autres membres pour assurer l'intérim.

35.16. Les membres du Comité doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe III devant le président de l'Assemblée nationale.

Les membres du personnel du Comité et toute personne désignée en vertu de l'article 35.6 font de même devant le président du Comité.

SECTION III
RAPPORTS

35.17. Le Comité doit, au plus tard le 14 juin 2019 et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

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

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

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

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

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

Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

SECTION IV
IMMUNITÉS

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

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

35.24. Malgré toute disposition incompatible d'une loi, un membre du Comité, un membre de son personnel ou une personne désignée en vertu de l'article 35.6 ne peut être contraint devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions

juridictionnelles de faire une déposition portant sur un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document contenant un tel renseignement.

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

Annexe 3. Code d'éthique des membres du CSUPAC

PRÉAMBULE

ATTENDU QUE les membres du Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption du Québec (CSUPAC) souhaitent se doter de règles de conduite pour promouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'intégrité, l'impartialité et la transparence de même que pour préserver leur capacité d'agir au mieux des intérêts et de leur mission;

ATTENDU QUE les membres du CSUPAC entendent respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (RLRQ, c. G-1.02) et par le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics adopté en vertu de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, c. M-30);

ATTENDU QUE toutes les actions à privilégier et tous les gestes à éviter ne pouvant être énumérés, les principes et règles énoncés aux présentes doivent être adaptés aux circonstances où des questions d'éthique peuvent être soulevées, à la lumière de la mission d'intérêt public du CSUPAC;

Les membres adoptent le présent Code d'éthique et de déontologie.

I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

1. Le présent code s'applique aux membres du CSUPAC.
2. Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots suivants signifient :

« conflit d'intérêts » : toute situation réelle, apparente, potentielle ou éventuelle dans laquelle un membre pourrait être porté à favoriser une personne, y compris lui-même et les personnes auxquelles il est lié, au détriment d'une autre ainsi que toute situation susceptible de porter atteinte à la loyauté, à l'intégrité ou au jugement d'un membre;

« contrat » : tout contrat, incluant un contrat projeté.

II. DEVOIRS GÉNÉRAUX

Respect des principes et règles applicables

3. Le membre est tenu de respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par les lois et les règlements applicables ainsi que par le présent code. En cas de divergence, les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent.

En cas de doute, le membre doit agir selon l'esprit des principes et règles applicables. Il doit de plus organiser ses affaires personnelles de telle sorte qu'elles ne puissent nuire à l'exercice de ses fonctions.

Intégrité, impartialité et professionnalisme

4. Le membre doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir avec honnêteté, indépendance, loyauté, prudence, diligence, équité, assiduité, efficacité et bonne foi.

5. Le membre doit s'abstenir d'émettre, sur les réseaux sociaux, des opinions personnelles sur le CSUPAC et sur l'UPAC.
6. Le membre doit entretenir, à l'égard de toute personne avec laquelle il collabore dans l'exercice de ses fonctions, des relations fondées sur le respect, la coopération et le professionnalisme.

Compétence et expérience
7. Dans le cadre de son mandat, le membre doit mettre à profit ses connaissances, ses aptitudes et son expérience de manière à favoriser l'accomplissement efficient, équitable et efficace du mandat du CSUPAC. Le membre doit maintenir à jour ses connaissances et exercer un jugement professionnel indépendant, dans le meilleur intérêt du CSUPAC.
8. Le membre doit consacrer le temps nécessaire à la maîtrise des dossiers soumis au CSUPAC.

III. OBLIGATIONS PARTICULIÈRES
Biens et activités personnels
9. Le membre doit gérer ses affaires de façon à toujours distinguer et à ne jamais confondre les ressources ou les biens du CSUPAC avec les siens. Il ne peut utiliser indûment les biens et les ressources matérielles, physiques ou humaines du CSUPAC à son profit ou au profit de tiers.

Cadeaux et autres avantages
10. Le membre ne peut, directement ou indirectement, accorder, solliciter ou accepter une faveur ou un avantage indu pour lui-même, une personne liée ou un tiers. Il ne peut conserver, à l'occasion ou en considération de sa charge, aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. Tout cadeau, marque d'hospitalité ou avantage ne correspondant pas à ces critères doivent être retournés au donateur ou à l'État.

Confidentialité de l'information
11. Le membre se doit de respecter les restrictions et de prendre les mesures visant à protéger la confidentialité des informations écrites auxquelles il a accès. Il ne doit communiquer de l'information confidentielle qu'aux personnes autorisées à la connaître.
12. Le membre est tenu à la discrétion quant à toute information confidentielle dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il doit, en outre, préserver la confidentialité des délibérations du CSUPAC, des positions défendues par ses membres, des votes de ces derniers et des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas destinés à être communiqués au public.

Conflits d'intérêts
13. Le membre doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les devoirs et obligations liés à ses fonctions, ou dans une situation jetant un doute raisonnable sur sa capacité d'exercer celles-ci avec loyauté. Le membre doit dénoncer, par écrit et dans les plus brefs délais, toute situation de conflit d'intérêts réelle ou apparente, aux autres membres du CSUPAC.

IV. OBLIGATIONS APRÈS LA FIN DES FONCTIONS

14. Le membre qui a cessé d'exercer ses fonctions doit se comporter de façon à ne pas tirer un avantage indu de celles-ci, que ce soit en utilisant l'information confidentielle ou l'influence acquise à l'occasion de l'exercice de ces fonctions. Il ne doit pas divulguer une telle information ni donner des conseils fondés sur de l'information non disponible au public concernant le CSUPAC ou l'UPAC ou un autre organisme ou entreprise avec lequel il a eu des rapports directs importants au cours de l'année qui a précédé la fin de son mandat.

V. MÉCANISMES D'APPLICATION

15. Au moment de son entrée en fonction, le membre prend connaissance du présent code et se déclare lié par ses dispositions, en signant la déclaration reproduite à l'annexe 1 (qui suit). Le membre doit signer à nouveau cette déclaration à la suite de modifications importantes apportées au présent code ou lors de la révision de ce dernier.

16. Le président du CSUPAC doit s'assurer du respect des principes d'éthique et des règles de déontologie par les membres du CSUPAC.

17. Le président du CSUPAC peut consulter et faire appel à des conseillers ou experts externes sur toute question qu'il juge à propos.

VII. ENTRÉE EN VIGUEUR

18. Le présent code est entré en vigueur à la date de son adoption par le CSUPAC, le 16 janvier 2020.

ANNEXE I

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) CLAUDE CORBO, déclare avoir pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, et en comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Montréal, le 16 janvier 2020

membre du CSUPAC

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) Diane Denoncourt, déclare avoir pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, et en comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Mtl, le 16-01-20

membre du CSUPAC

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) ANNE-MARIE BOSUET, déclare avoir pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, et en comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Montréal, le 16 janvier 2020

membre du CSUPAC

Annexe 4. Résolution définissant les activités du CSUPAC

Extrait du procès-verbal de la troisième séance du Comité de surveillance des activités de l'UPAC, tenue à Montréal le 3 octobre 2018

Résolution CSUPAC-2018-10-03-1
Il est résolu d'adopter le document décrivant les types d'activités du Comité, à savoir :

Le Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption, outre le travail individuel des membres en liaison avec leur mandat et celui de sa permanence, tient trois types d'activités, telles que décrites ci-après.

1. SÉANCES

1.1 Définition

Les séances du CSUPAC sont des réunions officielles des membres, selon les termes de l'article 35.13 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (L-6.1).

1.2 Caractéristiques des séances :

(1) Les séances du Comité sont dûment convoquées à l'avance.
(2) Les séances ont lieu à tout endroit au Québec que détermine le Comité.
(3) Les séances sont dotées d'un ordre du jour établi et communiqué à l'avance aux membres au moment de la convocation. Cet ordre du jour peut être modifié en début de séance ou même en cours de séance si les membres y consentent.
(4) Le quorum est de deux membres, dont le président (art. 35.13).
(5) Les séances sont présidées par le président ou la personne qui assume l'intérim du président en cas d'incapacité de ce dernier.
(6) Les séances se tiennent normalement en présence physique des membres du Comité, mais peuvent aussi être tenues par conférence téléphonique ou visioconférence (des trois membres ou de partie d'entre eux).
(7) Les séances se tiennent normalement en présence du secrétaire du Comité; des professionnels du Comité et toute autre personne jugée nécessaire par le Comité peuvent être présents pour la durée et aux conditions déterminées par le Comité.
(8) Les séances sont normalement accompagnées d'un dossier et de documents à examiner par le Comité.
(9) Les séances peuvent être l'occasion de rencontrer des personnes extérieures au Comité ou à sa permanence.
(10) L'adoption de tout document, de toute prise de position, de tout avis, de toute recommandation, de tout rapport, de tout rapport de gestion et de toute autre manifestation engageant officiellement le Comité doit se faire pendant une séance convoquée en bonne et due forme.
(11) Toute séance donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal qui doit être approuvée à la séance suivante du Comité.
(12) Les séances sont numérotées de manière consécutive.

2. RENCONTRES OFFICIELLES

2.1 Définition

Les « Rencontres officielles » sont des périodes de travail au cours desquelles le CSUPAC reçoit, rencontre, écoute, interroge, visite des personnes physiques ou des personnes morales susceptibles de l'éclairer ou de l'aider dans la réalisation de son mandat. De telles rencontres officielles peuvent donner lieu à des notes, résumés ou aide-mémoire.

2.2 Assemblée nationale

Constitue aussi une rencontre officielle du CSUPAC la comparution annuelle ou une comparution spéciale du Comité avec la commission compétente de l'Assemblée nationale, en conformité avec l'article 35.18 de la loi.

2.3 Registre

Un « Registre des rencontres officielles du CSUPAC » est institué et tenu à jour indiquant la date de la rencontre et le nom et qualité de toute personne rencontrée. Le rapport annuel du CSUPAC fait état des rencontres officielles.

3. RENCONTRES DE TRAVAIL

Il est loisible aux membres du CSUPAC de tenir des rencontres de travail entre eux ou en présence de toute personne jugée utile à leur travail.

Annexe 5. Plan de travail 2020-2023 du CSUPAC

DOCUMENT ADOPTÉ LE 14 JANVIER 2021

1. OBJET DU DOCUMENT

Le présent document définit le Plan de travail («plan de travail») du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption («CSUPAC») pour les exercices 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

Ce plan de travail est sujet à révision annuelle et il pourra être amendé en fonction de l'expérience vécue par le CSUPAC ou d'exigences nouvelles de la conjoncture.

2. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AU PLAN DE TRAVAIL

Le plan de travail est élaboré dans le respect des principales dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L-6.1) («la loi») applicables au CSUPAC, à savoir:

2.1 Fonctions du Commissaire

Le plan de travail du CSUPAC porte sur des matières découlant des fonctions et pouvoirs du Commissaire, notamment (mais non limitativement) selon les dispositions de l'article 9 de la loi, à savoir:

9. Le commissaire a pour fonctions :
1° de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles, afin de leur donner les suites appropriées;
2° d'agir à titre de directeur du corps de police formé à l'article 8.4;
3° de requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles;
4° de formuler des recommandations au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi dont ils sont chargés de l'application;
5° de formuler des recommandations au ministre ainsi qu'à tout organisme ou toute personne du secteur public sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption;
6° d'assumer un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption.
Le commissaire peut en outre effectuer ou faire effectuer toute enquête ou tout complément d'enquête à la demande du directeur des poursuites criminelles et pénales.
Le commissaire exerce également toute autre fonction que lui confie le gouvernement ou le ministre.

2.2 Champ et formes d'intervention du CSUPAC

Le plan de travail s'inscrit dans le mandat imparti au CSUPAC tel que défini notamment (mais non limitativement) par l'article 35.3 de la loi, à savoir:

35.3 Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine:
1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;
2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;
3° sur le rapport annuel de gestion du commissaire à la lutte contre la corruption;
4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.
Le Comité donne également son avis sur toute matière qui est de sa compétence chaque fois que le ministre lui en fait la demande.
Le Comité peut, dans ses avis, formuler les recommandations qu'il juge appropriées.

Concernant le champ d'intervention du CSUPAC, le plan de travail prend acte de deux aspects de la loi:

-La loi laisse le CSUPAC déterminer «la fréquence et la manière» selon lesquelles il donne des avis. Il n'est pas fixé de nombre minimum d'avis que le comité devrait donner annuellement, non plus que la périodicité des avis ou le rythme auquel le comité peut les produire.

-La loi fixe les matières à examiner par le CSUPAC, selon les alinéas 1˚, 2˚ et 3˚ de l'article, tout en introduisant une zone de discrétion à son bénéfice: «4˚ toute autre question portant sur les activités » de l'UPAC.

2.3 Obligations formelles faites par la loi

Le plan de travail est assujetti 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 révise le plan de travail initial, adopté le 3 octobre 2018 et modifié le 19 décembre 2018. Il s'applique aux années 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

4.1 Année 2020-2021
(1) Rapport annuel d'activités pour 2020-2021, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activités.
(2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2020 et juin 2021.
(3) Chantier 1 (suite): *Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (deuxième partie):* analyses et recommandations pouvant en découler.
(4) Chantier 2: *Fonction de prévention:* analyses et recommandations pouvant en découler.

4.2 Année 2021-2022
(1) Rapport annuel d'activités pour 2021-2022, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activités.
(2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2021 et juin 2022.
(3) Chantier 1 (suite): *Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (troisième partie)*: analyses et recommandations pouvant en découler.
(4) Chantier 4: *Vérification*: analyses et recommandations pouvant en découler.

4.3 Année 2022-2023
(1) Préparation du rapport après cinq ans requis par l'article 35.21 de la loi. Ce document inclura le rapport d'activités pour l'année 2022-2023, de même qu'une analyse des suivis

donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses Rapports annuels d'activités.
(2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2022 et juin 2023.
(3) Chantier 3: *Éthique et déontologie:* analyses et recommandations pouvant en découler.
(4) Chantier 5: *Constitution du corps policier du CLCC*: analyse, bilan quinquennal et recommandations pouvant en découler.
(5) Chantier 6: *L'expérience de l'UPAC et des modèles étrangers:* analyses et recommandations pouvant en découler.

Document adopté avec modification par la résolution CSUPAC-2021-01-14-14

Annexe 6. Mémoire au Comité consultatif sur le Livre vert de la ministre de la Sécurité publique : *Réalité policière au Québec: Modernité, confiance, efficience*

MÉMOIRE AU COMITÉ CONSULTATIF SUR LE LIVRE VERT DE LA MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE:
RÉALITÉ POLICIÈRE AU QUÉBEC : MODERNITÉ, CONFIANCE, EFFICIENCE
Le 14 octobre 2020

Introduction

1. Le 18 décembre 2019, la ministre de la Sécurité publique du Québec rendait public un livre vert intitulé *Réalité policière au Québec : modernité, confiance, efficience.* Le document traite de l'ensemble de la réalité policière au Québec et vise à préparer une vaste réflexion publique sur les enjeux liés à cette réalité. Les deuxième, troisième et quatrième chapitres du document formulent, sous forme de questions, 21 «pistes de réflexion» qui ont pour objectif de «pousser plus loin la réflexion et engager la discussion à propos des défis» analysés dans les chapitres. À l'occasion du lancement du livre vert, la ministre a aussi annoncé la nomination d'un «comité consultatif» de cinq personnes qui doit mener la consultation de la population autour des enjeux et défis analysés dans le livre vert.

2. Le 28 juillet 2020, Comité consultatif a invité le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) à une rencontre. Aux fins de concourir à une productive rencontre, le CSUPAC soumet le présent mémoire au Comité consultatif.

1. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES CONCERNANT L'UPAC ET LE CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

3. Dans l'ensemble de la réalité policière au Québec, l'UPAC ou, pour être précis, le corps de police relevant du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC), occupe une place particulière qu'il convient de caractériser.

4. Il faut d'abord rappeler ce que recouvre l'expression «Unité permanente anticorruption» et, pour ce faire, se référer à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L-6.1). L'UPAC est ce que l'on peut désigner comme une «entité opérationnelle construite». La loi explique cette entité comme le résultat de l'addition de deux choses identifiées comme suit:

(1) Un corps de police formé en vertu de l'article 8.4 de la loi:

> **8.4.** Forment un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption les personnes suivantes:
> 1° à titre de membres:
> a) le commissaire;
> b) le commissaire associé aux enquêtes;
> c) les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à

l'article 14;
2° les commissaires associés aux vérifications;
3° les membres du personnel du commissaire nommés conformément à l'article 12.

(2) Des «équipes désignées» par le gouvernement provenant de ministères ou d'organismes gouvernementaux, selon l'article 8.5 de la loi:

> **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.

Ce sont ces deux composantes additionnées qui constituent l'UPAC:

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

5. Il s'ensuit de cette composition que le commissaire à la lutte contre la corruption a pour fonction d'«agir à titre de directeur du corps de police formé à l'article 8.4», tandis que les équipes désignées sont «coordonnées», sous l'autorité du commissaire, par les commissaires associés aux vérifications (a. 10 1°).

6. On comprend donc que le livre vert sur la *Réalité policière au Québec* ne concerne qu'une partie de l'UPAC, soit le corps de police dirigé par le commissaire.

7. Une fois cette précision apportée, il faut rappeler que ce corps de police a un statut particulier dans la réalité policière québécoise puisqu'il constitue un «corps de police spécialisé» en vertu de l'article 89.2 de la *Loi sur la police* amendée dans ce sens par le projet de loi 107 adopté par l'Assemblée nationale du Québec le 14 février 2018. Le corps de police du CLCC est l'un des deux corps de police spécialisés existant au Québec, l'autre étant le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI).

8. La loi ne dit qu'une chose à propos des 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.

9. La mission du corps de police spécialisé du CLCC est nettement circonscrite par la loi qui l'institue. Cette mission consiste à mener la «lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle» (a. 1). Alors que la *Loi sur la police* identifie 5 niveaux de services devant être offerts par les corps de police municipaux, en fonction de la population desservie, et un niveau 6 propre à la Sûreté du Québec, elle est muette quant à la caractérisation du niveau des services que doit assurer le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption.

10. Le corps de police spécialisé du CLCC vient donc s'ajouter aux 53 corps de police existant au Québec, dont la Sûreté du Québec, corps de police à vocation nationale assumant aussi la

fonction de police municipale dans 1039 municipalités (et 11 nations autochtones), 30 corps de police municipaux (dont 16 assument une desserte multiple pour un total de 99 municipalités) et offrant des services de niveaux 1 à 5, et enfin 22 corps de police autochtones. Au 31 décembre 2018, le Québec comptait près de 15 000 policières et policiers. De ce nombre, une soixantaine appartiennent au corps de police du CLCC ou, pour être précis, sont prêtés par la SQ ou des corps municipaux.

11. Le corps de police spécialisé du CLCC constitue ainsi une entité particulière dans l'ensemble de la réalité policière québécoise à trois égards.
(1) Il témoigne de traits qui le démarquent de tous les autres corps de police dont en particulier:
-son caractère spécialisé;
-sa compétence sur l'ensemble du territoire, partagée seulement avec la Sûreté du Québec et le Bureau des enquêtes indépendantes;
-l'absence chez lui de la fonction de patrouille-gendarmerie;
-le silence de la *Loi sur la police* concernant le niveau de services qu'il doit rendre;
-sa mission circonscrite et la criminalité spécifique qu'il investigue et réprime;
-sa taille restreinte;
-son personnel policier emprunté à d'autres corps policiers pour des durées limitées et n'y faisant pas carrière;
-ses relations avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales (selon l'article 18 de la loi);
-et la manière dont l'autorité du commissaire s'exerce sur les policières et policiers en prêt de service.

(2) Il s'agit **d'un corps de police en construction dans une organisation elle-même en construction.** Il ne bénéficie pas encore de la stabilité d'organisation que l'on trouve, de manière générale, dans les corps de police québécois généralistes.

(3) C'est le seul corps de police québécois qui est assujetti, non seulement aux contrôles communs à l'ensemble des corps policiers (p.ex. Comité de déontologie policière, inspection de police du ministère de la Sécurité publique), mais à un comité de surveillance qui lui est propre.

Quiconque s'intéresse au corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption doit prendre en compte toutes les particularités précitées qui le singularisent dans la réalité policière québécoise. C'est ce que fait, pour sa part, le Comité de surveillance.

2. CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'UPAC, LE LIVRE VERT ET LA CONSULTATION

12. Le Comité de surveillance a pris connaissance avec le plus grand intérêt du livre vert sur la *Réalité policière au Québec.* Le document n'évoque l'UPAC et le corps de police du CLCC que de manière passablement marginale, mais le CSUPAC ne s'en formalise certainement pas. En effet, l'essentiel des analyses porte sur des enjeux intéressant l'ensemble des corps de

police du Québec. Cela est tout à fait normal compte tenu de la démarche que la ministre de la Sécurité publique a résolu d'entreprendre.

13. Le Comité de surveillance reconnait volontiers la pertinence des trois enjeux majeurs que retient le livre vert, soit (1) les défis liés à l'environnement social et criminel, (2) l'organisation générale des corps policiers, et (3) la confiance du public. De même, la vingtaine de questions figurant en lien avec les trois enjeux, à titre de «pistes de réflexion», apparaissent appropriées et de nature à encourager un efficace examen des enjeux et un enrichissement de la discussion.

14. Le présent mémoire a été établi à la lumière, assurément, des pistes de réflexion et des questions qu'elles commandent et que propose le livre vert. Cependant, le CSUPAC juge essentiel de signaler qu'il a décidé d'assoir son mémoire sur deux bases précises. D'une part, le CSUPAC s'autorise de son propre mandat tel que défini par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*:

> **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.

D'autre part, le CSUPAC procédera sous l'éclairage que lui apporte les travaux qu'il a menés depuis sa création le 14 juin 2018 sur l'UPAC et le corps de police du CLCC et dont les résultats sont exposés dans ses rapports annuels pour les exercices 2018-2019 et 2019-2020.

Il s'ensuit donc que le Comité ne tentera pas de répondre à toutes les questions formulées par le livre vert, mais s'intéressera particulièrement (quoique non exclusivement) à celles qui sont en lien avec son mandat et ses travaux.

15. En outre, tout en reconnaissant, tel que signalé ci-dessus, la légitimité de chacun des trois enjeux majeurs qu'identifie le livre vert, le Comité regroupera différemment les questions formulées par le livre vert, soit en deux thèmes, et il s'emploiera à son tour à soumettre au Comité consultatif des «pistes de réflexion». En effet, par ses travaux à ce jour, le Comité s'est particulièrement intéressé à certains sujets qui peuvent chevaucher plus d'un des trois enjeux, ce qui conduit à un regroupement de questions du livre vert sous des têtes de chapitre différentes.

3. Premier thème: FORMATION DU PERSONNEL POLICIER

16. Plusieurs questions du livre vert (numérotées par le Comité selon leur ordre d'apparition à la fin des trois chapitres du document) se regroupent sous le thème de la formation du personnel policier:

3.9 La formation offerte aux aspirants et aux policiers est-elle suffisante et adéquate ?

4.1 De nouveaux mécanismes pour s'assurer de la compétence des policiers et de leurs dirigeants devraient-ils être mis en place ?

2.1 Quels outils et moyens sont nécessaires aux policiers pour s'adapter à l'omniprésence des nouvelles technologies dans la société et contrecarrer les occasions criminelles qui en découlent ?

2.2 Que peut-on faire pour renforcer la lutte contre le crime organisé ? Existe-t-il de nouveaux modèles de collaboration ou des pratiques à explorer ?

2.3 Au-delà des conclusions énoncées dans le rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès, comment peut-on mieux soutenir les corps de police et développer leur capacité à répondre aux exigences créées par l'évolution du droit applicable en matière d'enquêtes et de poursuites criminelles ?

De l'avis du Comité, il faut partir de la question 3.9 qui est cruciale pour l'avenir des services policiers au Québec.

17. Depuis un demi-siècle, la formation requise pour devenir policière ou policier se compose de deux éléments: une formation professionnelle de trois ans en techniques policières dispensée par les CEGEP, qui conduit à l'attribution du Diplôme d'études collégiales, suivie de la formation initiale en patrouille-gendarmerie offerte par l'École nationale de police du Québec. Cette formation initiale en deux temps rend admissible au travail dans la fonction policière de patrouille-gendarmerie. Par ailleurs, depuis 2006, l'admissibilité à la fonction d'enquête, comme le prescrit le *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police* (Chapitre P-13.1, r. 3, décret 599-2006), requiert la réussite du programme de formation initiale en enquête de l'ENPQ. L'accès à des fonctions de gestion requiert une formation dans le domaine de la gestion. De plus en plus de membres des corps policiers s'engagent aussi dans des études universitaires; mais une telle formation n'est pas indispensable pour faire une carrière comme patrouilleur-gendarme ou enquêteur.

18. Pour sa part, le Comité, dans le cas spécifique du corps de police spécialisé du CLCC et dans le but de lui assurer l'expertise nécessaire pour la réalisation de sa mission, a recommandé que l'on privilégie désormais le recrutement de diplômés universitaires dans des disciplines pertinentes pour l'enquête de crimes en matière de corruption dans les organismes publics (disciplines telles le droit, la comptabilité, le génie, l'informatique, la criminologie, la juricomptabilité, la gestion, etc.). Ces diplômés universitaires suivraient une formation appropriée en enquête conçue et dispensée par l'ENPQ et deviendraient des agents de la paix et enquêteurs-policiers.

Il convient de signaler que le nouveau mode de recrutement de personnel d'enquête que préconise le CSUPAC pour le corps de police spécialisé du CLCC, n'est pas une idée inédite. En effet, dans son rapport de 1998, la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (dite Commission Poitras) recommandait déjà:

> 23.2 que le seuil de formation qualifiante pour accéder aux enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec soit haussé de manière significative et progressive au cours des prochaines années *pour atteindre le niveau du premier cycle universitaire avant l'an 2007.*
> 25. que le recrutement des enquêteurs et des gestionnaires de la Sûreté du Québec *s'ouvre* à la fois *aux diplômés universitaires* et aux membres d'autres corps de police et que leur formation soit liée au développement de carrière. (Soulignés ajoutés).

On peut aussi rappeler que, dans un avis adopté en 2003 et intitulé *La formation et la gestion de carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec recommandait à son tour: «Que la Sûreté entreprenne une réflexion méthodique sur les meilleurs moyens d'intégrer à ses effectifs d'enquêtes des ressources spécialisées dans les diverses disciplines et les divers champs d'études exigeant une formation universitaire de premier ou de deuxième cycle» (recommandation 5/12).

19. La recommandation précitée du Comité et les recommandations du rapport Poitras et du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec proposent ainsi une idée qui rompt avec la tradition policière québécoise selon laquelle il faut avoir été patrouilleur-gendarme pendant un certain nombre d'années avant de pouvoir accéder à la fonction d'enquêteur. Cette tradition est toujours consacrée par la *Loi sur la police* elle-même sous l'angle de la formation: «La formation initiale est celle qui permet d'acquérir les compétences de base dans un domaine donné de pratique policière. *L'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux autres pratiques policières.»* (article 2, souligné ajouté). Et, dans les faits comme dans la loi, seules les personnes formées selon le modèle D.É.C en techniques policières + formation initiale en patrouille-gendarmerie de l'ENPQ + un certain nombre d'années d'expérience professionnelle en patrouille-gendarmerie + la formation initiale en enquête de l'ENPQ peuvent aspirer à la poursuite de leur carrière en enquête.

20. De l'avis du Comité et à la lumière d'un certain nombre de pratiques policières étrangères, pour des formes de criminalité complexe, dont certaines réservées aux corps de police requis de fournir des services de niveaux 4, 5 et 6, selon la *Loi sur la police,* et dans le cas du corps de police spécialisé du CLCC, une formation et une pratique de plusieurs années en patrouille-gendarmerie ne constituent pas, de manière évidente, une préparation meilleure ou plus incontournable qu'une formation universitaire dans des disciplines pertinentes complétée par un programme approprié de formation initiale en enquête criminelle. Ou, à tout le moins, selon le Comité, il ne faut pas exclure éternellement ni universellement ce deuxième type de préparation à la carrière d'enquêteur policier ayant statut d'agent de la paix, avec les mêmes prérogatives, pouvoirs et conditions d'exercice que pour les enquêteurs issus du parcours de préparation traditionnel.

21. La question du niveau de formation requis pour les enquêteurs du corps de police du CLCC et même pour les corps de police du Québec ayant à rendre des services de niveaux 4, 5 et 6, est éclairée par des considérations du livre vert qui rappellent que les choses deviennent de plus en plus complexes pour le personnel policier:

Les policiers accomplissent leur mission dans un environnement complexe et changeant. Qu'il s'agisse de l'évolution de la criminalité, de nouvelles technologies, du droit ou d'attentes du public à l'égard de leurs interventions, les défis propres à l'environnement social et criminel sont nombreux et variés

Face aux changements, les policiers doivent donc s'adapter pour que leurs interventions demeurent efficaces et conformes aux attentes des citoyens. Certains nécessitent d'eux une plus grande polyvalence. D'autres demandent, à l'inverse, le développement d'une expertise pointue. Certains amènent à réexaminer les façons de faire et à adopter, lorsqu'il le faut, une approche adaptée et différenciée. Certains, enfin, ne modifent pas en soi la mission fondamentale des policiers, mais façonnent les manières dont ils s'y prennent pour l'accomplir. (p. 18s)

La réflexion sur la formation nécessaire aux membres des corps policiers doit prendre en compte cette complexification de l'environnement dans lequel œuvrent les policiers.

22. Par ailleurs, un récent jugement de la Cour suprême du Canada, dans la cause *Kosoian c. Société de transport de Montréal,* 2019 CSC 59 (CanLII), vient hausser appréciablement le niveau de compréhension des dimensions juridiques du travail policier requis du personnel policier:

> [58] Autrement dit, bien qu'un policier ne soit pas tenu à une obligation de résultat à l'égard de la connaissance de l'état du droit, la norme applicable est exigeante. Les citoyens s'attendent, avec raison, à ce que le policier possède une connaissance et une compréhension adéquates des lois et règlements qu'il est appelé à faire respecter, ainsi que des limites de son autorité (voir, p. ex., Bellefleur c. Montréal (Communauté urbaine), [1999] R.R.A. 546 (C.S. Qc), p. 550; R. c. Rouleau, 2002 CanLII 7572 (C.Q.), par. 103). Le policier ne peut prétendre remplir sa mission — maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, prévenir et réprimer le crime et les infractions aux lois et règlements (Loi sur la police, art. 48 al. 1) — sans avoir une connaissance et une compréhension adéquates des principes fondamentaux du droit criminel et pénal, des droits et libertés protégés par les chartes, et des infractions qu'il est appelé à réprimer, ni sans connaître les limites de son autorité [...]
>
> [59] Les formations et les instructions données aux policiers, de même que les politiques, directives et procédures internes des corps policiers, doivent être prises en compte dans l'appréciation de la conduite d'un policier, sans toutefois être en elles-mêmes déterminantes. Un policier raisonnable doit en effet savoir que celles-ci n'ont pas force de loi (voir R. c. Beaudry, 2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190, par. 44-46). De même, les pratiques usuelles constituent tout au plus un facteur pertinent. Comme l'indiquait la Cour dans l'arrêt Roberge, dans le contexte d'une action en responsabilité civile découlant de l'erreur de droit d'un notaire, « il ne suffit pas [. . .] de suivre la pratique professionnelle courante pour échapper à sa responsabilité. Il faut que le caractère raisonnable de cette pratique puisse être démontré » (p. 434). Le simple fait de répéter une erreur de droit ne rend pas cette dernière excusable.
>
> [60] En tant que professionnel chargé de faire respecter la loi, le policier doit être en mesure de faire preuve de jugement quant au droit applicable. Il ne peut s'en remettre aveuglément aux formations et aux instructions qui lui ont été données, ni suivre machinalement les politiques, directives et procédures internes ou les pratiques usuelles des policiers.

Compte tenu des considérations qui précèdent, on peut raisonnablement penser que l'exercice du métier d'enquêteur et même celui de patrouilleur-gendarme dans des corps de police œuvrant en milieux métropolitains et devant rendre des services de niveau 3, 4, 5 et, pour la Sûreté du Québec, de niveau 6, peuvent requérir un surcroit de formation et de

préparation que la formation de base donnant accès à la fonction de patrouille-gendarmerie. Une chose est certaine pour le Comité de surveillance de l'UPAC: la formation policière de base, même seulement pour une pratique continue de la fonction de patrouille-gendarmerie, requiert et de plus en plus d'ouverture pour une formation initiale plus poussée. Et cela est encore plus vrai dans le cas de la fonction d'enquête. Hélas! le fait que l'idée de la Commission Poitras n'ait jamais été vraiment appliquée à la Sûreté du Québec depuis 1998 et le fait qu'il ait fallu presque une décennie, entre le dépôt en 1997 du rapport Corbo sur la formation policière et l'adoption par le gouvernement du Québec, en 2006, du règlement requérant la réussite du programme de formation initiale en enquête de l'ENPQ pour accéder à la fonction d'enquêteur, démontrent assez bien comment de telles idées de réforme rencontrent de la résistance.

23. Sans remettre en cause la formation collégiale en techniques policières, on ne peut davantage mettre en cause la valeur et l'intérêt d'une formation initiale *plus poussée* des membres des corps policiers. Aussi, il y a lieu d'encourager et de faciliter le cheminement de policières ou de policiers, formés selon les programmes des collèges et de l'ENPQ, de poursuivre des études universitaires en lien avec leur profession. Le CSUPAC soumet donc la piste de réflexion suivante:

> **Piste de réflexion 1**:
> Il y a intérêt pour la société québécoise, notamment par des mesures telles un soutien financier, un aménagement des conditions de travail et des avantages attachés à une diplomation universitaire, d'encourager les titulaires du D.E.C. en techniques policières à s'engager dans une formation universitaire de premier cycle, visant l'obtention du baccalauréat en études policières ou en études de sécurité publique, comme il en existe déjà dans les universités québécoises, en articulant la formation universitaire à la formation collégiale, selon un modèle inspiré de la formation en génie selon le continuum collège-université établi et pratiqué à l'École de technologie supérieure.

Celle-ci admet à un programme universitaire conduisant à l'admission à l'Ordre des ingénieurs des titulaires du Diplôme d'étude collégiales en techniques apparentées au génie, alors que le D.E.C. *général* constitue la voie d'accès normale aux études universitaires. On trouve des cheminements comparables en sciences infirmières.

Concernant cette piste de réflexion, le Comité réfère délibérément à l'exemple de l'École de technologie supérieure pour démontrer qu'il est possible, dans un système de formation supérieure post-secondaire où l'admission aux études universitaires requiert, de manière générale, le D.E.C. général, d'ouvrir ces études à des diplômés du D.E.C. technique ou professionnel. Les trois quarts des personnes admises à l'ÉTS sont titulaires du D.E.C. technique. Une fois leurs études terminées à l'École, elles sont admises à l'Ordre des ingénieurs car le programme de l'École est accrédité par l'organisme canadien préposé à cette fonction. Cette expérience, vieille maintenant de plus de quatre décennies, montre que des exceptions sont possibles à l'organisation générale de la formation supérieure québécoise voulant que le D.E.C. général soit la porte d'entrée normale aux études universitaires. D'autres domaines acceptent de telles possibilités, notamment en sciences

infirmières ou en administration. Pour le Comité, les milieux dans lesquels s'exerce la profession policière sont de complexité variable; les niveaux de services que doivent rendre les corps policiers sont variables; aussi, la formation des policières et des policiers peut-elle requérir des composantes variables.

24. À la lumière de ses travaux relatifs à un corps de police spécialisé affecté à une forme de criminalité complexe, soit celui du CLCC, mais en sachant que d'autres corps policiers du Québec doivent aussi mener des enquêtes et constituer des preuves convaincantes sur diverses formes de criminalité complexe, le Comité soumet deux autres pistes de réflexion susceptibles d'améliorer les capacités de certains corps policiers québécois:

> **Piste de réflexion 2:**
> Il y a lieu de rendre possible, pour les corps policiers municipaux requis de fournir des services de niveaux 3, 4 et 5, pour la Sûreté du Québec et pour le corps de police du CLCC, l'embauche, à titre de policiers-enquêteurs, de titulaires de grades universitaires de premier cycle utiles pour l'enquête sur des formes de criminalité complexe, en complétant leur formation universitaire par une formation de base adaptée et appropriée en enquête criminelle dispensée par l'ENPQ.
>
> **Piste de réflexion 3**:
> Il y a nécessité de modifier l'article 2 de la *Loi sur la police* et de prendre toutes les dispositions réglementaires et administratives nécessaires pour que des diplômés universitaires ayant en outre réussi la formation de base en enquête policière dispensée par l'ENPQ, puissent être embauchés par des corps de police fournissant des services de niveaux 3, 4 et 5 et par la Sûreté du Québec, afin d'exercer la fonction d'enquêteur policier avec les mêmes prérogatives, pouvoirs, et conditions d'exercice que les enquêteurs issus du parcours de préparation traditionnel.

25. Les recommandations qui précèdent ne doivent pas être interprétées comme signifiant que le Comité préconise de réserver tous les emplois d'enquêteurs dans les corps de police municipaux fournissant des services de niveaux 3, 4 et 5 ou à la Sûreté du Québec à des diplômés universitaires. Au contraire, il doit toujours y avoir possibilité, dans tous les corps policiers du Québec, dont les plus gros, pour des personnes ayant complété la formation policière traditionnelle et acquis une expérience de patrouille-gendarmerie, d'accéder à la fonction d'enquêteur, après réussite de la formation initiale en enquête policière de l'ENPQ. Le Comité reconnait que ce parcours, qui apprend le métier policier et qui confronte à la criminalité ordinaire, peut aussi bien préparer à la fonction d'enquête. Mais, le Comité soutient que le parcours traditionnel et la pratique de la patrouille-gendarmerie préparent moins bien à la fonction d'enquête en matière de criminalité complexe. Aussi, le Comité plaide pour la pleine reconnaissance de la nécessité de diversifier les voies selon lesquelles on peut accéder à la fonction d'enquêteur policier. Le Québec doit faire évoluer ses pratiques policières en matière de formation pour accéder à cette pratique professionnelle et cesser de tenir pour un dogme intangible que la seule expérience de patrouille-gendarmerie puisse qualifier pour enquêter sur toutes les formes de criminalité.

26. En référence aux questions 2.1, 2.2 et 2.3 du livre vert, le Comité soumet d'abord que les pistes de réflexion qui précèdent, en élargissant à des diplômés universitaires le recrutement d'une partie du personnel policier, comportent des éléments de réponse. L'embauche d'une plus grande proportion de diplômés universitaires, formés ensuite à l'enquête, dotera les corps policiers de ressources spécialisées davantage capables de faciliter l'adaptation des corps de police aux technologies de l'information, à la compréhension de la criminalité complexe et à la compréhension des exigences de l'évolution du droit. Outre l'effet bénéfique pour les corps policiers d'un élargissement de leur recrutement, d'autres moyens, de l'avis du Comité, peuvent renforcer les corps policiers face aux situations évoquées par les questions 2.1, 2.2 et 2.3.

27. Selon le Comité, un moyen de mieux instrumenter les corps policiers, notamment pour la lutte contre le crime organisé et de nouvelles formes de criminalité, en particulier à base d'utilisation de l'informatique, est de mieux lier les organisations policières à la recherche scientifique qui se fait dans les universités et les collèges. Dans son premier rapport d'activités, le Comité a recommandé au commissaire à la lutte contre la corruption de se doter d'un comité de liaison académique ayant pour mandat de faciliter son recours aux acquis de la recherche et aussi de faire connaitre aux milieux académiques ses besoins de connaissances nouvelles. Le Comité pense que cette approche pourrait être bénéfique à l'ensemble du monde policier québécois. Il faut rappeler ici une disposition de la *Loi sur la police* qui confirme le bien-fondé de cette approche: «309. Le ministre peut effectuer ou faire effectuer des recherches tendant à l'amélioration des méthodes de protection ou de lutte contre la criminalité ainsi qu'à la réduction de ses effets.» Un organisme public comme les Fonds de recherche du Québec de recherche pourrait collaborer avec le ministère de la Sécurité publique et l'ENPQ dans le développement d'un recours accru du milieu policier au potentiel de recherche du système universitaire québécois et du réseau collégial. Le CSUPAC propose au Comité consultatif les pistes de réflexion suivantes:

> **Piste de réflexion 4:**
> Il y a lieu que le ministère de la Sécurité publique, agissant en vertu de l'article 309 de la *Loi sur la police,* prenne les dispositions susceptibles de développer la collaboration en matière de recherche entre le milieu policier et le milieu académique universitaire et collégial.
>
> **Piste de réflexion 5:**
> Il y a lieu que le ministère de la Sécurité publique dégage un budget permettant de subventionner la recherche scientifique universitaire et collégiale sur des enjeux mis de l'avant par les corps de police.

