

RAPPORT D'ACTIVITÉS DU CONSEIL DE
SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC
POUR L'ANNÉE 2004-2005

2005

Dépôt légal - 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-44233-4
ISSN : 1708-0819
© Gouvernement du Québec, 2005

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport d'activités du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec pour l'année 2004-2005. Ce rapport rend compte des activités du Conseil pour la dernière année.

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

Le ministre de la Sécurité publique

Jacques P. Dupuis
Québec, avril 2005

Monsieur Jacques P. Dupuis
Ministre de la Sécurité publique
2525, boul. Laurier, 5^e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 2L2

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 301 de la *Loi sur la police*, j'ai l'honneur de vous présenter le rapport d'activités du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec pour l'année 2004-2005.

Ce rapport, qui porte sur les opérations du Conseil au cours de la dernière année, met en perspective les faits saillants de ses activités.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,

Claude Corbo
Québec, avril 2005

TABLE DES MATIÈRES

1.0	LE CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC	1
1.1	LA MISSION DU CONSEIL.....	1
1.2	LES ASSISES JURIDIQUES ET LES COMPÉTENCES DU CONSEIL	1
1.3	LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL.....	2
1.4	LES RESSOURCES DU CONSEIL	3
1.5	LA COMPOSITION DU CONSEIL.....	4
2.0	LES FAITS SAILLANTS 2004 – 2005.....	5
2.1	LES RÉUNIONS DU CONSEIL	5
2.2	L'ORGANISATION DU TRAVAIL	5
2.3	LE PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005.....	6
2.3.1	LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POURSUIVIES	6
2.3.2	LES PRINCIPES DE BASE DU CONSEIL	7
2.4	LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE CONSEIL	7
2.5	LA NATURE DES AVIS AU MINISTRE	8
2.6	L'APPROCHE DU CONSEIL.....	9
2.7	LA SUBSTANCE DES TRAVAUX RÉALISÉS EN 2004-2005	9
2.8	UNE SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DU CONSEIL DE SURVEILLANCE	13
2.8.1	LES CONSTATS GÉNÉRAUX	13
2.8.1.1	LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE	14
2.8.1.2	LES FONCTIONS DE GESTION	16
2.8.2	LES AMÉLIORATIONS NOTABLES APPORTÉES PAR LA SÛRETÉ.....	23
2.8.2.1	LES FONCTIONS DE GESTION	23
2.8.2.2	LE RENSEIGNEMENT CRIMINEL.....	27
2.8.2.3	L'APPORT DE LA SÛRETÉ AU PARTENARIAT, Y INCLUANT LES ENQUÊTES	29
2.8.2.4	LA PROGRESSION DES FONCTIONS CONSEIL EN ENQUÊTES	30
2.8.3	LES ZONES FRAGILES, DE CONSOLIDATION ET D'AMÉLIORATION / HUIT ZONES À SURVEILLER	31
2.8.3.1	LES ZONES DE CONSOLIDATION	31
2.8.3.2	LES ZONES D'AMÉLIORATION	34
3.0	LE PLAN D'ACTIVITÉS DE L'ANNÉE 2005/2006	37
ANNEXE 1		
ANNEXE 2		
ANNEXE 3		

1.0 LE CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

1.1 LA MISSION DU CONSEIL

La mission qui est confiée par la *Loi sur la police* au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec consiste à évaluer méthodiquement et faire des recommandations au ministre de la Sécurité publique relativement à diverses méthodes, pratiques et facettes des activités de la Sûreté afin de contribuer à l'amélioration des services dispensés au profit de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec. Le Conseil a principalement juridiction à l'égard de la question des affaires internes et de l'administration des enquêtes criminelles.

1.2 LES ASSISES JURIDIQUES ET LES COMPÉTENCES DU CONSEIL

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, qui a été mis sur pied en mars 2001, fut institué sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique, en vertu de l'article 290 de la *Loi sur la police*, adoptée le 13 juin 2000.