28. Comme les corps de police sont confrontés à des formes de criminalité cybernétique et économique nouvelles, la collaboration de recherche avec les milieux universitaires et collégiaux doit être enrichie aussi par le recours aux connaissances et à l'expertise développées en ces matières par des organisations ou entreprises financières ou informatiques ou de tout autre secteur économique.

29. Le livre vert soulève une question concernant la compétence du personnel policier qui se formule comme suit: «4.1 De nouveaux mécanismes pour s'assurer de la compétence des policiers et de leurs dirigeants devraient-ils être mis en place ?» En réponse à cette question, le Comité prend la liberté de citer certaines recommandations de son premier rapport d'activités qui, si elles s'adressaient particulièrement au corps de police du CLCC, présentent possiblement un intérêt pour l'ensemble des corps policiers. On peut citer la recommandation 4 de ce rapport proposant 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». La recommandation 8 vise pour sa part la question des conflits d'intérêts. Le Comité consultatif pourrait réfléchir aux mesures susceptibles de mieux former et sensibiliser les membres des corps policiers, y incluant leurs gestionnaires, aux enjeux éthiques liés à leur pratique professionnelle.

30. Puisqu'il est question de la compétence du personnel policier, le Comité rappelle l'existence, dans la *Loi sur la police,* d'un mécanisme très important concernant le perfectionnement professionnel continu du personnel policier:

3. Le directeur de tout corps de police doit établir un plan de formation professionnelle.
4. Le plan de formation professionnelle a pour objectifs principaux:
1° d'assurer le maintien à jour des connaissances et compétences de chaque policier dans le type de pratique auquel il se consacre, notamment par la constitution d'un dossier personnel de formation;
2° de proposer le cheminement de carrière de chaque policier en fonction de ses intérêts et des besoins des corps de police et, en particulier, de planifier la poursuite de la formation professionnelle initiale pour les fonctions d'enquête ou de gestion policière;
3° de faciliter le repérage des policiers susceptibles de se spécialiser dans une pratique policière ou de changer de pratique;
4° de définir les besoins en perfectionnement professionnel et en perfectionnement de service.
5. Le plan de formation détermine les postes de gestion pour lesquels est exigé le diplôme de gestion policière décerné ou, le cas échéant, reconnu par l'École nationale de police du Québec.
6. Le plan de formation est annuellement mis à jour et transmis, au plus tard le 1er avril, à l'École nationale de police du Québec, avec un bilan des réalisations de la dernière année, suivant les modalités qu'elle détermine.

Cette disposition législative est en vigueur depuis l'adoption de la *Loi sur la police* en 2000. Sur la base de deux décennies d'expérience, on peut s'interroger sur les résultats de l'application de cette exigence législative. Le Comité soumet donc la suggestion suivante qui pourrait être mise en œuvre par le ministère de la Sécurité publique avec la collaboration de l'École nationale de police du Québec:

> **Piste de réflexion 6:**
> Il y a lieu que la ministre de la Sécurité publique donne mandat à l'École nationale de police du Québec de réaliser un examen de la mise en application des dispositions des articles 3 à 6 de la *Loi sur la police* relatives aux plans de perfectionnement que doivent produire les directions des corps de police ainsi que des résultats cumulatifs obtenus en termes d'activités de perfectionnement complétées par les membres des corps policiers.

31. Par ailleurs, pour le CSUPAC, le développement de l'offre de perfectionnement professionnel en matière policière, par les CEGEP, par l'ENPQ et par les universités, est nécessaire tout comme l'amélioration des conditions dans lesquelles les policières et les policiers en exercice pourront se prévaloir d'activités de formation professionnelle. Cette orientation générale du Comité de surveillance s'applique également aux gestionnaires des corps policiers.

32. Le Comité de surveillance soumet, en référence toujours aux questions 2.3 et 4.1, que la ministre de la Sécurité publique pourrait aller plus loin que les pratiques existantes pour assurer le développement continu des compétences professionnelles des membres des corps policiers, tant en patrouille-gendarmerie et en enquête qu'en gestion. À l'heure actuelle, hormis pour les policières et policiers aspirant à devenir enquêteurs ou gestionnaires de corps policiers, il n'y a pas d'obligation juridique ou règlementaire pour une policière ou un policier de s'engager dans des activités de perfectionnement professionnel ou des activités permettant de tenir à jour leurs compétences, en fonction de l'évolution de la société et des pratiques policières. Pourtant, la société change, les technologies évoluent très rapidement, la criminalité se transforme, le droit se développe. À cet égard, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Kosoian* cité au paragraphe 22, a récemment clarifié les exigences légitimes que l'on peut avoir à l'endroit du personnel policier en matière de connaissances du droit applicable à leurs pratiques professionnelles et leur a assigné un véritable devoir de compétence. D'ailleurs, avant même ce jugement, le rapport du Comité d'examen sur la gestion des mégaprocès, présidé par Me Michel Bouchard et intitulé *Pour que le procès se tienne et se termine* (2016), mettait en lumière la nécessité que le personnel d'enquête soit tenu au fait de l'évolution du droit par un perfectionnement continu:

> Bien qu'il ne soit pas absolument nécessaire que tous les membres d'une équipe d'enquêteurs aient reçu une formation spécialisée en droit criminel ou en procédure pénale, il pourrait être avantageux pour les organismes de répression et de régulation de favoriser le perfectionnement des connaissances en droit parmi leur personnel d'enquêteurs, en vue de recruter des responsable à qui pourrait être confiée la gestion des enquêtes d'importante menées contre la grande criminalité et dont le déclenchement prélève sur les fonds publics des sommes importantes à l'égard desquelles la population est en droit d'obtenir une reddition de comptes. (p. 24)

Cela dit, le CSUPAC juge que laisser à la seule initiative personnelle des membres des corps policiers la plus complète responsabilité du maintien à jour continu de leurs compétences professionnelles constitue une approche ne pouvant assurer à la société que ces compétences professionnelles seront bien entretenues et par l'ensemble des membres des corps policiers. Il est capital que tous les membres des corps policiers soient tenus de maintenir leurs connaissances à jour. Cela est vrai pour tous les policiers et policières, mais particulièrement vrai dans le cas des enquêteurs.

Sur cet enjeu, la ministre de la Sécurité publique pourrait tirer inspiration du Code des professions du Québec. Il s'agit, de l'avis du Comité, d'une référence pleinement justifiée dans les circonstances car non seulement le discours policier aime-t-il à décrire les membres des

corps policiers comme de vrais «professionnels», comparables aux membres des ordres professionnels, mais encore le droit et la jurisprudence reconnaissent-ils une indépendance et une discrétion aux agents de la paix dans l'exercice de leurs responsabilités. Or, le Code des professions assigne un pouvoir très important aux conseils d'administration des ordres professionnels comme le précise l'alinéa 94o:

> o) déterminer les obligations de formation continue ou le cadre de ces obligations auxquelles les membres de l'ordre ou une classe d'entre eux doivent se conformer, selon les modalités fixées par résolution du Conseil d'administration; ce règlement doit alors contenir les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations, les sanctions découlant du défaut de s'y conformer et, le cas échéant, les cas de dispense de s'y conformer;

À l'heure actuelle, 25 ordres professionnels régis par le Code des professions ont effectivement déterminé des «obligations de formation continue». En raison de la nature particulièrement sensible du travail policier et de l'évolution de la conjoncture et des conditions dans lesquelles il s'exerce, la ministre de la Sécurité publique, en sa qualité de fiduciaire du bien public, doit exercer un rôle comparable à celui des conseils d'administration des ordres professionnels en matière d'obligations de formation continue du personnel policier. Ce rôle convient tout à fait à cette ministre en raison de ses responsabilités essentielles définies comme suit par la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique*: «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» (article 8). Cela exige entre autres des corps policiers dont les membres entretiennent soigneusement leurs compétences professionnelles. Le Comité soumet donc la piste de réflexion suivante:

> **Piste de réflexion 7:**
> Il y a lieu que la ministre de la Sécurité publique, agissant après des consultations appropriées, recommande de temps à autre au gouvernement un ou des règlements déterminant les obligations de formation continue ou le cadre de ces obligations auxquelles les membres de corps policiers ou d'une classe d'entre eux doivent se conformer afin de conserver leur statut d'agent de la paix et d'employés d'un corps de police.

***

4. Deuxième thème: AUTRES QUESTIONS

33. Plusieurs questions du livre vert concernent l'enjeu de l'organisation générale des corps policiers et celui de la confiance du public:

> *2.4 Comment les corps de police peuvent-ils tirer profit du partenariat ou de la complémentarité des missions avec d'autres acteurs pour améliorer la qualité de leurs services ainsi que l'efficacité*

et l'efficience de leurs interventions et du système judiciaire dans son ensemble ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les limites ?

3.4 Devrait-on privilégier le regroupement de corps de police pour créer des organisations aux capacités accrues ?

3.5 Le modèle de corps de police spécialisé devrait-il être appliqué pour certains types d'enquêtes spécialisées et de soutien à celles-ci ? Y aurait-il plutôt lieu de permettre des regroupements et des partages de ces services entre différents corps de police ?

4.3 Les balises qui encadrent les relations entre les autorités politiques et policières sont-elles adéquates et offrent-elles les leviers nécessaires pour intervenir sans compromettre l'indépendance de la police tout en maintenant la confiance du public ?

4.5 Les mécanismes de reddition de comptes et de contrôle applicables aux policiers, aux corps de police et à leurs dirigeants, qu'ils soient autochtones, municipaux ou provinciaux, contribuent-ils adéquatement au maintien de la confiance de la population ?

Pour les raisons exposées précédemment, le CSUPAC, de manière générale, traitera des questions liées à son mandat et à ses travaux à ce jour.

34. En référence à la question 2.4, on peut dire que l'UPAC constitue un exemple d'un partenariat d'organismes différents se consacrant ensemble à une mission partagée. Ce n'est pas nécessairement un modèle à généraliser quand on considère les formes possibles de partenariat entre corps de police généralistes. Cela dit, il y a un partenariat que les corps de police peuvent chercher à développer au-delà de ce qui peut exister: le partenariat avec les milieux académiques, universités et collèges, à des fins de formation et aussi de recherche sur des enjeux qui confrontent les corps de police dans l'exercice de leurs fonctions.

35. En réponse à la question de savoir s'il faut créer d'autres corps policiers spécialisés (3.5), le Comité rappelle d'abord que l'expérience du Québec en matière de corps de police spécialisés est extrêmement limitée à ce jour. Il faut reconnaitre de plus que le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption est encore à naitre; il n'a pour véritables policiers que des policiers prêtés par la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux; il tente de faire du neuf avec du vieux; il attend toujours la possibilité de recruter à titre d'agents de la paix-enquêteurs policiers des personnes ayant une formation universitaire, en sachant que cette possibilité requiert un amendement à la *Loi sur la police* ou une loi particulière. Il faut donc donner au corps de police du CLCC le temps, les conditions et les moyens qui lui sont nécessaires pour pouvoir exister pleinement comme corps de police spécialisé et lui donner toutes les chances de grandir et de bien fonctionner. En termes plus directs, on ne peut facilement transformer en ressources policières pour un corps de police *spécialisé* des ressources policières dont toute la formation et toute l'expérience professionnelle sont conçues, développées et organisées pour répondre aux besoins de corps de police *généralistes*. Dans ces conditions, si la création de nouveaux corps de police spécialisés, doit s'appuyer sur le même modèle, le Comité de surveillance ne peut manifester d'enthousiasme. Le Comité de surveillance de l'UPAC propose que l'on recoure plutôt, lorsque nécessaire, à la création d'escouades mixtes puisque cette façon de faire a déjà fait ses preuves. Cela permettrait des coordinations nouvelles, des synergies nouvelles, de

nouvelles mises en commun de capacités policières, sans déconstruire précipitamment des corps de police ou lancer de nouveaux corps de police «spécialisés» sans avoir suffisamment fait l'expérience des deux qui ont été institués en 2018.

36. La question 4.5, qui évoque l'enjeu crucial de la confiance de la population envers les corps de police, demande si les mécanismes de reddition de comptes et de contrôle sont suffisants pour préserver cette confiance. Sur ce point, le Comité de surveillance rappelle que la *Loi sur la police* comporte un ensemble de mécanismes de reddition de comptes et de contrôles variés sur les corps de police et leurs membres. Il y a lieu de rappeler ces mécanismes:

(1) Pouvoir d'enquête et de sanction du directeur de la Sûreté du Québec sur les policiers de son corps de police. Dans ce cas, le directeur bénéficie des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (a. 64).

(2) Obligation pour les autorités municipales responsables de corps de police d'adopter un règlement disciplinaire (a.86).

(3) Pouvoirs d'urgence de la SQ de prendre le commandement de corps de police municipaux en cas de situation menaçant la santé ou la sécurité publique de la population (a. 103-104).

(4) Normes de fonctionnement (dont l'uniforme) (a. 112, 261.1-261.3).

(5) Exclusivité de fonctions et activités incompatibles (a. 116.1-121).

(6) Restrictions à l'exercice d'activités politiques (a. 122-125)

(7) Système de déontologie policière (a. 126-255.11).

(8) Règlements disciplinaires requis des municipalités pour leur corps de police et du gouvernement pour la SQ et le Service de police de la ville de Montréal (a. 256-259).

(9) Dispositions relatives à l'éthique obligeant les policiers à dénoncer des collègues dont les agissements sont de nature criminelle (a. 260-263).

(10) Rapports que les corps de police doivent annuellement fournir à la ministre de la Sécurité publique concernant les cas de discipline ou de déontologie et les demandes de perquisitions (a. 264-267).

(11) Pouvoir du ministère de la Sécurité publique d'inspection des corps de police (a. 268-274)

(12) Pouvoir de la ministre de la Sécurité publique de placer un corps de police sous administration provisoire (a. 275-278).

(13) Pouvoir de la ministre de la Sécurité publique de faire enquête sur un corps de police et de nommer un enquêteur ayant les pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (sauf celui d'emprisonner) (a. 279-285).

(14) Enquête sur un policier dans certaines circonstances et existence et rôle du Bureau des enquêtes indépendantes (a. 286-289.27).

(15) Responsabilités et pouvoirs généraux de la ministre de la Sécurité publique (a. 304-309).

(16) Pouvoir du «du directeur du corps de police de relever provisoirement, avec ou sans traitement, un policier ou un constable spécial dont il est fondé à croire qu'il a commis une faute relevant du Code de déontologie et constituant une infraction criminelle ou pénale ou

une faute grave susceptible de compromettre l'exercice des devoirs de ses fonctions.» (a. 355).

Que peut-on vouloir ajouter à ces divers mécanismes de reddition de comptes par la police?

37. À la lecture de la liste qui précède, le Comité soumet que la première nécessité serait que le ministère de la Sécurité publique prenne les dispositions appropriées pour que soient mieux connus de la population les multiples mécanismes de contrôle, de reddition de comptes, d'enquête, et de sanctions de comportements fautifs en milieu policier qui sont prévus par la *Loi sur la police.* Avant d'amender la loi pour y inscrire de nouveaux mécanismes dont on voudrait qu'ils augmentent la confiance de la population dans ses corps policiers, il s'impose que le ministère de la Sécurité publique fasse efficacement connaitre ceux qui existent et les résultats qu'ils donnent.

38. Par ailleurs, à la simple écoute des médias qui relaient les préoccupation de nombre de simples citoyens, on constate qu'il existe d'autres facteurs qui peuvent miner la confiance de la population envers les institutions policières comme, par exemple, les lenteurs et les préoccupations de procédure qui caractérisent le traitement des plaintes en déontologie policière ou des suspensions prolongées avec solde de policiers contre lesquels pèsent des allégations variées d'inconduite ou encore des enquêtes disciplinaires ou judiciaires concernant des comportements fautifs qui n'aboutissent jamais ou que très longtemps après avoir été entreprises. On peut aussi rappeler ici un récent jugement dans lequel un magistrat juge avec la plus complète sévérité une enquête effectuée, il y a quelques années, au sein du corps de police du CLCC, sur des fuites survenues dans ce corps de police, enquête qui n'aurait aucune valeur. De telles situations peuvent avoir un effet dévastateur sur la confiance envers un corps de police.

39. Dans le cadre d'une vaste réflexion sur la police, le CSUPAC invite le comité consultatif du livre vert à s'interroger sur le problème crucial du contrôle civil sur la police. Il y aurait lieu de prendre le temps d'examiner si d'autres juridictions ont pu imaginer des arrangements institutionnels assurant mieux le contrôle civil des appareils policiers.

40. Les corps de police ont une responsabilité d'informer la population qu'ils desservent de leurs activités et ce, en exploitant les meilleures technologies de communication qui existent, en évitant le jargon ou le style bureaucratiques et en se faisant conseiller par des personnes comprenant bien la sensibilité et les préoccupations des différents milieux desservis. Il faut que les corps policiers pratiquent la reddition de comptes selon une forme et dans un langage qui les rendent éminemment lisibles par la population, sans toutefois tomber dans le piège d'une comptabilité mécanique des activités qui pourrait faire trop simplement équivaloir efficacité et nombre de condamnations devant les tribunaux. Sur cette question, le CSUPAC rappelle que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* détermine les matières dont doit traiter le rapport annuel de gestion que le commissaire à la lutte contre la corruption doit annuellement rédiger et transmettre au ministre responsable. À l'égard du rapport annuel de gestion des corps policiers, le ministère de la Sécurité publique pourrait jouer un rôle plus actif. Cette préoccupation inspire une piste de réflexion au CSUPAC:

Piste de réflexion 8:
Il y a lieu d'envisager que le ministère de la Sécurité publique requière que tous les corps policiers soient tenus de préparer des rapports annuels d'activités répondant à des exigences standardisées et communes (comme la loi le prescrit dans le cas du commissaire à la lutte contre la corruption) définies par le ministère de la Sécurité publique, selon des recommandations élaborées par l'Inspection de police et en consultation avec les organismes représentatifs des directions de corps de police, des municipalités et de la population; et que ces rapports soient rendus facilement accessibles à la population par les technologies de communications les plus performantes.

41. Au-delà des enjeux de confiance envers les corps de police et de contrôle de ces derniers par l'autorité civile évoqués dans les paragraphes 33 et suivants qui précèdent, les membres du CSUPAC soumettent que ces questions doivent être situées aussi par rapport à une dimension sociétale qui doit être prise en compte.

42. En effet, les affaires policières, les liens entre l'institution policière et la société, les attentes de celle-ci envers celle-là, sont, au-delà de leurs dimensions juridiques, déontologiques, disciplinaires, administratifs, financiers ou autres, des enjeux de nature et d'envergure proprement politiques au sens large du terme, c'est-à-dire des enjeux concernant l'articulation entre les institutions de divers genres d'une société, dont les institutions policières, et les besoins, les attentes et les valeurs de la population formant cette société. De tels enjeux requièrent des échanges ouverts, publics et francs dans la société et une discussion ou une conversation élargie dans la société. De tels échanges n'ont pas pour effet de spolier ni les élus municipaux, ni les membres de l'Assemblée nationale et du gouvernement de leurs responsabilités de législation, de gestion et de contrôle en matière policière, ni non plus de déresponsabiliser les directions de corps policiers.

Ces échanges visent deux choses indispensables à une bonne gestion des appareils policiers:
(1) Éclairer les autorités politiques et les autorités policières concernant les besoins et les attentes de la population, tout comme ses perceptions, en matière de services policiers et en matière de la manière de faire dont devraient témoigner les corps de police et leurs membres en réponse aux perceptions et attentes;
(2) Éclairer la population sur les contraintes que vivent les appareils policiers dans l'exercice de leur mandat et les conditions nécessaires à leur fonctionnement en termes à la fois d'efficacité et de respect du cadre juridique requis par un État de droit et des droits et libertés des personnes.