Le chapitre IV du titre V de la *Loi sur la police* établit clairement le mandat du Conseil et ses responsabilités, énumère ses pouvoirs habilitants, prescrit sa composition, énonce les conditions de son fonctionnement et présente ses obligations. Ce chapitre définit les balises à l'intérieur desquelles doit agir le Conseil.

Les fonctions du Conseil, qui sont énoncées aux articles 291 et 292 de la *Loi sur la police*, stipulent pour l'essentiel, d'une part, que les avis sont adressés au Ministre et, d'autre part, qu'ils traitent des affaires internes, de l'administration des enquêtes criminelles et des questions qui lui sont soumises par le Ministre.

Aux fins de l'exercice d'un tel mandat, le législateur a prévu pour le Conseil, à l'article 293 de la *Loi*, des pouvoirs particuliers, dont celui d'interroger tout membre de la Sûreté ou de son personnel non policier, de même que celui d'examiner tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles.

L'article 294 stipule par ailleurs qu'il « est interdit d'entraver le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper par des réticences ou de fausses déclarations ou de refuser de lui fournir un renseignement. ».

Il est enfin utile de souligner la durée limitée dans le temps du mandat du Conseil. En vertu de l'article 303 de la *Loi sur la police*, le ministre de la Sécurité publique devra faire rapport au gouvernement, au plus tard le 18 mars 2005, sur les travaux du Conseil de surveillance, rapport qui devra également être déposé à l'Assemblée nationale. Dans la foulée de ce rapport, le gouvernement du Québec devra décider s'il y a lieu ou non de proposer à l'Assemblée nationale le maintien du Conseil. Selon la seconde hypothèse et en fonction de l'article 357 de la *Loi sur la police*, le Conseil cesserait ses travaux le 16 juin 2005 ou à toute autre date ultérieure que le gouvernement déterminerait pour permettre au Conseil de compléter ses dossiers en cours.

1.3 LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, conformément à l'article 296 de la *Loi sur la police*, est composé de cinq membres, dont un président. Selon l'article 298, les membres doivent se réunir au moins six fois par année.

Avant d'entrer en fonction, tel que le prévoit l'article 299 de la *Loi sur la police*, les membres du Conseil, les membres de son personnel et les personnes que peut désigner le Conseil doivent au préalable prêter un serment de discrétion. Dans chacun des cas, le Conseil s'est acquitté de cette responsabilité.

Au-delà de ce que prévoit la Loi, le Conseil a par ailleurs établi certains principes généraux de fonctionnement afin d'encadrer ses travaux et ceux de ses employés:

- ✓ bien qu'en vertu de la Loi, les réunions du Conseil puissent être tenues partout sur le territoire du Québec, celles-ci ont normalement lieu à Montréal, ville où se trouve le siège social de la Sûreté du Québec;
- ✓ le président convoque les réunions, mais tout membre peut demander la tenue d'une réunion;
- ✓ les réunions se tiennent privément, mais le Conseil peut accueillir les invités de son choix;
- ✓ le Conseil s'efforce de prendre des décisions consensuelles;
- ✓ les relations publiques du Conseil sont assurées par le président, à moins qu'il en ait été prévu autrement;
- ✓ en matière de collecte de l'information auprès de la Sûreté du Québec, pour la bonne marche des travaux, les demandes transigent par le président ou le secrétaire du Conseil de surveillance, lequel agit dans les circonstances comme agent de liaison auprès du corps de police.

Au cours de l'année 2004-2005, ces principes de fonctionnement ont continué à se révéler tout à fait appropriés à l'exercice du mandat et le Conseil n'a pas éprouvé la nécessité de les reconsidérer.