43. Pour rendre possibles ces échanges ouverts, publics et francs dans la société et cette discussion ou cette conversation élargie dans la société sur les enjeux concernant l'articulation entre les institutions de divers genres d'une société, dont les institutions policières, et les besoins, les attentes et les valeurs de la population formant cette société, un lieu institutionnel spécifique est nécessaire. Le Comité soumet donc la nécessité de constituer un mécanisme ou un forum appropriés permettant de discuter ouvertement des grands enjeux sociaux concernant la police. Dans cet ordre de préoccupations, le Comité rappelle que

la *Loi sur la police* comporte un titre V.1 traitant d'un organisme qui n'existe présentement que sur papier: le «Conseil des services policiers». La loi présente comme suit ses responsabilités:

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.
303.4. Le Conseil adresse ses avis et recommandations au ministre.

La composition de ce conseil compte une très forte majorité de personnes provenant des appareils policier (11), municipal (6) et ministériel (3 sans droit de vote). Tout cela forme une représentation est très corporative, pour ne pas dire corporatiste et bureaucratique. Mais, la population ne peut guère faire entendre sa voix par des groupes ou des associations responsables et représentatifs. Il est ironique de constater que le premier objet du conseil des services policiers selon la loi, c'est-à-dire «les besoins de la population», se discuterait en l'absence de cette population. Le Comité soumet qu'une version revue et corrigée de ce conseil, faisant une meilleure place à des représentants de la population, ainsi que des milieux de la recherche et de la formation en matière policière, fournirait un forum de discussion des enjeux policiers et un lieu où des représentants qualifiés de la population pourraient échanger efficacement avec le milieu policier. De tels échanges pourraient contribuer à la fois à faire mieux connaitre et comprendre les préoccupations tant de la population que des appareils policiers. Ce conseil pourrait contribuer à une plus grande confiance de la population envers les corps de police. Un dialogue franc et ouvert en matière policière, s'il est mené dans un forum approprié, est un instrument dont la société québécoise ne peut se priver. Si l'on cherche un modèle pour la composition du conseil des services policiers, on peut s'inspirer d'un organisme qui existe et qui fonctionne bien depuis 1964, le Conseil supérieur de l'éducation qui, selon l'article 4 de sa loi, est composé comme suit: «Les membres du Conseil sont nommés par le gouvernement après consultation des associations ou organisations les plus représentatives des étudiants, des parents, des enseignants, des administrateurs scolaires et des groupes socio-économiques». Le Comité formule donc la piste de réflexion suivante:

Piste de réflexion 9:

Il y a lieu d'examiner attentivement l'hypothèse que le Conseil des services policiers établi par le titre V.1 de la *Loi sur la police* soit activé sous réserve d'un ajustement de son mandat et de sa composition pour y faire une place appropriée à la population.

***

CONCLUSION

À partir de son mandat, de son objet propre et de ses travaux et à la lumière des pistes de réflexion que propose le présent mémoire, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption résume sa réflexion sur les enjeux soulevés par le livre vert de la ministre de la Sécurité publique en quatre propositions majeures:

1. La formation des personnels policiers, initiale et continue, doit être accrue et enrichie pour permettre à ces personnels de mieux répondre aux besoins de la société en regard de la diversification de cette société, de l'évolution et de la complexification de la criminalité, du développement de la technologie, et des exigences évolutives du droit (Pistes de réflexion 1, 6 et 7).
2. Le recrutement du personnel d'enquête doit se diversifier et recourir davantage à des personnes titulaires de formations universitaires susceptibles d'agir comme agents de la paix et enquêteurs policiers (Pistes de réflexion 2 et 3)
3. La pratique policière doit recourir davantage aux savoirs spécialisés développés par la recherche universitaire et collégiale, de même qu'à l'expertise disponible dans les organisations de toute nature s'intéressant en particulier à l'utilisation de technologies de l'information (Pistes de réflexion 4 et 5).
4. Il y a lieu de renforcer la confiance de la population en ses corps policiers, notamment en améliorant leur reddition de comptes (Piste de réflexion 8) et en mettant en place un lieu institutionnel approprié pour débattre des enjeux sociétaux relatifs au rôle, aux caractéristiques et aux modes d'opération des institutions policières (Piste de réflexion 9).

Annexe 7. Pourquoi un corps policier spécialisé en enquête ?

Éléments d'information et de comparaison concernant le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption

INTRODUCTION

Les difficultés répétées devant les tribunaux de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) ou, pour être plus précis, du corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption (CP-CLCC), ont suscité des interrogations sur la raison d'être et l'utilité de cet organisme. Le Comité de surveillance des activités de l'UPAC (CSUPAC) a entendu diverses opinions en cette matière. Une opinion veut qu'il faudrait retourner à la Sûreté du Québec ou à des corps de police municipaux les enquêtes en matière de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics. Une autre opinion juge qu'un corps de police sans fonction de patrouille-gendarmerie comme le CP-CLCC serait en rupture avec plus d'un demi-siècle de pratique québécoise en matière d'organisation policière. En effet, depuis l'abolition, en 1961, de la «Police des liqueurs», corps policier au service de la défunte Commission des Liqueurs et ayant mandat d'enquête, de perquisition, d'arrestation et d'imposition d'amendes en matière de fabrication, distribution et vente illégales d'alcool, tous les corps policiers du Québec assument trois grandes fonctions, soit la patrouille-gendarmerie, l'enquête et la gestion. En outre, jusqu'à de récentes modifications législatives, aucune personne sans une formation et une expérience en patrouille-gendarmerie ne pouvait aspirer à exercer la fonction de policier-enquêteur. Enfin, une autre opinion soumet qu'un corps de police sans fonction ni personnel de patrouille-gendarmerie comme le CP-CLCC doit inévitablement faire appel à un corps de police complet, comme la Sureté du Québec, pour certaines tâches nécessaires à ses enquêtes. Cela pourrait ainsi suggérer, dans un but de simplification des choses et sans doute aussi d'améliorer l'efficacité des enquêtes, de retourner tout le mandat d'enquêter sur la corruption à la SQ.

Le présent document veut éclairer l'enjeu de l'existence du CP-CLCC comme corps de police spécialisé dans l'écosystème policier du Québec, notamment dans le contexte de la publication, en décembre 2018, du livre vert de la ministre de la Sécurité publique, *Réalité policière au Québec: modernité, confiance, efficience,* et de son intention de mener une grande consultation de la société québécoise. Par ce document, le CSUPAC veut d'abord rappeler les gestes législatifs novateurs d'importance considérable qui ont déjà été posés au Québec pour assurer au CP-CLCC des assises solides. Par la suite, le CSUPAC examinera l'intérêt pour le Québec de conserver un corps de police spécialisé en enquête comme le CP-CLCC.

En substance, ce document soumet que l'institution d'un corps de police spécialisé en enquête et dépourvu de la fonction de patrouille-gendarmerie est, quoiqu'en dise la pratique québécoise et même canadienne, un choix d'organisation gouvernementale et policière légitime, raisonnable et prometteur.

1. DES GESTES LÉGISLATIFS NOVATEURS

Depuis maintenant trois ans, il existe au Québec deux «corps policiers spécialisés», le Bureau des enquêtes indépendantes et le CP-CLCC.

Cet état de choses résulte de deux gestes législatifs novateurs posés par l'Assemblée nationale du Québec qui ont amené une modification très significative dans l'économie générale de l'organisation policière contemporaine au Québec.

1.1 Un changement majeur dans la conception et la typologie des corps de police au Québec

L'adoption, le 14 février 2018, du projet de loi no 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 du corps de police déclaré «spécialisé» par la loi. Ce corps se distingue par le fait qu'il n'assume aucune fonction de patrouille-gendarmerie.

En application de cette loi, la *Loi sur la police* institue désormais deux corps de police spécialisés:

SECTION III.1
CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉS
2018, c. 1, a. 26.
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.

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 modificatrice de 2018, il existait au Québec trois types de corps de police:
-un corps de police national, la Sureté du Québec, laquelle agit aussi comme police municipale dans des villages ou municipalités de moins de 50 000 habitants ou qui n'ont pas de corps de police propre;
-30 corps de police municipaux de différents sous-genres: ceux qui relèvent d'une municipalité (p. ex., Montréal, Québec, Laval, Gatineau, etc); ceux qui relèvent de plusieurs municipalités (par le mécanisme d'une régie intermunicipale); ou ceux relevant d'une municipalité mais fournissant des services policiers à une ou plusieurs autres municipalités par voie de contrat; et:

- 22 corps de police autochtones (assimilables à des corps de police municipaux).

Ces trois types de corps policiers partagent plusieurs caractéristiques:

(1) Selon la loi, tous ces corps de police doivent fournir quatre types de services: patrouille-gendarmerie, enquête, mesures d'urgence et services de soutien. Pour sa part, par le biais de la formation, la *Loi sur la police* ramène à trois les «domaines de pratique policière»:

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.

(2) La taille de la population desservie par un corps de police municipal -- de moins de 100 000 habitants (niveau 1) à plus d'un million (niveau 5) -- commande une liste de services policiers que le corps doit fournir. La liste des services se développe selon le niveau de population, chaque niveau assumant les services requis du niveau précédent et en offrant d'autres. La Sureté du Québec, en raison de sa vocation nationale, est aussi responsable de services qui ne sont pas offerts par les corps de police municipaux ou autochtones dont, à titre d'exemples, la cybersurveillance, la coordination de la lutte contre le crime organisé, les incendies criminels en série, les crimes contre la sécurité de l'État.

(3) Dans tous les corps de police du Québec, 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. Mais, 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». Cela dit, il faut rappeler que, depuis 2006, les membres des corps policiers désirant poursuivre leur carrière en enquête doivent d'abord compléter avec succès la formation spécialisée en enquête policière dispensée par l'École nationale de police du Québec. Cette formation a été rendue obligatoire en raison de l'adoption en 2006 par le gouvernement du Québec du *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police* (P.13-1, r.3).

Dans les faits, il appert, selon des informations portées à la connaissance du CSUPAC que, pour diverses raisons, certains enquêteurs en exercice n'auraient pas complété cette formation. Le règlement original prévoyait des exemptions. Comme le règlement a été adopté il y a maintenant quinze ans, il y aurait lieu, si cela n'est déjà fait, que le ministère de la Sécurité publique fasse le point sur le nombre de personnes exerçant des fonctions d'enquête dans les corps de police du Québec sans avoir complété avec succès la formation en enquête requise par le règlement P.13-1, r.3)

Les deux corps de police institués par la modification de 2018 à la *Loi sur la police* modifie ne partagent pas ces caractéristiques communes

Cette modification institue ainsi deux corps policiers spécialisés qui, à la différence de *tous* les autres corps de police québécois, n'ont pas de fonction de patrouille-gendarmerie. En outre, les deux corps de police spécialisés partagent avec la Sureté du Québec la caractéristique d'avoir compétence sur l'ensemble du territoire québécois. Cependant, la loi n'assigne pas aux deux corps de police spécialisés un niveau précis de services policiers à rendre. Cela s'explique sans doute du fait que la nature spécialisée du corps policier en cause lui assigne un type de services à rendre pour lequel la notion de niveau de service n'a pas de pertinence.

1.2 Un nouveau modèle de formation et de recrutement pour un corps de police spécialisé

Le deuxième geste législatif majeur, intéressant le CP-CLCC, 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 recruter, à titre de policiers-enquêteurs qui auront statut d'agent de la paix, des personnes en recourant à des critères de sélection et de formation qui lui sont spécifiques. En particulier, il n'est pas nécessaire que ces personnes excipent d'une expérience de patrouille-gendarmerie, ce qui va à l'encontre d'une disposition de l'actuelle *Loi sur la police* faisant de ce type d'expérience la voie obligée vers une pratique comme enquêteur:

> **2**. La formation professionnelle qualifiante du personnel policier comporte trois aspects: la formation initiale, le perfectionnement professionnel et le perfectionnement de service.
>
> La formation initiale est celle qui permet d'acquérir les compétences de base dans un domaine donné de pratique policière. *L'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux autres pratiques policières.* (Soulignés ajoutés)

Le projet de loi 72 donne au commissaire à la lutte contre la corruption le pouvoir d'embaucher lui-même directement des personnes qui agiront en qualité d'agents, de sous-officiers et d'officiers du corps de police spécialisé, sans être contraints, comme ce fut le cas depuis les débuts de l'UPAC en 2011, de s'en tenir à des prêts de services d'enquêteurs consentis, pour une durée de trois ans, par des corps de police existants (dont au premier chef la Sureté du Québec).

Il n'est donc pas nécessaire que ces personnes aient été formées selon le modèle général de formation policière du Québec, non plus qu'elles aient acquis préalablement une expérience de patrouille-gendarmerie.

Par ailleurs, la loi de 2020 permet au gouvernement de fixer, pour le corps de police du CLCC, des dispositions particulières en matière de formation et de critères de sélection:

> **3**. Cette loi [Loi concernant la lutte contre la corruption] est modifiée par l'insertion, après l'article 14, du suivant :
> « 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. ».

Le paragraphe 4˚ de l'article 115 de la *Loi sur la police* auquel ce texte réfère s'énonce comme suit: «4° être diplômé de l'École nationale de police du Québec ou satisfaire aux normes d'équivalence établies par règlement de l'École».

Il convient ici de rappeler que cette idée d'un nouveau modèle de formation pour le personnel policier en enquête n'est pas une proposition récente au Québec:

-En 1997, un rapport commandé par le ministre de la Sécurité publique et intitulé *Vers un système intégré de formation policière* recommandait que «pour être admissible à une affectation à titre d'enquêteur policier toute personne doive être titulaire du Diplôme général d'enquête policière décerné exclusivement par l'École nationale de police du Québec» (recommandation 17, p. 180)
-En 1998, la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sureté du Québec recommandait non seulement «la hausse des critères formels constituant le seuil d'accès aux enquêtes criminelles» (recommandation 24), mais encore que «le recrutement des enquêteurs et des gestionnaires de la Sureté du Québec *s'ouvre à la fois aux diplômés universitaires* et aux membres d'autres corps de police et que leur formation soit liée au développement de la carrière» (recommandation 25, soulignés ajoutés).
-Dans un avis de 2003, intitulé *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sureté du Québec,* le Conseil de surveillance des activités de la Sureté du Québec proposait «Que la Sureté entreprenne une réflexion méthodique sur les meilleurs moyens d'intégrer à ses effectifs d'enquêtes des ressources spécialisées dans les diverses disciplines et les divers champs d'études exigeant une formation universitaire de premier ou de deuxième cycle» (recommandation 5/12).
-En 2006, le gouvernement du Québec adoptait le Règlement P-13.1, r. 3, statuant que «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.»

La volonté de doter les corps de police d'un personnel d'enquête formé par un programme spécifique et même de recruter pour la fonction d'enquêteur-policier des personnes titulaires d'une formation universitaire se développe donc depuis un quart de siècle au Québec.

Pour sa part, dans son *Rapport d'activités pour l'année 2018-2019,* le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) recommandait que des personnes diplômées dans les disciplines et les champs d'études universitaires nécessaires à la lutte contre la corruption, tels le droit, la comptabilité et la finance, la gestion, le génie,

l'informatique, puissent être embauchés pour agir comme des policiers-enquêteurs de plein droit dans le CP-CLCC, en vertu de leur formation universitaire et d'une formation de base à l'enquête policière donnée par l'École nationale de police du Québec.

Par des lois adoptées en 2018 et 2020, l'Assemblée nationale du Québec a donc joint deux idées rompant avec la tradition policière québécoise: (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 expériences professionnelles antérieure en patrouille-gendarmerie, et ce selon des critères de sélection et de formation fixés par le gouvernement.

Le Comité de surveillance de l'UPAC est d'avis que la voie que l'Assemblée nationale a validée en approuvant ces deux idées doit être poursuivie.

2. LE BIEN-FONDÉ DE L'EXISTENCE DU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DU CLCC

Nonobstant ce qui précède et dans le contexte d'une réflexion en profondeur sur l'organisation des services policiers au Québec, on peut toujours demander si la création d'un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption est justifiée.

Selon le CSUPAC, on peut identifier cinq raisons qui établissent le bien-fondé de l'existence du corps de police spécialisé du CLCC.

2.1 CONTINUITÉ DÉCISIONNELLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Une première raison appuyant l'existence au Québec d'un corps de police spécialisé en enquête comme celui du CLCC est la continuité décisionnelle de l'Assemblée nationale en cette matière.

À plus d'une reprise depuis 2011 l'Assemblée nationale du Québec, sous des majorités ou des gouvernements successivement formés par trois partis politiques différents, a jugé nécessaire d'instituer et de maintenir jusqu'à ce jour une Unité permanente anticorruption et un corps de police dirigé par un commissaire à la lutte contre la corruption. Les gestes législatifs posés par l'Assemblée nationale en 2018 (corps de police spécialisés), 2019 (nomination du commissaire à la lutte contre la corruption par l'Assemblée nationale) et 2020 (critères de formation et d'embauche spécifiques pour l'embauche, rendue possible, par le CLCC de ses propres agents, sous-officiers et officiers), indiquent que l'instance parlementaire a clairement réitéré, en le fortifiant, son jugement selon lequel le corps de police spécialisé du CLCC et l'UPAC sont nécessaires pour veiller à l'intégrité des appareils d'administration publique et combattre la corruption dans les organismes publics québécois et leurs contrats.

Évidemment, il n'est pas interdit à une instance législative comme l'Assemblée nationale du Québec d'abroger ou de modifier en profondeur des lois adoptées antérieurement. Cependant, dans le cas présent, il faudrait présenter à l'Assemblée nationale un argumentaire

la justifiant de revenir sur ses pas et ce, notamment en trouvant des motifs de rejeter les raisons qui suivent et qui militent aussi en faveur de l'existence du CP-CLCC.

2.2 EXEMPLES ÉTRANGERS

Une deuxième 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 dans plusieurs pays étrangers et que le Québec ne sera pas isolé en cette matière.

En effet, si l'existence de corps de police spécialisés, sans fonction de patrouille-gendarmerie, est une réalité nouvelle au Québec, il existe ailleurs de nombreux exemples des corps de police spécialisés en enquête, qui ont pour caractéristiques, comme le CP-CLCC, (1) de se consacrer exclusivement à des fonctions d'enquête, donc sans responsabilité de patrouille-gendarmerie au sens usuel de l'expression utilisée en référence à des corps de police généralistes comme les corps de police municipaux du Québec ou du Canada; (2) de recruter une partie ou la totalité de leurs effectifs parmi des personnes ayant une formation universitaire dans différents domaines et sans exiger d'elles ni formation ni expérience professionnelle préalables en patrouille-gendarmerie; et (3) en conséquence, d'affecter les personnes ainsi recrutées essentiellement aux tâches reliées aux enquêtes. Ces corps de police sans fonction de patrouille-gendarmerie peuvent être qualifiés de *généralistes* ou de *spécialistes* selon que leur domaine d'intervention couvre une gamme étendue d'activités criminelles ou, au contraire, se consacre à certaines activités criminelles comme, à titre d'exemple, la corruption dans les organismes publics.

Pour illustrer la notion de corps de police consacrés à la fonction d'enquête, on citera des cas venant des États-Unis, en rappelant que de nombreux autres pays ont aussi des corps de police spécialisés en enquête. Le choix de citer des exemples provenant des États-Unis est justifié par des éléments d'apparentement avec la situation québécoise et canadienne. Les États-Unis, comme le Canada, sont un pays fédéral; le droit criminel, comme celui du Canada, est d'origine britannique 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.

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 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 à des activités d'enquête. Pour les fins du présent document, on peut citer quatre corps de police 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. Le FBI n'assume donc aucune fonction de patrouille-gendarmerie.

B) Bureau of Alcool, Tobacco, Firearms and Explosives
Selon son site internet, ce corps policier spécialisé en enquête se consacre à des délits définis comme suit:

> We are a unique law enforcement agency in the United States Department of Justice that prevents, detects and responds to acts of terrorism and violent crime. We investigate and prosecute terrorist acts and violent crimes that involve explosives, arson and firearms; repeat and violent offenders; criminal gangs; the illegal use and trafficking of firearms and explosives; arson; and the illegal diversion of alcohol and tobacco products. We also partner with communities, industry, law enforcement and public safety agencies to safeguard the public we serve through information sharing, training, research and technology.

La description des domaines d'intervention du BATFE illustre qu'il s'agit d'un corps de police sans fonction de patrouille-gendarmerie et enquêtant des formes particulières de criminalité, ce qui en fait un organisme policier spécialisé.

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. Il est vrai que 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. Cet organisme n'a pas de fonction de patrouille-gendarmerie et est un corps de police d'enquête, effectue des opérations comparables.

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 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, les fraudes financières.

En examinant les champs de compétence de ces quatre corps de police spécialisés en enquête, on peut dégager les constatations suivantes:

(1) Les activités criminelles que ces corps policiers combattent témoignent en général de grande complexité pour laquelle la formation de base et l'expérience en patrouille-gendarmerie sont d'une utilité limitée.
(2) Ces activités requièrent le recours à des personnels formés dans de multiples disciplines souvent enseignées seulement en milieu universitaire.
(3) 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.

La forme de criminalité constituant le mandat du corps de police du CLCC comporte de fortes ressemblances avec celles assignées aux quatre corps de police américains précédemment évoqués.

Ces exemples provenant des États-Unis illustrent que des corps de police spécialisés en enquête 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. Ailleurs, par exemple en Europe, on peut aussi trouver des corps de police spécialisés en enquête. Avec son corps de police spécialisé en enquête, le Québec peut s'appuyer sur des exemples étrangers éprouvés.

On trouvera, en annexe, une information plus détaillée sur les corps de police spécialisés en enquête des États-Unis.

2.3 NOMBRE D'ORGANISMES PUBLICS SUSCEPTIBLES DE SUBIR DES ACTIVITÉS CRIMINELLES DE CORRUPTION

Une troisième raison appuyant l'existence au Québec du corps de police spécialisé du CLCC est celui du nombre d'organismes publics susceptibles de subir des activités criminelles de corruption, du nombre de contrats d'achat de biens et de services que concluent ces organismes publics, et des montants de fonds publics gérés par ces organismes

En effet, il existe, au Québec, un nombre important d'organismes publics susceptibles de subir des activités criminelles de corruption dans leur gestion ou dans leurs contrats. L'expérience historique, ancienne aussi bien que récente, démontre que ce type d'activités criminelles résiste toujours à une totale éradication et s'apparente à l'Hydre de Lerne de la légende dont chaque tête coupée était aussitôt remplacée par deux nouvelles têtes.

Le nombre de victimes potentielles de corruption dans leur gestion ou leurs contrats peut s'établir sur une base juridique objective. En vertu de l'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption,* le «secteur public» auquel cette loi s'applique se compose de treize (13) catégories différentes d'organismes qu'il faut protéger contre la corruption dans leur gestion et dans leurs contrats. Parmi ces catégories se retrouvent:
-plus de 1100 municipalités;
-près de 150 organismes d'enseignement (universités, collèges, centre de services scolaires et commissions scolaires);

-une vingtaine de ministères ;
-plus de 150 organismes publics variés dépendant ou non de ces ministères.

Cela représente près de 1500 entités à caractère public où peuvent se produire des faits de corruption méritant prévention et enquête. Ces organismes concluent annuellement des dizaines de milliers de contrats pour des biens et des services. Ces organismes publics gèrent annuellement des centaines de milliards de dollars de fonds publics.

Il y a donc un très grand nombre de lieux, de circonstances, d'objets et de personnes pouvant faire l'objet de crimes de corruption.

Aussi, il est raisonnable de dire que la corruption dans la gestion et les contrats d'environ 1500 organismes publics constitue un risque continu et un enjeu social et politique important. En termes clairs, il est pleinement justifié de dire 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 dédié à ce risque de société est une bonne réponse à la menace qu'il représente pour l'intégrité des institutions publiques.

2.4 CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE LA CRIMINALITÉ DE CORRUPTION DANS LES ORGANISMES PUBLICS

Une quatrième raison appuyant l'existence au Québec du corps de police spécialisé du CLCC tient aux caractéristiques particulières de la criminalité de corruption.

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 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 en 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 très longues et pas toujours concluantes.

En conséquence, combattre cette criminalité requiert une culture, une organisation et un fonctionnement adaptés. Les corps policiers municipaux et la SQ, qui doivent faire enquête sur toute la variété possible des crimes, sont obligés de considérer les crimes de corruption comme des dossiers parmi d'autres et rivalisant avec ces derniers pour les ressources policières. De plus, il se trouve des activités criminelles, allant des délits sexuels aux agissements de tueurs en série en passant par les vols par effraction ou les incendies de pyromanes, qui sèment l'insécurité dans les communautés locales et qui présentent, aux yeux de ces dernières, un caractère d'urgence que ne revêt généralement pas la criminalité de corruption; cette criminalité menaçant immédiatement la population réclame des corps policiers une priorisation des efforts qui ne peut que reléguer au bas de la liste la criminalité de corruption.

Seul un corps de police spécialisé et dédié à combattre la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics peut s'y consacrer pleinement, développer les procédures et les techniques d'enquête les plus efficaces, apprendre à maitriser 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.

2.5 NÉCESSITÉ DE RESSOURCES PROFESSIONNELLES SPÉCIALISÉES

Une cinquième raison 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.

D'une part, il faut affecter à la criminalité de corruption 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.

La formation de DEC 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. Au contraire, 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 à des enquêteurs-policiers de comprendre et de déconstruire les montages souvent complexes 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, afin qu'ils puissent se doter des ressources professionnelles nécessaires à l'enquête sur la corruption dans les organismes publics, risque de les entrainer 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. Ce n'est pas une voie particulièrement attirante.

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. 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, au plan de l'intérêt et de la motivation 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.

***

La création d'un corps de police spécialisé comme celui du CLCC fournit au Québec un instrument nécessaire pour une société qui exige à juste titre l'intégrité dans la gestion des organismes publics et des fonds publics qui les font vivre.

Les gestes législatifs posés par l'Assemblée nationale depuis 2019 fournissent au commissaire à la lutte contre la corruption les instruments pour construire un corps de police spécialisé en matière de lutte à la corruption dans les organismes publics. Plutôt que d'entreprendre de déconstruire le corps de police du CLCC et l'UPAC, la meilleure voie à suivre est de permettre au CLCC de poursuivre, avec la possibilité d'embaucher ses propres enquêteurs selon des critères de sélection appropriés, la construction de son corps de police spécialisé. Et, avec le temps, ce corps de police pourrait assumer un mandat élargi en matière de fraude, de cybercriminalité et de criminalité économique en mettant à profit ses ressources professionnelles hautement qualifiées et son expérience de ces variétés de criminalité.

Informations sur des corps policiers américains spécialisés en enquête

Les informations proviennent des sites Internet des organismes.

1. FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION (FBI)

Le plus connu des corps policiers fédéraux des États-Unis, est le Federal Bureau of Investigation (FBI), institué en 1924.

Mission :
Le FBI est le principal service fédéral d'enquête criminelle et il agit aussi comme service de renseignement intérieur. 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. Le FBI n'assume donc aucune fonction de patrouille-gendarmerie. Le FBI identifie comme suit ses priorités:

Protect the U.S. from terrorist attack

Protect the U.S. against foreign intelligence, espionage, and cyber operations
Combat significant cyber criminal activity
Combat public corruption at all levels
Protect civil rights
Combat transnational criminal enterprises
Combat significant white-collar crime
Combat significant violent crime

En comparaison avec d'autres corps de police fédéraux, le FBI peut recevoir le qualificatif de corps de police d'enquête «généraliste» compte tenu de la multiplicité des domaines d'activités criminelles allant du terrorisme et du contre-espionnage à la criminalité de cols blancs et en passant par la protection des droits civiques de la population (notamment afro-américaine). Cela influence la liste des corps d'emploi et des domaines de formation dont proviennent les membres du personnel.

Recrutement :
Le FBI emploie environ 35 000 personnes dans une variété de corps d'emplois: «special agents and support professionals such as intelligence analysts, language specialists, scientists, and information technology specialists». Il est intéressant d'observer que, *de manière générale, le FBI embauche des diplômés universitaires*. C'est le cas des agents spéciaux, c'est à dire des enquêteurs en matière criminelle, qui doivent posséder au minimum un diplôme de baccalauréat (quatre années après la fin des études secondaires, ce qui totalise 16 années de formation), ainsi qu'une expérience professionnelle de deux ans (une année pour les personnes détenant une maitrise ou plus) dans une variété de disciplines identifiées comme suit:

While individuals of all backgrounds are highly encouraged to apply to be an FBI Special Agent, we're seeking individuals with the following skills:

SCIENCE, TECHNOLOGY, ENGINEERING AND MATH (STEM); LINGUISTS; LAW/LEGAL;
MILITARY/LAW ENFORCEMENT; EDUCATION/TEACHING; CYBERSECURITY/TECHNOLOGY
HEALTHCARE SERVICES/MEDICAL; PSYCHOLOGY/COUNSELING; ACCOUNTING/FINANCE

Les autres corps d'emploi formant le FBI requièrent également des formations universitaires correspondant à leur spécialité professionnelle.

Formation :
Sur la base de la formation antérieure, les recrues du FBI, au premier chef les agents spéciaux, sont engagés dans un parcours de préparation professionnelle. La formation de ces agents spéciaux est ainsi assurée par le Training Academy et comprend deux modules:

- Un premier module d'une durée de 12 semaines porte sur l'approche du FBI basée sur le renseignement et les pratiques opérationnelles en enquête du FBI;

- Un second module de 7 semaines comprend divers champs tels que la conduite préventive, le maniement des armes à feu, les techniques d'autodéfense, la collecte de preuves, l'analyse de la preuve, les techniques d'interrogatoire, de négociation, etc.

Le FBI fournit donc un exemple très clair (1) de corps de police spécialisé en enquête, sans fonction de patrouille-gendarmerie, (2) dont le recrutement privilégie les diplômés universitaires et (3) qui juge tout à fait possible de dispenser en une vingtaine de semaines une formation préparant au travail d'enquêteur policier des personnes d'abord titulaires d'une formation universitaire.

2. BUREAU OF ALCOOL, TOBACCO, FIREARMS AND EXPLOSIVES

Le Bureau of Alcool, Tobacco, Firearms and Explosives est un corps policier d'enquête spécialisé dans un domaine circonscrit. Il définit sa mission comme suit:

At the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), we conduct criminal investigations, regulate the firearms and explosives industries and assist other law enforcement agencies. We help to prevent terrorism, reduce violent crime and protect the public in a manner that is faithful to the Constitution and the laws of the United States.

We are a unique law enforcement agency in the United States Department of Justice that prevents, detects and responds to acts of terrorism and violent crime. We investigate and prosecute terrorist acts and violent crimes that involve explosives, arson and firearms; repeat and violent offenders; criminal gangs; the illegal use and trafficking of firearms and explosives; arson; and the illegal diversion of alcohol and tobacco products. We also partner with communities, industry, law enforcement and public safety agencies to safeguard the public we serve through information sharing, training, research and technology.

La description des domaines d'intervention du BATFE illustre qu'il s'agit d'un corps de police sans fonction de patrouille-gendarmerie et enquêtant des formes particulières de criminalité, ce qui en fait un organisme policier spécialisé. Il comporte plusieurs corps d'emploi, dont au premier chef les agents spéciaux dont les principales tâches, caractéristiques du travail d'enquête policière, se définissent comme suit:

-Investigating criminal violations of Federal laws within the enforcement jurisdiction of the U.S. Department of Justice.
-Conducting investigations of violations relating to explosives, firearms, arson, and alcohol and tobacco diversion.
-Preparing concise criminal investigative case reports.
-Testifying for the Federal government in court or before grand juries.
-Gathering and analyzing evidence through investigative leads, seizures, arrests, execution of search warrants, and a variety of other means.

Pour le recrutement de ses agents spéciaux, le BATFE privilégie la formation universitaire ou une combinaison de composants de cette formation et d'expérience. Cependant, au titre des expériences pertinentes, il est intéressant de noter que le Bureau exclut l'expérience de patrouille-gendarmerie de même que celle d'agent de sécurité privée.

Le BATFE a un corps d'emploi formé d'enquêteurs spécialisés dans les entreprises du domaine («Industry Operations Investigators») et aussi un groupe de conseillers juridiques. Dans les deux cas, le recours à des diplômés universitaires est nécessaire.

3. DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION

Cette composante du ministère fédéral de la Justice des États-Unis est spécialisée dans l'enquête en matière de drogues et de substances contrôlées comme cela est expliqué par le site de l'agence, dont en particulier:

> In carrying out its mission as the agency responsible for enforcing the controlled substances laws and regulations of the United States, the DEA's primary responsibilities include:
>
> - Investigation and preparation for the prosecution of major violators of controlled substance laws operating at interstate and international levels.
> - Investigation and preparation for prosecution of criminals and drug gangs who perpetrate violence in our communities and terrorize citizens through fear and intimidation.
> - Management of a national drug intelligence program in cooperation with federal, state, local, and foreign officials to collect, analyze, and disseminate strategic and operational drug intelligence information.
>
> [...]
>
> Enforcement of the provisions of the Controlled Substances Act as they pertain to the manufacture, distribution, and dispensing of legally produced controlled substances.
>
> - Coordination and cooperation with federal, state and local law enforcement officials on mutual drug enforcement efforts and enhancement of such efforts through exploitation of potential interstate and international investigations beyond local or limited federal jurisdictions and resources.
> -Coordination and cooperation with federal, state, and local agencies, and with foreign governments, in programs designed to reduce the availability of illicit abuse-type drugs on the United States market through nonenforcement methods such as crop eradication, crop substitution, and training of foreign officials.

Ces activités de la DEA sont essentiellement de l'ordre de l'enquête. Il est vrai que, dans les trois corps policiers ici présentés, 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. Le corps de police spécialisé du CLCC, qui n'a pas de fonction de patrouille-gendarmerie et qui est un corps de police d'enquête, effectue des opérations comparables.

Comme les deux corps de police précédents, la DEA se compose de plusieurs corps d'emploi, dont les «agents spéciaux» qui agissent sur le terrain dans la lutte contre les drogues et les trafiquants, les enquêteurs en matière de diversion et d'utilisation illégale de produits pharmaceutiques et médicaux, de spécialistes de sciences médico-légales et de spécialistes du renseignement. Ces fonctions font le plus souvent appel à des personnes titulaires d'une formation universitaire, y compris pour les agents spéciaux.

4. 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. Cette mission lui été assignée en 1901 à la suite de l'assassinat du président McKinley. Cependant, ce corps de police a été établi dès 1865, au sein du Treasury Department pour lutter contre la contrefaçon de la monnaie. Aujourd'hui, l'organisme présente comme suit cette partie de sa mission, celle de protection de l'infrastructure financière des États-Unis:

> The U.S. Secret Service has a long and storied history of safeguarding America's financial and payment systems from criminal exploitation. The agency was created in 1865 to combat the rise of counterfeit currency following the Civil War. As the U.S. financial system has evolved - from paper currency to plastic credit cards to, now, digital information - so too have our investigative responsibilities.
>
> Today, Secret Service agents, professionals, and specialists work in field offices around the world to fight the 21st century's financial crimes, which are increasingly conducted through cyberspace. These investigations continue to address counterfeit, which still undermines confidence in the U.S. dollar, but it is credit card fraud, wire and bank fraud, computer network breaches, ransomware, and other cyber-enabled financial crimes, that have become the focus of much of the Secret Service investigative work.

À cette fin, le Service Secret se consacre aussi à la lutte contre la cybercriminalité:

> Our goal is to protect the nation's financial infrastructure and maintain a safe environment for the American people to conduct financial transactions. Our mission is to investigate complex cyber-enabled financial crimes.

Les composantes de la mission du Service Secret requièrent, pour la majorité des emplois, notamment la lutte à la fausse monnaie et à la cybercriminalité, des formations supérieures spécialisées. Aussi, le Service Secret recherche-t-il particulièrement les personnes ayant une formation de premier cycle universitaire. Mais, les enquêtes nécessaires à la mission de protection des dirigeants politiques requièrent également des personnes ayant une formation post-secondaire.

Annexe 8.

Commentaires à la Commission parlementaire des institutions concernant le projet de loi 72 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique*

Le 4 novembre 2020

1. Le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) a pris connaissance du projet de loi 72 présenté par la ministre de la Sécurité publique et intitulé Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique («le projet de loi»).

2. Considérant que le projet de loi propose des modifications à divers articles de la Loi concernant la lutte contre la corruption (L-6.1) («la loi») qui traitent du corps de police spécialisé placé sous la direction du commissaire à lutte contre la corruption (CP-CLCC), le CSUPAC soumet aux membres de la Commission parlementaire des institutions les commentaires qui suivent.

3. Dans son Rapport annuel d'activités pour l'année 2018-2019, le CSUPAC a notamment proposé que le corps de police spécialisé dirigé par le commissaire à la lutte contre la corruption, puisse diversifier son recrutement et les profils de formation et de compétence de son personnel d'enquête en ajoutant, aux enquêteurs faisant l'objet d'un prêt de services d'un corps de police existant, des personnes ayant une formation universitaire dans des disciplines nécessaires à l'enquête sur la corruption et la criminalité économique:

> Les échanges du Comité avec le CLCC, les équipes désignées, les partenaires externes et des spécialistes de la criminalité économique et de la corruption dans les contrats publics, et les propres analyses du Comité, justifient de penser que le mandat très particulier du corps de police spécialisé requiert le recours non seulement à des enquêteurs policiers de grande expérience, mais aussi à des spécialistes formés dans une gamme variée de disciplines allant du droit à la criminologie, de l'informatique au génie, de la gestion à la juricomptabilité. La constitution complète du corps de police spécialisé qu'a institué le législateur en 2018, requiert qu'il soit doté d'un personnel d'enquête issu de plusieurs filières de formation, et non plus de la seule formation établie actuellement du personnel policier (DEC en techniques policières, formation de l'École nationale de police (ENPQ) en patrouille-gendarmerie, expérience de patrouille-gendarmerie, formation de l'ENPQ en enquête policière).
>
> En d'autres termes, le Commissaire à la lutte contre la corruption doit pouvoir recruter deux types d'enquêteurs : (1) des enquêteurs-policiers ayant une double expérience en patrouille-gendarmerie et en enquête, et (2) des enquêteurs disposant de compétences professionnelles dans l'une ou l'autre des disciplines nécessaires pour une lutte efficace contre la corruption dans les contrats publics. Ces enquêteurs formés dans diverses disciplines universitaires doivent être reconnus comme des enquêteurs de plein droit avec les mêmes droits, privilèges et obligations que leurs collègues du premier type. En outre, il y a des compétences transversales que doivent posséder tous les enquêteurs et les gestionnaires d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption.

> [...]
> 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;
> [...]
> 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;
> 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. (p. 81, 83)

Il convient de rappeler la position très claire du CSUPAC: les personnes titulaires de formations universitaires éventuellement recrutées par le commissaire à la lutte contre la corruption pour son corps de police spécialisé, ne doivent pas constituer un vague «personnel civil» au service ou auxiliaire des enquêteurs de ce corps de police, mais doivent être des policiers de ce corps de police dotés du plein statut d'agents de la paix avec tous les pouvoirs, les privilèges et les moyens reconnus par les lois et la jurisprudence aux agents de la paix.

4. Dans le sillage de cette proposition générale quant à l'élargissement du recrutement du personnel du CP-CLCC pour y accueillir des diplômés universitaires, le CSUPAC a formulé une recommandation pour la mise en œuvre de ce nouveau mode de recrutement:

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
>
> 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. (p. 82-83)

Le CSUPAC a appris avec très grande satisfaction la création du groupe de travail et il est informé que ses travaux progressent très bien. Le CSUPAC se réjouit de savoir que le processus d'identification des changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations, est maintenant bien engagé.

5. Le CSUPAC juge que l'article 1 du projet de loi rend possible le recrutement par le commissaire à la lutte contre la corruption, d'enquêteurs ayant statut d'agents de la paix qui seront de plein droit ses employés, par opposition à la situation actuelle où la très grande majorité des enquêteurs à son service sont en prêt de services de la Sureté du Québec ou d'un corps de police municipal avec lequel leur lien d'emploi est maintenu pendant le prêt de services. Le CSUPAC comprend que la version modifiée de la loi se lirait donc comme suit (les nouveaux éléments apparaissent en caractères soulignés):

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.