Il y a lieu de signaler que les membres collaborent à temps partiel aux travaux du Conseil. Seuls le secrétaire du Conseil et le personnel permanent travaillent à temps plein¹. Il faut cependant noter que, conformément à l'article 297 de la *Loi sur la police*, le gouvernement du Québec a adopté, le 12 septembre 2001, le décret 1078-2001 relatif à la rémunération des membres, selon lequel chacun d'eux a droit à un montant forfaitaire pour chacune des réunions auxquelles il participe. Quant au président, il n'est pas rémunéré dans la mesure où le ministère de la Sécurité publique a paraphé une entente avec l'Université du Québec à Montréal en vue de le libérer d'une charge de cours, de manière à lui permettre de consacrer un nombre d'heures équivalant aux travaux du Conseil.

¹ Voir l'Annexe 1 pour consulter la liste des membres, ainsi que l'organigramme.

1.4 LES RESSOURCES DU CONSEIL

Suivant l'article 300 de la *Loi sur la police*, le secrétaire et les membres du personnel du Conseil sont nommés et rémunérés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*.

TABLEAU 1 : EFFECTIF DU CONSEIL EN 2004 – 2005

<u>Effectif autorisé</u>		<u>Effectif utilisé</u>	
Cadre	1	Cadre	1
Professionnel	3	Professionnel	.5
Fonctionnaire	1	Fonctionnaire	1
	5		2.5

En 2004-2005, dans la perspective d'une fin de mandat prévue actuellement pour le 16 juin 2005 par la *Loi sur la police*, des membres du personnel du Conseil ont choisi, avec l'accord du président et du secrétaire, d'accepter des emplois à caractère permanent dans d'autres unités de la fonction publique. La réalisation des tâches du Conseil a été rendue possible par le recours ponctuel à des ressources externes (par exemple, les travaux de secrétariat ont été réalisés au ministère de la Sécurité publique).

Par ailleurs, le Conseil a accepté la demande du ministère de la Sécurité publique de prêter, pour une partie de son temps de travail, les services du secrétaire du Conseil afin que ce dernier puisse se consacrer à la préparation du projet de loi sur la sécurité privée.

TABLEAU 2 : RESSOURCES FINANCIÈRES DU CONSEIL

<u>Crédits / 2004 - 2005</u>		<u>Dépenses enregistrées en 2004-2005</u>	
Rémunération	278,000 \$		153,032 \$
Fonctionnement	82,900 \$		58,900 \$
Total	348,900 \$		211,932 \$

Cette diminution des ressources financières engagées dans les travaux du Conseil correspond en partie au fait que l'un des agents de recherche a quitté en avril 2004, alors que la seconde ressource professionnelle a accepté d'occuper un nouvel emploi en août 2004.

1.5 LA COMPOSITION DU CONSEIL

Les cinq membres du Conseil rassemblent des expertises provenant de champs professionnels variés et n'ayant pas de lien particulier avec le milieu policier.

Une telle composition du Conseil répond à l'article 296 de la *Loi sur la police* voulant que les membres doivent provenir de divers domaines de compétence. Ainsi, cette composition favorise l'indépendance de vues et d'action optimale du Conseil pour l'accomplissement de son mandat.

Le Conseil est présidé par un membre qui en coordonne les travaux. C'est également le président qui assure le lien entre le Conseil et le Ministre.

2.0 LES FAITS SAILLANTS 2004 – 2005

Au cours de l'année 2004-2005, en fonction de l'expérience vécue depuis le début de ses travaux le 9 mars 2001, le Conseil a fonctionné sur la base d'un rythme de croisière normal.