Le CSUPAC recommande donc l'adoption de l'article 1 du projet de loi tel que libellé.

6. Le CSUPAC juge que l'article 2 du projet de loi, donne au commissaire la pleine capacité juridique et administrative de doter le corps de police spécialisé des ressources humaines

spécialisées nécessaires à l'exercice de sa fonction d'enquête. Le pouvoir donné au commissaire de «nommer» les membres du corps de police qu'il dirige (sauf pour le commissaire associé aux enquêtes) est essentiel à la constitution du corps de police spécialisé voulu par la loi. Sur la base de ce pouvoir de nomination, le commissaire pourra se doter du personnel d'enquête ayant statut d'agent de la paix dont il a besoin, sans demeurer prisonnier du mécanisme utilisé à ce jour de prêts de services consentis par des corps de police existants. De plus, le pouvoir de nomination permettra au commissaire de recruter des personnes intéressées par le type de criminalité relevant de la compétence du CP-CLCC, personnes susceptibles de faire carrière dans ce corps de police plutôt que d'y séjourner le temps d'un prêt de services. Par ailleurs, le CSUPAC note que le libellé de l'article laisserait aussi au commissaire la possibilité d'emprunter les services d'enquêteurs de corps de police existants, si cela peut lui être utile. Le CSUPAC a lui-même clairement affirmé que cette possibilité devait être laissée au commissaire. Le CSUPAC comprend que la version modifiée de la loi se lirait comme suit:

> **14.**.Le commissaire nomme, à titre de membres du corps de police visés au sous-paragraphe 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).

Le deuxième alinéa de la version modifiée de la loi confirmerait clairement que, quelle que soit la formation et le parcours antérieurs des personnes nommées par le commissaire comme membres de son corps de police, ces personnes auraient statut d'agent de la paix.

Le CSUPAC recommande donc l'adoption de l'article 2 du projet de loi tel que libellé.

7. Le CSUPAC est en accord, avec une réserve, avec l'article 3 du projet de loi qui rend possible, par un nouvel article 14.01 de la loi, la nomination de membres de l'équipe spécialisée d'enquête, ayant statut d'agent de la paix, qui dispense ces personnes de l'obligation, fixée par la Loi sur la police (art. 115 4°), d'avoir complété la formation initiale en patrouille-gendarmerie offerte par l'École nationale de police du Québec. La réserve du CSUPAC se rattache au deuxième alinéa de ce nouvel article 14.01:

> 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.

Le CSUPAC soumet que l'éventuel règlement adopté par le gouvernement devra s'inscrire dans la continuité des modifications apportées à la loi par les articles 1 et 2 du projet de loi. Il ne faudra pas défaire d'une main ce que l'on cherche à construire de l'autre. Cela dit, le CSUPAC a clairement reconnu que, si des diplômés universitaires peuvent devenir des enquêteurs de police ayant statut d'agent de la paix sans avoir acquis préalablement la formation policière classique (DEC en techniques policières et formation en patrouille-gendarmerie de l'ENPQ) ni l'expérience de patrouille-gendarmerie, ces personnes devront toutefois compléter avec succès une formation adaptée en enquête policière de l'ENPQ ou une formation jugée équivalente. De plus, le CSUPAC a formulé l'avis que le parcours initial de ces diplômés universitaires comporte une période pendant laquelle la personne ainsi formée, agit sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire.

Le CSUPAC recommande donc l'adoption de l'article 3 du projet de loi tel que libellé.

8. Le CSUPAC comprend que les articles 4, 5, 6 et 7 du projet de loi sont inspirés par un souci de concordance et de clarté législative. En effet, si les membres du CP-CLCC sont des agents de la paix et des policiers comme ceux des corps de police généralistes, ils doivent être assujettis aux mêmes contrôles déontologiques et disciplinaires applicables à l'ensemble des policiers et policières.

9. L'article 17 du projet de loi inquiète le CSUPAC:

> **17.** L'article 5 de cette loi est remplacé par le suivant :
>
> «5. Les membres de la Sûreté ou du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption ne peuvent être membres d'une association qui n'est pas formée exclusivement de membres de la Sûreté ou exclusivement de membres de ce corps de police spécialisé ou qui est affiliée ou autrement liée à une autre organisation, ni conclure une entente de service avec l'une d'elles.»

Tel que précisé précédemment, le CSUPAC a recommandé et recommande toujours que le commissaire à la lutte contre la corruption puisse nommer dans son corps de police des personnes titulaires de grades universitaires dans des domaines nécessaires à la lutte contre la corruption tels le droit, la comptabilité, le génie, l'informatique, etc. Certaines de ces spécialités comportent l'appartenance à un ordre professionnel, reconnu par le Code des professions, dont une des utilités est de veiller à la qualification et à la formation continues de leurs membres. Le texte proposé par l'article 17 du projet de loi se prête à au moins deux interprétations possible. Une première interprétation, qui n'est pas du droit du travail neuf, veut que les policiers ne peuvent appartenir à une association syndicale où il y aurait des non-policiers et que nulle association syndicale policière ne peut être, en quelque manière membre, affiliée ou associée à une association syndicale où il y aurait des non-policiers. Si telle est l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 5 du projet de loi, le CSUPAC ne peut s'y objecter. Cependant, la rédaction actuelle de l'article 5 pourrait-elle être interprétée

comme interdisant à des membres du CP-CLCC titulaires d'une formation en droit, en génie ou en comptabilité d'appartenir également à leur ordre professionnel? Si tel était le cas, le CSUPAC serait en désaccord. L'objectif recherché par le CSUPAC est de permettre au commissaire à la lutte contre la corruption d'embaucher, à titre d'enquêteurs ayant statut d'agents de la paix, des personnes ayant des compétences professionnelles dans des domaines nécessaires à son mandat, lesquelles compétences sont régies par des ordres professionnels. La syndicalisation est une chose, l'appartenance à un ordre professionnel en est une autre. Plusieurs professions au Québec ont des membres qui sont à la fois membres d'un ordre professionnel et membres d'une association syndicale. Ce sont des organismes ayant une nature et des objectifs distincts.

Le CSUPAC soumet donc que l'article 17 du projet de loi devrait être complété par un alinéa pouvant se lire comme suit: «L'appartenance à un ordre professionnel régi par le Code des professions est possible pour un membre d'un corps de police spécialisé».

10. CONCLUSION

Pour le CSUPAC, le projet de loi 72, par les dispositions concernant le corps de police du commissaire à lutte contre la corruption, qui permettent notamment de diversifier le recrutement des futurs membres de ce corps, constitue une suite logique de la décision d'instituer un tel corps de police spécialisé. C'est une action de cohérence dans la législation. Aussi, le CSUPAC recommande-t-il vivement l'adoption du projet de loi 72.

Annexe 9.

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 (2021 02 12)

INTRODUCTION

1. Le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption («le Comité») a pris connaissance avec le plus grand intérêt du rapport remis à la ministre de la Sécurité publique, le 30 novembre 2020, par le Groupe de travail, institué et mandaté par la ministre, sur les formations et les compétences qualifiantes des enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption («le Groupe de travail»). Le Comité désire rendre hommage aux membres du Groupe de travail pour leur travail considérable sur un enjeu complexe et les féliciter d'avoir complété leur mandat dans de brefs délais. Cela rendra certainement service au Commissaire à la lutte contre la corruption (« le CLCC») et à son corps de police spécialisé. Le Comité pense que la réflexion et les idées du Groupe de travail pourront aussi être utiles à l'évolution de la profession policière en général.

2. Le Comité a été informé de la volonté du ministère de la Sécurité publique d'accorder une haute priorité à l'élaboration d'un projet de règlement sur la formation requise des membres de l'équipe spécialisée d'enquête du CLCC et les critères de sélection de ce personnel. Ce règlement serait adopté par le gouvernement du Québec en vertu des pouvoirs relatifs au corps de police spécialisé du CLCC que lui accorde désormais la *Loi concernant la lutte contre la corruption* telle qu'amendée par l'adoption et l'entrée en vigueur, le 11 décembre 2020, de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique.* Le Comité se réjouit de cette haute priorité du ministère de la Sécurité publique. En conséquence, et en réponse à l'invitation que lui a adressée ce ministère, le Comité désire identifier des éléments qui devraient être pris en compte dans le processus d'élaboration du règlement sur la formation et les compétences qualifiantes du personnel d'enquête du CLCC.

I. REMARQUES GÉNÉRALES

3. Le rapport du Groupe de travail donne une suite espérée par le Comité à l'intention de la recommandation 2 de son *Rapport d'activités pour l'année 2018-2019* d'examiner à fond la question des formations et des compétences qualifiantes permettant de « développer un recrutement pleinement adapté à la mission particulière du nouveau corps de police spécialisé » du CLCC.

4. Le rapport du Groupe de travail reconnait la légitimité et la nécessité, pour le corps de police spécialisé du CLCC, de pouvoir embaucher, pour la fonction de policier-enquêteur avec statut d'agent de la paix, des personnes n'ayant pas suivi la filière policière professionnelle établie depuis 1968, soit le DEC professionnel en techniques policières, la formation initiale de l'École nationale de police du Québec (ÉNPQ) en patrouille-gendarmerie, l'expérience de patrouille-gendarmerie, à quoi s'est ajoutée, depuis 2006, la formation en enquête criminelle

de l'ÉNPQ. Cette reconnaissance correspond bien à l'affirmation du Comité selon laquelle le type de criminalité et le type d'enquêtes incombant au mandat du CLCC requièrent de nouveaux types de ressources professionnelles dédiées à l'enquête. En outre, par delà les besoins spécifiques du CP-CLCC, le rapport ouvre la voie à de nouveaux modes de recrutement pour des corps policiers de grande taille (SQ, SPVM).

5. L'identification, par le Groupe de travail, de trois bassins potentiels de recrutement pour le corps de police spécialisé du CLCC apparait tout-à-fait justifiée.

II. CONCEPTIONS DU RAPPORT RELATIVES À LA FORMATION DES ENQUÊTEURS DU CORPS DE POLICE DU CLCC

6. Le rapport du Groupe du travail identifie, à juste titre selon le Comité, les deux aspects des compétences nécessaires au corps de police du CLCC, soit les compétences collectives et les compétences individuelles. Sur cette dualité de compétences, le Groupe de travail formule les considérations suivantes:

> Cette distinction importante repose sur le principe que le travail d'enquête est un travail d'équipe. Il apparaît donc opportun de s'attarder non seulement aux compétences individuelles que chaque policier-enquêteur du Commissaire devrait minimalement posséder, mais aussi au développement des compétences collectives, par la recherche d'une complémentarité des savoirs et des savoir-faire. (p. 17)

Pour le Comité, reconnaitre que le Commissaire peut faire appel à trois bassins potentiels de recrutement, reconnaitre que «le travail d'enquête est un travail d'équipe» et reconnaitre l'existence de deux types de compétences au sein du personnel du CLCC, conduisent à ces conclusions que le Comité voudra mettre en lumière ci-après plus que ne le fait le Groupe de travail.

7. La distinction générale que formule le Groupe de travail identifiant des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être est appropriée pour procéder à une définition et à une caractérisation de la formation et des compétences qualifiantes requises du personnel d'enquête du corps de police du CLCC.

8. L'identification générale des savoirs proposée par le rapport du Groupe de travail est généralement correcte, à savoir:

- -les «connaissances juridiques substantives et procédurales»
- -les «connaissances relatives aux opérations»
- -les «connaissances relatives à la compréhension de la criminalité en cause».

De manière générale, le Comité partage l'avis que des policiers-enquêteurs ayant statut d'agent de la paix doivent maitriser ces connaissances pour pouvoir effectuer leur travail.

9. Cependant, ce que le Groupe de travail appelle «les connaissances relatives à l'État et à son fonctionnement, aux missions du Commissaire, de l'Unité permanente anticorruption, des autres organismes d'application de la loi et des partenaires» se distinguent des trois catégories évoquées au paragraphe 8. Les connaissances juridiques, les connaissances

relatives aux opérations et, en partie, les connaissances relatives à la criminalité, doivent être maitrisées par des policiers-enquêteurs de l'ensemble des corps policiers, au Québec comme ailleurs dans le monde. En revanche, les connaissances relatives au CLCC, à l'UPAC, aux partenaires, etc., sont spécifiques pour l'essentiel au corps de police du CLCC et appartiennent à ce que l'article 2 de la *Loi sur la police* appelle le « perfectionnement de service» (ou l'«induction», selon le vocabulaire du CLCC). Ces connaissances doivent normalement être abordées et appropriées **après** l'embauche au sein du corps de police du CLCC. De plus, la formation dans ces connaissances doit relever uniquement de la juridiction du CLCC et n'a pas à figurer dans le règlement gouvernemental, autrement que sous la forme d'une évocation reconnaissant la juridiction du CLCC en la matière.

10. Les « savoir-faire» («habiletés et attitudes transversales») identifiés à l'annexe 2 du rapport sont, en fait, des critères de sélection relevant de la juridiction propre du CLCC. Ils n'ont pas à figurer dans le règlement gouvernemental, autrement que sous la forme d'une évocation reconnaissant la juridiction du CLCC en la matière.

11. Au sujet des personnes du bassin de recrutement universitaire, le Comité a noté une assertion du Groupe de travail qui requiert une discussion:

> D'abord, il apparaît plus prudent de circonscrire ce bassin non pas sur la base du diplôme obtenu (par exemple, le baccalauréat), mais sur celle d'un nombre de crédits réussis, un total de 90 crédits universitaires constituant un minimum. Cette approche tient compte de la diversité des cheminements offerts par les universités québécoises et permet de ne pas exclure des candidats qui, sans être diplômés, auraient réalisé un parcours académique d'un grand intérêt pour le Commissaire. (p.23)

Cette assertion se prête à deux interprétations possibles:
-Si, par cette assertion, le Groupe de travail veut signifier qu'un baccalauréat obtenu par un cumul de trois certificats totalisant 90 crédits, d'une majeure de 60 crédits et d'une mineure de 30 crédits, ou même de trois mineures assemblées avec l'accord de l'établissement universitaire, est aussi acceptable, pour les fins du corps de police du CLCC, qu'un baccalauréat disciplinaire standard, le Comité est en accord avec le propos. Les universités québécoises ont elles-mêmes accepté des cheminements de formation au premier cycle universitaire permettant une personnalisation des études, qu'elles couronnent par un grade.
-Si, par contre, le propos du Groupe de travail veut dire que *n'importe quel cheminement (ou accumulation) d'études universitaires totalisant 90 crédits* rendrait admissible à l'embauche au sein du corps de police du CLCC à titre universitaire, le **Comité exprime son désaccord**. Dans le cadre d'un éventuel règlement gouvernemental pour l'embauche dans le corps de police du CLCC, il faut éviter toute formulation pouvant être interprétée comme reconnaissant que n'importe quel total de 90 crédits *qui ne répondrait pas aux règles de l'université concernant les cheminements personnalisés et qui ne serait pas sanctionné par l'octroi d'un grade ou de diplômes universitaires*, car un total de 90 crédits accumulés sans aucun principe intégrateur ni sanction institutionnelle n'offre pas de garantie d'une formation cohérente et achevée.

12. Le Comité a noté d'autres assertions du Groupe de travail qui requièrent une discussion.

En premier lieu:

> Le Groupe de travail conclut que, moyennant une formation complémentaire et qualifiante, les personnes ayant un parcours universitaire d'intérêt pour le Commissaire, et particulièrement ceux possédant une expérience professionnelle dans leur domaine d'étude, constituent un bassin de recrutement approprié pour le Commissaire.
> Il note toutefois le défi que pourrait représenter le recrutement des meilleurs candidats issus de ce bassin, puisque ces personnes devront être prêtes à suivre une formation additionnelle d'un certain nombre de semaines alors qu'elles sont déjà sur le marché du travail ou à la fin de leurs études supérieures. (p. 23)

Le Comité est sensible à cette préoccupation du Groupe de travail. Ainsi, dans la deuxième recommandation de son *Rapport d'activités pour l'année 2018-2019,* le Comité a lui-même reconnu qu'un diplômé universitaire ne pourrait devenir un policier-enquêteur avec statut d'agent de la paix sans « réussite d'une formation spéciale offerte par l'ÉNPQ et permettant d'acquérir les connaissances, compétences, habiletés et techniques indispensables au travail d'enquête dans le corps de police du Commissaire ».

Pour le Comité, il est nécessaire de s'interroger sur l'ampleur de ce que le groupe de travail appelle la « formation préparatoire en enquête ». Cela est d'autant plus vrai quand on entend le Groupe de travail reconnaitre qu'un policier-enquêteur spécialisé n'a pas nécessairement besoin de toutes les compétences qui s'acquièrent notamment par une expérience de patrouille-gendarmerie:

> Les compétences visées par la FPE prennent en considération que, contrairement à un patrouilleur, le policier-enquêteur spécialisé n'aura pas à agir à titre de premier intervenant : par exemple, il n'aura pas à répondre à des appels d'urgence, à prendre part à des activités de patrouille, à intercepter un véhicule routier, à intervenir dans une situation impliquant un tireur actif, à effectuer une poursuite à pied ou à véhicule, à procéder au maintien et au rétablissement de l'ordre, etc. De plus, les contextes dans lesquels il aura à intervenir lui permettront de planifier ses actions en tenant compte du niveau de risque de l'intervention et de faire appel aux équipes d'intervention lorsque requis. (p. 26)

Ici le Groupe de travail reprend la substance de son propos préalablement cité (paragraphe 6) concernant le *travail d'équipe* comme caractéristique du travail d'enquête. Le Comité comprend bien. Mais, cela soulève une interrogation majeure aux yeux du Comité.

En effet, s'il est vrai que le policier-enquêteur spécialisé du CLCC «n'aura pas à agir à titre de premier répondant» et qu'il pourra «planifier ses actions en tenant compte du niveau de risque de l'intervention et faire appel aux équipes d'intervention lorsque requis», alors toutes et chacune des «compétences visées par la Formation préparatoire en enquête» (sections 4.2.1.1 et 4.2.1.2 du rapport) sont-elles également nécessaires à tous les candidats qui ne sont pas issus de la filière DEC en techniques policières plus Programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie plus expérience de patrouille-gendarmerie?

En conséquence, le Comité estime qu'il faut faire preuve de prudence dans la définition du « volet préparatoire » à la formation qualifiante. Ainsi, exiger des diplômés universitaires un millier d'heures de volet *préparatoire* risquerait, en termes pratiques, de fermer la porte de recrutement que l'on veut par ailleurs ouvrir aux diplômés universitaires. Le Comité recommande au ministère de la Sécurité publique **de revoir en profondeur toute définition d'un « volet préparatoire » pour les diplômés universitaires** pour s'en tenir à l'essentiel et indispensable. Des aptitudes, des connaissances, des compétences, des habiletés, que peut très légitimement requérir la pratique policière de patrouille-gendarmerie, ne sont pas à l'évidence indispensables à des personnes affectées à la criminalité économique ou de corruption.

En outre, la distinction retenue par le Groupe de travail des compétences collectives et des compétences individuelles doit être prise en compte pour déterminer ce que doit absolument comporter la formation policière des personnes provenant du bassin des diplômés universitaires.

Enfin, il y a lieu de revoir la liste des composantes de formation exigées des personnes issues du bassin universitaire en pensant que certaines pourraient faire l'objet de formation en cours d'emploi.

ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

13. Il est nécessaire que le règlement éventuel comporte le principe et les modalités essentielles de reconnaissance des acquis pour tous les candidats aux différentes étapes de la formation. La variété des candidats potentiels, en termes de formation et d'expériences antérieures, requiert une approche proactive en matière de reconnaissance des acquis pour ne pas décourager ces candidats, tant au départ qu'en processus de formation.

14. Il faut que le ministère de la Sécurité publique et le CLCC réfléchissent aux conditions financières des candidats en cours de formation. De même, une période rémunérée d'assujettissement au mentorat en emploi doit être prise en compte.