2.1 LES RÉUNIONS DU CONSEIL

La *Loi sur la police* prescrit que le Conseil doit se réunir au moins six fois par année. Entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 mars 2005, le Conseil a tenu 10 réunions :

6 avril 2004	25 novembre 2004
4 mai 2004	20 janvier 2005
17 mai 2004	1 ^{er} et 8 février 2005
31 août 2004	16 mars 2005
22 septembre 2004	
9 novembre 2004	

2.2 L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Pendant l'année 2004-2005, le Conseil a arrêté certaines dispositions pour l'organisation de son travail :

- Les membres du Conseil ont pris connaissance de divers documents pour éclairer leur réflexion et préparer leurs travaux.
- Le Conseil a approuvé l'octroi d'un contrat de services professionnels à un consultant externe aux fins de préparer une évaluation du suivi des travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, par la Sûreté du Québec, pour les avis 1 à 5. Cette évaluation fut adoptée par le Conseil le 20 janvier 2005.
- Le Conseil a résolu de préparer et de transmettre au ministre de la Sécurité publique un rapport général de mandat couvrant la période 2001-2005. Ce rapport de mandat fut adopté par le Conseil le 8 février 2005.
- Le Conseil a entrepris la rédaction de son 10^e avis, qu'il a intitulé *Les fonctions conseil en enquêtes criminelles*. Cet avis fut adopté par le Conseil en mars 2005.

2.3 LE PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005

Au cours de l'année 2004-2005, le Conseil a poursuivi la mise en œuvre de son plan stratégique 2002-2005 qui avait été déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 11 mars 2003. Pour mémoire, il est opportun de rappeler ici les principaux éléments du Plan stratégique qui définissent les orientations du Conseil et la façon dont il conçoit son rôle.

Au départ, le mandat du Conseil peut à première vue apparaître simple du fait que la *Loi sur la police* prescrit de façon assez précise sa mission et les attentes que le législateur a placées en lui. Cependant, il n'est pas pour autant aisé d'apprécier une organisation opérationnelle comme la Sûreté, comptant plus de 7000 employés, dont la majeure partie est constituée d'agents de la paix répartis sur le vaste territoire du Québec. Au surplus, l'inconfort de la Sûreté à l'égard du principe même de la création du Conseil et l'analyse des activités d'une organisation, dont la mission a pour effet de l'entourer d'une aire de discrétion nécessaire à l'accomplissement de ses responsabilités, sont autant d'éléments contribuant à rehausser le niveau de complexité de la mission du Conseil.

2.3.1 LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POURSUIVIES

Au nombre de deux, les grandes orientations que s'est fixé le Conseil découlent directement de sa raison d'être, à savoir appuyer les efforts de renouvellement de la Sûreté et appuyer le Ministre et le gouvernement dans leurs responsabilités politiques et administratives à l'égard de la Sûreté.

Tenant compte des prescriptions de la Loi et des attentes que lui fixe le Ministre, le Conseil est un organisme d'analyse et de réflexion, de même qu'un outil d'encadrement au service de l'autorité politique. Il va de soi que, sur la base de telles orientations, le Conseil traite de grands enjeux et fait preuve de fermeté eu égard aux grands principes en cause.

Dans le cas de l'appui que le Conseil entend apporter au Ministre et au gouvernement quant à leurs responsabilités politiques et administratives envers la Sûreté, le Conseil présente des avis appuyés sur des points de référence et sur une perspective d'ensemble en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles principalement.

Rappelons brièvement les deux grandes orientations du Conseil, de même que les six objectifs stratégiques contenus à ce plan :

« **Orientation n° 1** : Évaluer les activités et les efforts de réforme au sein de la Sûreté

Objectifs stratégiques :

- ✓ Contribuer à l'amélioration des services de la Sûreté, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles;
- ✓ Favoriser le renforcement et l'accélération de la mise en application effective du processus de renouvellement de la Sûreté du Québec;

- ✓ Concourir à transformer la Sûreté afin qu'elle passe d'un mode réactif à un mode anticipatif (prévention, planification, veille stratégique);
- ✓ Contribuer à une amélioration de la transparence de la Sûreté dans ses activités de reddition de comptes;

Orientation n° 2 : Appuyer le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement du Québec dans leurs responsabilités politiques et administratives à l'égard de la Sûreté

Objectifs stratégiques :

- ✓ Comparer la Sûreté à d'autres organisations policières comparables, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles, en énonçant des points de référence;
- ✓ Contribuer à l'implantation et au développement à la Sûreté d'une culture du partenariat et de l'ouverture;²

Telles sont les orientations dont s'inspirera le Conseil dans la suite de son action.