15. La formulation d'un règlement sur les formations et les compétences qualifiantes à l'entrée ou à l'embauche doit prendre en compte le fait que les personnels du CLCC, y incluant ceux de la fonction d'enquête, seront tenus de s'adonner, au long de leur carrière, à des activités de perfectionnement et, dans le cas des universitaires en particulier, de perfectionnement ou de formation continue dans leur domaine professionnel d'origine.

16. Il est essentiel que le Conseil du Trésor permette au CLCC d'offrir des conditions de travail compétitives avec ce que le marché privé accorde aux différentes catégories de diplômés universitaires, sinon il n'y aura pas de recrutement dans ce bassin.

Annexe 10. Tableau commentant sommairement les recommandations du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour le corps de police du CLCC

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	COMMENTAIRES DU CSUPAC
[1] COMPÉTENCES [1.1] Que les compétences nécessaires au Commissaire pour réaliser sa mission d'enquête de manière performante soient envisagées sous deux aspects complémentaires, soit : – l'aspect collectif, qui mise sur la complémentarité des forces en place et qui oriente les efforts de recrutement et de perfectionnement en fonction des besoins de l'équipe, – l'aspect individuel, qui présuppose l'identification des compétences qui doivent être développées au moyen d'une formation adaptée et des compétences qui serviront de critères de sélection au moment du recrutement; [1.2] Que la liste des savoirs et des savoir-faire présentée à l'annexe 1 serve de référence pour développer et orienter les stratégies et les plans de développement professionnel des policiers-enquêteurs du Commissaire; [1.3] Que la liste des habiletés et des attitudes transversales, présentées à l'annexe 2 serve de critères d'évaluation au moment de la sélection des policiers-enquêteurs.	**[1] COMPÉTENCES** [1.1] Distinction justifiée pour autant qu'on en tire toutes les conséquences, notamment au sujet des exigences de formations imposées aux individus selon le bassin de recrutement dont ils proviennent. [1.2] Les connaissances juridiques et les connaissances liées aux opérations apparaissent appropriées, sous réserve d'un dosage approprié à la nature des candidats et des tâches à accomplir comme policier-enquêteur spécialisé. Les connaissances sur la mission relèvent du perfectionnement de service après l'embauche. [1.3] Les critères de sélection pour l'embauche doivent relever de la juridiction interne du CLCC
[2] BASSINS DE RECRUTEMENT [2.1] Que le Commissaire considère, dans le cadre de ses activités de recrutement, les personnes issues des trois grands bassins suivants : – les candidats possédant déjà des compétences liées au travail policier,	**[2] BASSINS DE RECRUTEMENT** Recommandations justifiées

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	**COMMENTAIRES DU CSUPAC**
− les candidats sans formation policière qui possèdent de l'expérience en enquête, − les candidats sans formation policière ayant réussi des études universitaires dans un domaine d'intérêt particulier pour le Commissaire; [2.2] Que le Commissaire s'efforce de mieux faire connaître le travail de son équipe spécialisée d'enquête à ces bassins afin de susciter de l'intérêt et d'attirer une diversité de candidats; [2.3] Que les policiers en prêt de service représentent non plus le bassin de candidats principal, mais un bassin complémentaire.	
[3] FORMATION QUALIFIANTE [3.1] Que, pour obtenir le plein statut de policier-enquêteur spécialisé du Commissaire, un candidat doit réussir le Programme de formation en enquête spécialisée, composé de deux volets, soit un volet préparatoire et un volet spécialisé; [3.2] Que ce programme mène chacun des candidats, selon son cas particulier à obtenir le statut de policier; [3.3] Que ce programme prévoie plusieurs points d'entrée et un régime de reconnaissance des acquis afin de tenir compte des qualifications et des compétences déjà possédées par les différents candidats; [3.4] Que l'ENPQ se voit confier le mandat de développer ce programme en collaboration avec le Commissaire; [3.5] Qu'un groupe de travail soutienne l'ENPQ dans ces travaux, notamment en ce qui concerne les points suivants : − les critères d'admissibilité au programme, y compris la réussite d'un test d'aptitudes physiques,	**[3] FORMATION QUALIFIANTE** [3.1] D'accord avec le principe de la nécessité d'une formation en enquête spécialisée en s'assurant que le volet « préparatoire » soit limité au strict nécessaire requis par un travail d'enquête spécialisé *effectué en équipe* et pouvant recourir à des ressources policières existantes pour des tâches policières de nature non-spécialisée [3.2] D'accord [3.3] Il est essentiel que chaque candidat ou candidate fasse l'objet d'une évaluation très soigneuse de ses acquis pour que la formation qu'il ou elle doit suivre assure des connaissances, des compétences et des qualifications essentielles qui lui font défaut. [3.4] Assurer aussi une collaboration universitaire indépendante et capable d'un questionnement critique [3.5] Même remarque

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	**COMMENTAIRES DU CSUPAC**
− la reconnaissance des acquis des différents candidats et leur point d'entrée sur le parcours de formation qualifiante, − la période accordée pour réussir les volets de la formation, − les partenariats avec les milieux de l'enseignement, − le financement du développement et de la diffusion de la formation, − les conditions de viabilité du programme.	

Annexe 11. Budget du Comité de surveillance

En 2020-2021, le ministère de la Sécurité publique a octroyé au CSUPAC et à son secrétariat, un budget de dépenses de rémunération et de fonctionnement. L'enveloppe budgétaire a été établie à 638 900 $. Le budget a été octroyé pour que l'ensemble des quatre postes à temps complet soient pourvus dès que les besoins organisationnels le requièrent. Les honoraires et les dépenses des membres ont été remboursés par le ministère de la Sécurité publique conformément au décret 863-2018.

Comité de surveillance des activités de l'UPAC (CSUPAC)
Budget 2020-2021

Type de dépense	Budget	Dépense	Surplus/(Déficit)
Rémunération			
Rémunération du personnel	356 700 $	101 222 $	255 478 $
Contribution employeur	62 300 $	23 340 $	38 960 $
Honoraires — Rémunération des membres	155 500 $	106 326 $	49 174 $
Sous-total — Rémunération	***574 500$***	***230 888 $***	***343 612 $***
	Fonctionnement		
Frais de déplacement	21 500 $	449 $	21 051 $
Frais de fonction	0 $	0 $	0 $
Télécommunication	0 $	0 $	0 $
Contrat service professionnel	30 600 $	12 545 $	18 055 $
Contrat service technique	$	3 729 $	(3 729) $
Formation, colloque et congrès	3 100 $	2 204 $	896 $
Poste et messagerie	$	261 $	(261) $
Fourniture, matériel et équipement non capitalisable	9 200 $	2 522 $	6 678 $
Sous-total — Fonctionnement	***64 400 $***	***21 710 $***	***42 690 $***
Grand total — CSUPAC	**638 900 $**	**252 598 $**	**386 302 $**

Note complémentaire

1) En 2020-2021, l'effectif permanent a travaillé à temps complet tandis qu'un effectif prêté en vertu d'une entente conclue entre le CSUPAC et le ministre de la Sécurité publique (Sous-ministériat associé aux affaires policières) a travaillé à temps partiel depuis juin 2020 pour un an. Les besoins organisationnels n'ont pas requis l'embauche de ressources humaines additionnelles, de sorte qu'uniquement 40 % du budget total alloué en rémunération pour le personnel du secrétariat a été dépensé.

2) Le secrétariat du CSUPAC a intégré ses nouveaux locaux le 24 août 2020 de sorte qu'une part du budget de contrats professionnels pour le réaménagement et le déménagement ainsi que l'achat d'équipement et de fournitures, a été dépensé. Les consignes gouvernementales en période de pandémie, ont exigé que les travaux soient réalisés en télétravail pour une grande partie de l'année.

Annexe 12. Notes biographiques des membres du CSUPAC

CLAUDE CORBO

Docteur en philosophie, Claude Corbo a été professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal dès la création de l'établissement en 1969. Il a occupé plusieurs postes de gestion à l'UQAM, dont celui de recteur (1986-1996 et 2008-2013). Il a assumé plusieurs mandats d'étude et de recommandations pour divers ministères du gouvernement du Québec (éducation, culture, muséologie, patrimoine, sécurité publique). Dans ce contexte, il a notamment examiné le système de déontologie policière du Québec (1996) et il a réalisé une étude de la formation professionnelle continue du personnel policier (1997 et 1998). Il a présidé le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (2001-2005). Il est membre du Conseil supérieur de l'éducation. À Montréal, depuis 2005, il préside la Table de concertation du Mont-Royal. Il est l'auteur de deux douzaines d'ouvrages sur le Québec, son histoire, son identité, son système d'éducation, son devenir. Il est membre de la Société royale du Canada (2010), officier de l'Ordre national du Québec (2013) 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 13. Déclaration d'intérêts des membres du CSUPAC

CLAUDE CORBO
1. Membre du conseil d'administration du Théâtre du Nouveau Monde
Fonction bénévole depuis 1993. Également vice-président du conseil d'administration, membre du comité de gouvernance et de nominations, et président du comité artistique.
2. Membre, Conseil supérieur de l'éducation.
Fonction bénévole. Nomination par le gouvernement du Québec, le 15 août 2018, pour un mandat de quatre ans.
3. Président, Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire, Conseil supérieur de l'éducation.
4. Membre, Comité des affaires publiques et gouvernementales, ACFAS. Fonction bénévole.
5. Membre, comité-conseil de la ministre de l'Enseignement supérieur pour le suivi du Chantier sur l'université québécoise du futur. Fonction bénévole.

ANNE-MARIE BOISVERT
1. Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université de Montréal (emploi à temps plein)
2. Professeure associée, Faculté de droit, section de droit civil, Université d'Ottawa

DIANE DEROME
1. Membre du conseil d'administration de COOP La Guilde
Fonction bénévole depuis avril 2018.
2. Dirigeante à la Caisse du Bassin-de-Chambly
Fonction bénévole depuis octobre 2018.
3. Administratrice sur le conseil d'administration de l'ARPELA pour la protection du lac d'Argent à Eastman
Fonction bénévole depuis mai 2020.

Annexe 14 Recommandations de l'exercice 2018-2019

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

Considérant l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption constituant dans l'UPAC « un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption »;
Considérant les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police, à savoir :

> **89.1.** Aux fins de la réalisation de sa mission, un corps de police spécialisé a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec.
>
> **89.2**. Le Bureau des enquêtes indépendantes, institué en vertu de l'article 289.5 et le corps de police formé à l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) sont des corps de police spécialisés;

Considérant la volonté exprimée du Commissaire à la lutte contre la corruption de consentir tous les efforts nécessaires à la mise en place du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption;
Considérant que la décision du législateur de constituer au sein de l'UPAC « un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption » offre la possibilité d'un nouveau départ;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, compte tenu de la décision du législateur d'instituer un corps de police spécialisé au sein de l'Unité permanente anticorruption par la Loi sur la police (articles 89.1 et 89.2) et par la Loi concernant la lutte contre la corruption (article 8.4), soit reconnu, par le gouvernement du Québec, le ministère de la Sécurité publique, le Conseil du trésor, et tout autre organisme gouvernemental concerné, et par l'UPAC, le caractère hautement stratégique et prioritaire du travail à réaliser pour assurer la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Que la reconnaissance ainsi partagée du caractère hautement stratégique et prioritaire du travail de constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption se concrétise en conformité avec les modalités suivantes :

(1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Que cette priorité ait pour objectif de réaliser concrètement et pleinement l'intention du législateur, à savoir :

a) assurer au nouveau corps policier spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics les droits, les pouvoirs, les obligations ainsi que l'autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle, de même nature que ceux reconnus aux corps de police par la Loi sur la police et nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi;
b) assurer les ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi.

(2) CHANTIER : Que le gouvernement du Québec et les ministères concernés concourent à la mise en place et au soutien d'un chantier avec le Commissaire à la lutte contre la corruption ayant pour mandat d'identifier et d'instituer l'ensemble des conditions nécessaires pour que soient pleinement réalisés les objectifs de l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et des articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police.

(3) PLAN DE TRAVAIL : Que ce chantier se dote d'un plan de travail abordant prioritairement les matières suivantes :

a) Les actions essentielles nécessaires à la constitution complète du corps de police spécialisé;
b) Les catégories d'emploi, les bassins de recrutement possibles et les titres d'employabilité qualifiants nécessaires au nouveau corps policier spécialisé;
c) Les conditions de rémunération nécessaires au recrutement d'enquêteurs spécialisés;
d) Les amendements pouvant être requis aux lois concernant l'UPAC ou à d'autres lois et règlements, notamment à l'article 2 de la Loi sur la police;
e) La définition des standards de pratique policière professionnelle applicables à un corps de police spécialisé dans la lutte à la corruption dans les contrats publics.

(4) AJUSTEMENT COMPLÉMENTAIRE : Que ce plan de travail se réalise dans le respect du mandat et des résultats du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour le nouveau corps de police spécialisé proposé par la recommandation 2 qui suit.

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

Recommandation 2
GROUPE DE TRAVAIL SUR LES FORMATIONS ET LES COMPÉTENCES QUALIFIANTES POUR L'EMBAUCHE ET LA PRATIQUE DANS LE NOUVEAU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES CONTRATS PUBLICS

Considérant la complexité inhérente aux formes nombreuses de la corruption dans les contrats publics;
Considérant la diversité des disciplines et champs d'études nécessaires pour accroître la connaissance et la compréhension de ce type de criminalité;
Considérant la complexité du droit et les hautes exigences de la preuve nécessaire dans ce domaine d'expertise;
Considérant la nécessité d'exploiter le plus efficacement possible les technologies d'information dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics;
Considérant la nécessité de diversifier les types de compétences professionnelles qui doivent se trouver dans le personnel d'enquête du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

Considérant la nécessité que des personnes, qui disposent de compétences dans les disciplines et les champs d'études nécessaires à la lutte contre ce type de criminalité, puissent agir comme des

enquêteurs de plein droit en collaboration avec des enquêteurs porteurs d'une expérience policière en patrouille-gendarmerie et en enquête générale;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, afin de concourir à l'objectif de la constitution complète et effective du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics, tel que proposé par la recommandation 1, et dans le but de développer un recrutement pleinement adapté à la mission particulière du nouveau corps de police spécialisé, la ministre de la Sécurité publique et le Commissaire instituent conjointement un groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes, et ce, selon les dispositions qui suivent :

(1) MANDAT : Que ce groupe de travail ait pour mandat :

a) d'identifier les diverses formations universitaires qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles membres du nouveau corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics;
b) de définir des grilles des diverses compétences transversales qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles, dont les gestionnaires d'enquête, membres d'un corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics, ces grilles devant servir au recrutement, y compris par voie de prêts de service;
c) de définir des voies d'accès à la fonction d'enquêteur ayant aussi le plein statut et les droits, les pouvoirs et les moyens d'un agent de la paix :
   - sur la base d'une diplomation dans l'une ou l'autre des formations universitaires identifiées comme nécessaires pour la réalisation du mandat du corps de police spécialisé du Commissaire;
   - sans passage obligé par la fonction de patrouille-gendarmerie;
   - sur la base de la réussite d'une formation spéciale offerte par l'École nationale de police du Québec et permettant d'acquérir les connaissances, compétences, habiletés et techniques indispensables au travail d'enquête dans le corps de police du Commissaire;
   - comportant une période pendant laquelle la personne ainsi formée agit sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire;
d) d'identifier les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations.

(2) COMPOSITION : Que ce groupe de travail soit composé de membres de l'UPAC proposés par le Commissaire et de représentants des partenaires intéressés, de spécialistes de l'École nationale de police du Québec et de spécialistes universitaires désignés par la ministre de la Sécurité publique en consultation avec le Commissaire.

(3) PRÉSIDENCE : Que la ministre de la Sécurité publique nomme la personne assumant la présidence de ce groupe de travail.

(4) ÉCHÉANCIER : Que ce groupe de travail dépose son rapport le ou avant le 31 mai 2020.

(5) APPROBATION : Que le gouvernement du Québec, agissant sur recommandation de la ministre de la Sécurité publique et sur avis du Commissaire, détermine les suites à donner au rapport sur les formations et les compétences qualifiantes pour l'embauche et la pratique dans le nouveau corps de police spécialisé.

En formulant une telle recommandation, le Comité est parfaitement conscient qu'il remet en cause une idée enracinée dans les corps policiers québécois depuis très longtemps, idée selon laquelle personne ne peut devenir enquêteur dans un corps de police sans avoir d'abord pratiqué le métier de patrouilleur-gendarme. Le Comité est conscient que cette idée est consacrée non seulement par la tradition, mais par la Loi sur la police dont l'article 2 précise que « l'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux pratiques policières », dont l'enquête. Le Comité est conscient que cette recommandation fera l'objet de vives critiques par les tenants des pratiques établies.

Mais, le Comité doit rappeler ici quatre choses d'importance capitale et qu'il est nécessaire de garder présentes à l'esprit pour apprécier correctement la recommandation :

a) la pratique actuelle relative au recrutement des enquêteurs a pris naissance dans un contexte où tous les corps de police existant au Québec sont généralistes et assument une fonction de patrouille-gendarmerie. La création d'un corps de police « spécialisé » dans un domaine d'enquête complexe et n'exerçant aucune fonction de patrouille-gendarmerie est une nouveauté qui exige de nouvelles manières de faire, dont l'embauche d'enquêteurs ayant une formation différente, mais acquérant le plein statut d'agent de la paix;
b) la recommandation n'interdira pas à un policier ou à une policière ayant acquis le statut d'enquêteur dans un corps de police, selon le règlement gouvernemental en vigueur et le processus établi, de devenir enquêteur dans le corps de police spécialisé de l'UPAC. Cette dernière devra continuer à recruter des enquêteurs ayant une formation et un parcours professionnel de policiers d'expérience;
c) la lutte efficace contre la nature et les caractéristiques de la corruption dans les contrats publics requiert impérativement le recours à des compétences diversifiées liées à plusieurs disciplines universitaires. Une expérience de patrouille-gendarmerie et d'enquête policière générale ne procure pas en soi cette diversité de compétences. La présence au sein de l'UPAC et de son corps de police de compétences universitaires spécialisées sera bénéfique au succès accru du travail de lutte contre la corruption dans les contrats publics;
d) pour le Comité, en elle-même, la réussite d'une formation universitaire dans un domaine nécessaire à la mission du corps de police spécialisé de l'UPAC n'habilite pas directement le diplômé à agir comme enquêteur policier. C'est pourquoi le Comité soutient que des titulaires de diplômes universitaires en droit, en informatique, en génie, en comptabilité, etc., ne pourront devenir enquêteurs du corps de police du Commissaire sans réussir préalablement une formation policière de base, adaptée et offerte par l'École nationale de police du Québec.

Recommandation 3
PLAN DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Considérant les articles 3 à 6 de la Loi sur la police requérant que tout corps de police se dote d'un plan de formation de ses effectifs et le tienne à jour;
Considérant la reconnaissance dans l'UPAC du nouveau corps de police spécialisé par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption;
Considérant la complexité inhérente aux formes nombreuses de la corruption dans les contrats publics;
Considérant que le personnel d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption a et aura des besoins particuliers de formation très spécialisée pour la lutte contre la corruption dans les contrats publics;
Considérant que le Commissaire ne peut s'en remettre aux seuls corps policiers lui consentant des prêts de service de leurs enquêteurs pour assurer à ces derniers la formation et le perfectionnement professionnels continus et spécialisés requis pour le mandat de l'UPAC;
Considérant les attentes et les intérêts en matière de formation continue des diverses catégories de personnel de l'UPAC;
Considérant la recommandation (n° 7) du Vérificateur général du Québec dans son audit de juin 2018 selon laquelle l'UPAC doit « s'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail »;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote d'un double plan de formation professionnelle, à savoir :

- celui requis pour le personnel policier par les articles 3 à 6 de la Loi sur la police;
- celui nécessaire aux autres catégories de personnel à son emploi;

Que ce double plan de formation soit élaboré, sous la supervision générale du Commissaire et des Commissaires associés, par les responsables des ressources humaines du Commissaire :

- conjointement avec l'École nationale de police du Québec, pour les formations policières;
- avec la collaboration des partenaires de l'UPAC pour les autres domaines de pratique;
- et, dans l'un et l'autre cas, en étroite consultation avec les personnes en cause;

Que le plan de formation pour le personnel policier soit soumis pour avis à la ministre de la Sécurité publique;

Que ce double plan de formation soit applicable à compter du 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.

Annexe 15. 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 assujetti au règlement précité;
Considérant l'intérêt pour des enquêteurs de se perfectionner, notamment quant à la nature particulière de la criminalité que le Commissaire a le mandat d'enquêter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux enquêteurs policiers à son service les composantes de formation spécialisée qui pourraient leur être utiles dans leur travail, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Recommandation 2/30
PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES GESTIONNAIRES OU DES SUPERVISEURS D'ENQUÊTE

Considérant la spécificité du domaine de criminalité propre au mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption;
Considérant les particularités de la composition, par voie de prêts de service, du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, de même que la variété des formations et des expériences de policiers prêtés au Commissaire;
Considérant la longueur fréquente des enquêtes menées par le corps de police du CLCC, dans un contexte de roulement de personnel d'enquête;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux gestionnaires ou superviseurs des enquêtes des formations spécialisées susceptibles d'améliorer leurs compétences professionnelles en gestion d'enquêtes, sous toutes les formes pertinentes et pratiques en situation d'emploi, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du

Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Recommandation 2/31
INFORMATIONS POUR ÉCLAIRER LES SIGNALEMENTS

Considérant que les deux tiers des signalements sont déclarés « Hors mandat ou frivole » au terme de leur analyse par le personnel du Commissaire;
Considérant que la notion d'« acte répréhensible » et les diverses formes que peut prendre un tel acte ne sont pas expliquées dans les documents du Commissaire au-delà d'une citation des textes juridiques, lesquels ne se prêtent pas toujours à une lecture éclairante pour les non-spécialistes;
Considérant que plusieurs organismes publics québécois sont susceptibles de recevoir des plaintes de citoyens et que ces derniers ne sont pas nécessairement bien informés de la spécificité du mandat du Commissaire, par rapport à celui d'autres organismes (par exemple : Commission municipale du Québec, Autorité des marchés publics, bureaux d'inspecteurs de municipalités, etc.);
Considérant qu'il y a lieu de mieux éclairer les personnes désireuses d'effectuer un signalement à s'adresser à la bonne porte;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire recherche et évalue les moyens qui lui paraissent les plus appropriés :

(1) pour faire mieux comprendre du public ce que sont « les actes répréhensibles » qui peuvent lui être signalés;
(2) pour faire mieux comprendre la spécificité de son mandat, comparativement au mandat d'autres organismes publics également susceptibles de recevoir des signalements

Que la mise en œuvre de la présente recommandation soit achevée pour le 31 décembre 2021.

Recommandation 2/32
BAISSE TENDANCIELLE DES SIGNALEMENTS ADRESSÉS AU COMMISSAIRE

Considérant les fluctuations dans le nombre des signalements adressés au CLCC selon les rapports annuels de gestion;
Considérant que l'évolution du nombre annuel de signalements depuis 2012-2013, donne à penser qu'il s'agit d'une situation de baisse tendancielle;
Considérant qu'une telle baisse tendancielle, si elle se confirmait, susciterait des questions multiples;
Considérant que les rapports annuels de gestion du CLCC pour les récentes années enregistrent la baisse sans la commenter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire réalise une étude sur les fluctuations du nombre annuel de signalements qu'il reçoit et sur l'existence possible d'une baisse tendancielle.

Recommandation 2/33
DÉLAI REQUIS POUR LA RÉCEPTION ET L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS

Considérant les étapes successives de traitement des signalements;
Considérant l'intérêt pour le Commissaire de comparer ses délais moyens de traitement des signalements à celle d'organismes assumant une mission semblable à la sienne;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède à une étude du délai moyen requis, sur quelques années, pour la réception et l'analyse d'un signalement afin de pouvoir se comparer à d'autres organismes assumant une mission semblable à la sienne et de s'assurer que ces délais ne portent pas préjudice à la diligence requise en matière de lutte contre la corruption.

Que, dans un but d'amélioration continue, le Commissaire effectue une vigie ou analyse comparative des mécanismes de réception et d'analyse des signalements, des plaintes ou des autres dénonciations d'autres organismes ayant une mission semblable à la sienne.

Recommandation 2/34
RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS

Considérant les données sur les résultats de l'analyse des signalements;
Considérant que deux signalements sur trois sont classés dans une même catégorie intitulée « Hors mandat ou frivole »;
Considérant qu'une décision déclarant « Frivole » un signalement et qu'une décision déclarant « Hors mandat » du CLCC désignent des réalités tout à fait différentes;
Considérant que la proportion de signalements transmis au Commissaire par voie électronique et déclarée « Hors mandat ou frivole » est en croissance;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire distingue dans ses statistiques, notamment celles publiées dans son rapport annuel de gestion, les signalements considérés comme « Frivole » et ceux considérés comme extérieurs à son mandat, mais susceptibles d'être transférés à un autre organisme préposé à l'examen d'actes répréhensibles, criminels ou pénaux, impliquant des organismes publics.

Que le Commissaire fasse connaître, dans les statistiques publiées dans son rapport annuel de gestion, les organismes publics auxquels il a transmis des signalements « Hors mandat », mais qui justifient l'examen par de tels organismes publics.

Que le Commissaire examine aussi la valeur relative des divers modes de transmission de signalements et l'incidence que peut avoir leur mode de transmission sur le traitement de ces derniers par le CLCC et les décisions rendues sur leur recevabilité.

Annexe 16. Recommandations de l'exercice 2020-2021

Recommandation 3/35
RAPPORT D'AUDIT INTERNE REQUIS PAR LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Considérant que, selon les instructions du Secrétariat du Conseil du trésor, des travaux d'audit interne peuvent donner l'assurance que les résultats figurant dans le rapport annuel de gestion sont fiables;
Considérant qu'un rapport de l'audit effectué par la personne responsable des travaux de validation confirme la fiabilité et exprime une conclusion sur la validité de l'information sur laquelle les travaux ont porté;
Considérant que l'audit consiste à vérifier si les résultats et les explications contenus dans le rapport annuel de gestion sont plausibles, cohérents et pertinents, en obtenant des renseignements et des pièces justificatives, en mettant en œuvre des procédés analytiques, en révisant des calculs et en demandant des précisions et des éclaircissements sur l'information examinée;
Considérant que les responsabilités d'un auditeur s'exercent conformément aux normes internationales guidant la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes;
Considérant qu'un rapport de l'audit interne est inclus dans le rapport annuel de gestion de la plupart des autres ministères et organismes;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption inclue dans ses rapports annuels de gestion un rapport d'audit interne des données et des renseignements qui y figurent, et ce, au plus tard dans le rapport de gestion de l'exercice 2022-2023.

Recommandation 3/36
RENSEIGNEMENTS ET ANALYSES QUALITATIVES

Considérant la volonté du Commissaire à la lutte contre la corruption de se conformer aux directives du Secrétariat du Conseil du trésor pour la préparation de son rapport annuel de gestion;
Considérant que le but d'un tel rapport est de communiquer aux membres de l'Assemblée nationale et à la population, dans un langage accessible, une information pertinente, complète, comparable, éclairante et fiable sur les résultats atteints par rapport aux engagements;
Considérant l'importance de bien situer dans leur contexte les renseignements et les données quantitatives fournies par le rapport annuel de gestion;
Considérant que les explications fournies par le rapport annuel de gestion 2019-2020 du Commissaire sont souvent très concises et limitées;
Considérant qu'il est dans l'intérêt même du Commissaire et de l'UPAC de mieux faire connaître et comprendre par la population, les élus et les médias leur évolution et leurs progrès;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption, dans ses prochains rapports annuels de gestion, amplifie et enrichisse les renseignements et les analyses qualitatives susceptibles, d'une part, de contextualiser et d'éclairer les renseignements et les données quantitatives

fournies par ses rapports, de manière à en favoriser la compréhension et, d'autre part, à faire mieux connaître et comprendre l'évolution et les progrès de l'organisation.

Recommandation 3/37
SÉRIES STATISTIQUES

Considérant le choix du Commissaire de fournir uniquement des données correspondant aux années (trois ou quatre) de son plan stratégique;
Considérant que ce choix éditorial entraîne la disparition de séries statistiques annuelles longues, qui figuraient dans les rapports annuels de gestion antérieurs à celui de l'exercice 2018-2019, et décrivant différentes dimensions des activités du Commissaire;
Considérant l'intérêt pour le Commissaire lui-même, pour le ministère de la Sécurité publique, pour le Comité de surveillance, de même que pour les médias et la population de pouvoir accéder à des séries statistiques annuelles longues sur des réalités correspondant au mandat et aux activités du Commissaire;
Considérant la volonté du Comité de surveillance de respecter les choix éditoriaux du Commissaire quant à la rédaction de son rapport annuel de gestion;
Considérant toutefois que des séries statistiques remontant aux origines de l'UPAC et du Commissaire sont très utiles pour aider à comprendre l'évolution en longue période des phénomènes de la collusion et de la corruption dans les organismes publics et leurs contrats de même que les effets possibles des activités de prévention et de répression de ces activités illégales;

IL EST RECOMMANDÉ

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

Recommandation 3/38
RÈGLEMENT DISCIPLINAIRE

Considérant que, selon les articles 256 à 259 de la *Loi sur la police*, tout corps policier doit avoir un règlement disciplinaire;
Considérant que le commissaire à la lutte contre la corruption est maintenant directeur d'un corps de police spécialisé sur lequel il a pleine autorité en vertu des articles 8.4, 9 (2˚) et 14 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*;
Considérant que le commissaire a entrepris la constitution du corps de police spécialisé placé sous son autorité et que ce corps de police est engagé dans un processus d'autonomisation complète;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le commissaire à la lutte contre la corruption et la ministre de la Sécurité publique prennent les dispositions nécessaires pour que le gouvernement adopte dans les meilleurs

délais un règlement disciplinaire pour le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, comme cela est requis par la *Loi sur la police*.

Recommandation 3/39
FIXATION D'ATTENTES ET ÉVALUATION DES MEMBRES DU PERSONNEL DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant les résultats observés en 2020-2021 concernant le nombre d'employés à qui on a fixé des attentes et ayant été effectivement évalués;
Considérant que la fixation d'attentes pour les employés et leur évaluation annuelle sont essentiels pour mesurer le degré de contribution des personnes à la réalisation de la mission de l'organisation et pour développer des activités de formation et de perfectionnement dont pourraient bénéficier des membres du personnel du CLCC;
Considérant que le commissaire est engagé dans la constitution de son propre corps de police spécialisé et qu'il convient d'y implanter dès le départ des pratiques d'attentes fixées et d'évaluation des membres de tous les corps d'emploi du CLCC;
Considérant que la fixation d'attentes et l'évaluation des membres du personnel constituent une des responsabilités les plus importantes des gestionnaires et doivent être prises en compte dans leur propre évaluation;
Considérant la recommandation 2/28 du Comité;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le commissaire à la lutte contre la corruption prenne toutes les dispositions nécessaires et utiles pour que, au plus tard pour l'exercice 2022-2023, on fixe à tous les membres des différents groupes d'emploi d'attentes signifiées annuelles et qu'ils fassent l'objet d'une évaluation annuelle;
Que le commissaire s'assure que, dans les attentes qu'il fixe aux gestionnaires relevant directement de lui, figurent les attentes et l'évaluation annuelles des employés relevant de ces gestionnaires, et ce, conformément à l'application du premier paragraphe de la présente recommandation.

Recommandation 3/40
ÉTALONNAGE DES HEURES ET DES TYPES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

Considérant le caractère spécialisé et la complexité des enquêtes formant la mission du Commissaire à la lutte contre la corruption;
Considérant les données fournies au Comité sur le nombre d'heures de formation par personne au cours de l'année 2020-2021;
Considérant l'importance que le Comité attache à la formation et au perfectionnement professionnel des employés de tous les corps d'emploi du Commissaire (recommandations 3, 4, 2/29, 2/30);
Considérant l'intérêt d'examiner les pratiques d'autres corps policiers et d'autres organismes homologues en matière de formation et de perfectionnement professionnel de leurs employés;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption procède à un étalonnage auprès d'autres corps policiers assumant des tâches spécialisées et d'autres organismes de lutte contre la corruption pour pouvoir mieux déterminer le nombre annuel d'heures de formation et le type de perfectionnement professionnel que de tels organismes assurent à leurs employés et qu'il serait désirable d'offrir aux différentes catégories de personnels du Commissaire.

Recommandation 3/41
SYSTÈME DE GESTION INFORMATISÉ DE LA FORMATION ET DU PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES EMPLOYÉS DU COMMISSAIRE

Considérant l'importance de la formation et du perfectionnement professionnel des employés de tous les corps d'emploi du Commissaire;
Considérant l'importance d'une connaissance complète et à jour du dossier de formation et de perfectionnement professionnel des employés de tous les corps d'emploi du Commissaire;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le CLCC se dote d'ici le 31 mars 2022 d'un dossier informatisé pour suivre la formation et le perfectionnement professionnel de ses employés de toutes catégories.

Recommandation 3/42
CALENDRIER PLURIANNUEL DE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES DE GESTION

Considérant le processus d'autonomisation du Commissaire à la lutte contre la corruption, notamment depuis la création de son corps de police spécialisé et de la possibilité pour le commissaire d'embaucher ses propres policiers-enquêteurs;
Considérant que le Commissaire doit se doter d'un ensemble complet de politiques de gestion et d'un calendrier de développement de ces politiques de gestion, tel que cela est proposé par la recommandation 6 du Comité;
Considérant que, selon une information communiquée au Comité, la pandémie vécue au Québec depuis mars 2020 a perturbé les processus usuels de fonctionnement du Commissaire et contraint celui-ci à réviser ses priorités;

IL EST RECOMMANDÉ

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

Recommandation 3/43
DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION, DE LA CONNAISSANCE ET DE L'EXPERTISE SPÉCIALISÉES PARTICULIÈRES

Considérant le mandat donné au Commissaire par l'article 4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption,* soit « d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle [...] »;
Considérant que ce mandat implique la nécessité de se trouver à la fine pointe de l'information et de la connaissance en matière de prévention de la collusion et de la corruption;
Considérant la variété des phénomènes de collusion et de corruption susceptibles de nuire à la gestion des organismes publics et leurs contrats;
Considérant le nombre important d'organismes publics québécois susceptibles d'être victimes de comportements de collusion et de corruption;
Considérant le renouvellement continu des stratagèmes utilisés dans les activités de collusion ou de corruption;
Considérant les risques croissants d'utilisation des technologies de l'information et de communication à des fins criminelles;
Considérant l'expertise internationale en matière de lutte contre la corruption;
Considérant la recommandation 18 du Rapport d'activité pour l'année 2018-2019 du Comité sur la nécessité d'une fonction de vigie relative aux meilleures pratiques;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire reconnaisse la nécessité de se situer et de se maintenir à la fine pointe de l'information et de la connaissance en matière de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics et aussi d'être reconnu comme la première autorité québécoise dans le domaine, à la fois quant à l'exercice de son mandat et à l'éclairage qu'il doit apporter à l'ensemble des organismes publics et des corps policiers du Québec, y compris la fonction de vigie générale en matière d'activités législatives et règlementaires et le développement de nouvelles politiques et pratiques administratives tel que le propose la recommandation 3/50 qui suit.

Qu'en conséquence de cette nécessité, le Commissaire intensifie son engagement dans le développement continu de l'information et de la connaissance sur le phénomène de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics, et ce, en privilégiant notamment des pratiques telles que :
(1) la tenue d'activités planifiées périodiques d'échanges méthodiques d'information et de codéveloppement des connaissances, ainsi que de formation continue, réunissant les conseillers en prévention du Commissaire avec leurs homologues des partenaires institutionnels québécois (dont Revenu Québec, la Régie du bâtiment du Québec, la Commission de la construction du Québec, l'Autorité des marchés publics) et internationaux, de même que des spécialistes universitaires du domaine;
(2) le développement, avec les milieux de la recherche, d'un programme pluriannuel structuré de recherche sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;
(3) l'étude de la documentation internationale sur les phénomènes de la corruption dans les organismes gouvernementaux.

Que l'expérience du personnel d'enquête du Commissaire soit méthodiquement mise à contribution pour développer l'information et les connaissances sur les phénomènes de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire veille à se doter de moyens pour structurer et préserver sa mémoire institutionnelle en matière d'exercice de sa fonction de prévention.

Que le Commissaire s'assure que le plan de formation professionnelle, dont la recommandation 3 du Rapport d'activité pour l'année 2018-2019 du Comité proposait l'élaboration, prend en compte les besoins de formation continue et de développement de l'expertise du personnel affecté à la fonction de prévention.

Recommandation 3/44
SOURCE CONNUE ET ACCESSIBLE D'INFORMATION SUR LA COLLUSION ET LA CORRUPTION

Considérant qu'une bonne information sur la collusion et la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics est susceptible d'aider les élus, les fonctionnaires, les médias et la population elle-même à repérer, à reconnaître et à dénoncer ces phénomènes;
Considérant que le Commissaire a pour mandat général la lutte contre la corruption;
Considérant que le Commissaire est en mesure de recueillir, de mettre en ordre, de faire connaître et de faire comprendre les phénomènes de collusion et de corruption;
Considérant l'intérêt que représente l'accessibilité élargie et conviviale à l'information de base sur la corruption;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire se dote d'ici le 30 juin 2022 d'un plan d'action : 1) pour se faire connaître comme la source la plus accessible et la plus compétente d'information et de connaissances validées et exactes sur les phénomènes de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics; et 2) pour concourir à l'éducation générale de la population, des médias, des élus et des fonctionnaires.

Recommandation 3/45
SENSIBILISATION À DISTANCE ET EN LIGNE

Considérant les transformations dans l'organisation du travail et dans les pratiques de formation susceptibles de suivre la pandémie;
Considérant en particulier le recours accru au télétravail;
Considérant le nombre important d'élus et de fonctionnaires susceptibles de profiter de sessions de sensibilisation pour faire face aux tentatives de collusion et de corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics;
Considérant les possibilités offertes par les technologies d'information et de communication en matière de formation;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire explore, avec les spécialistes des milieux d'enseignement supérieur au Québec, les meilleurs moyens pédagogiques pour développer des méthodes à distance pour exercer ses activités de sensibilisation, dont à titre d'exemple des instruments permettant d'exercer ces activités avec des groupes, ainsi que des instruments permettant une sensibilisation individuelle selon le mode de l'autodidaxie.

Que, dans le cadre de ce travail, le Commissaire examine la possibilité d'utiliser, en les adaptant selon les réalités québécoises, les meilleurs documents d'information et de sensibilisation produits par des organismes homologues étrangers en matière de prévention de la collusion et de la corruption dans la gestion et les contrats des organismes publics.

Que le Commissaire se dote, d'ici la fin de l'année 2022, d'un plan de travail pour la mise en œuvre de cette recommandation et que ce plan de travail incorpore une croissance des cibles des activités de sensibilisation des élus et des fonctionnaires impliqués dans l'attribution et la gestion de contrats.

Recommandation 3/46
RESSOURCES HUMAINES EN PRÉVENTION

Considérant que le nombre de dénonciations reçues par le Commissaire baisse d'année en année;
Considérant qu'un organisme homologue du Commissaire comme l'ICAC-NSW affecte une proportion appréciablement plus importante de ses ressources humaines à la fonction de prévention;

IL EST RECOMMANDÉ

Que le Commissaire examine, selon une méthodologie comparative appropriée, la proportion et le nombre de ressources humaines qu'il affecte à la fonction de prévention.

Que cette démarche compare aussi les descriptions de tâches des personnels en prévention.

Que cet examen prenne en compte l'examen de l'évolution des dénonciations reçues par le Commissaire.

Que cet examen soit achevé, au plus tard, en temps utile pour la préparation du budget de l'exercice 2023-2024.

Recommandation 3/47
ÉTALONNAGE POUR LES MOYENS D'ACTION EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

Considérant l'existence d'organismes de lutte contre la corruption d'autres pays avec lesquels le Commissaire entretient déjà des relations de collaboration;
Considérant que les expériences de tels organismes peuvent être éclairantes pour le Commissaire sur diverses questions d'organisation et de fonctionnement, dont l'utilisation des moyens de communication;
Considérant l'intérêt pour la bonne gouverne 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 RÈGLEMENTAIRES 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 règlementaires 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 assujetti 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.