2.3.2 LES PRINCIPES DE BASE DU CONSEIL

En fonction des orientations que s'est donné le Conseil, celui-ci a établi trois grands principes qui guident la formulation des avis destinés au Ministre.

- Les avis transmis au Ministre doivent être significatifs et, à ce titre, ils doivent porter sur des questions d'intérêt en mettant en valeur des problématiques importantes;
- Les avis acheminés au Ministre doivent être élaborés sur la base d'un consensus arrêté entre les membres et ils doivent au surplus être empreints de rigueur et de pragmatisme;
- Le Conseil doit éviter d'intervenir dans la gestion courante du corps policier, à moins que le Ministre lui fasse une demande explicite en ce sens.

L'expérience de l'année 2004-2005, comme ce fut le cas au cours des années précédentes, a permis de constater, à la pleine satisfaction du Conseil, la pertinence de ces principes.

2.4 LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE CONSEIL

Au départ, et tel que précisé dans le rapport annuel de 2000-2001, le Conseil s'était engagé à produire des avis d'appréciation en matière d'affaires internes. En ce qui a trait à la question de l'administration des enquêtes criminelles, le Conseil s'était également engagé à traiter au moins une

² Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, *Plan stratégique 2002-2005 du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*, pp. 14 à 18.

problématique d'intérêt majeur par année, en commençant par la structure, la gestion et l'encadrement. Par ailleurs, sur la base de l'appréciation qu'avait requise de lui le Ministre, le Conseil s'était aussi engagé à évaluer diverses composantes du plan de renouvellement de la Sûreté, lequel était d'ailleurs perçu par la Direction du corps policier comme une réponse aux principales critiques formulées par la Commission d'enquête. Sur ce point, il était envisagé qu'au moins une problématique soit analysée annuellement.

De plus, en fonction de l'article 266 de la *Loi sur la police*, le Conseil a convenu d'examiner, dans le cadre de son mandat, la vérification et le contrôle de gestion exercés par la Sûreté.

Ainsi, sur la base de ce qui précède, le Conseil a inscrit à son plan d'action consigné dans son rapport annuel de 2000-2001 et dans son plan stratégique, que devraient minimalement être produits, entre le mois de mai 2001 et le mois de février 2005, une douzaine d'avis concernant les affaires internes, l'administration des enquêtes criminelles et le plan de renouvellement de la Sûreté. Jusqu'à maintenant, soit au terme de l'exercice 2004-2005, dix (10) avis ont été produits sur autant de facettes de l'organisation, une évaluation fut réalisée sur le suivi apporté par la Sûreté aux travaux du Conseil (avis 1 à 5) et un rapport général de mandat fut complété.

Par ailleurs, soucieux de répondre aux impératifs de la *Loi sur l'administration publique*, le Conseil s'était engagé à adopter un plan stratégique dans le courant de l'année 2001-2002. Ce plan fut donc soumis au Ministre au mois de février 2002 et il fut déposé à l'Assemblée nationale le 11 mars 2003. Le Conseil s'est ainsi conformé aux exigences de la loi précitée.

Enfin, conformément aux prescriptions de la *Loi sur le Conseil exécutif* eu égard à l'éthique des membres d'organismes publics, le Conseil s'était engagé à adopter un code d'éthique et de déontologie afin d'encadrer les membres du Conseil en cette matière. Un tel code fut adopté par les membres en novembre 2001. Le code est appliqué depuis.

2.5 LA NATURE DES AVIS AU MINISTRE

Entre l'été 2001 et le printemps 2004, le Conseil a procédé à la formulation de neuf avis, lesquels totalisent près de 850 pages de texte et 126 recommandations. Ces neuf avis ont traité des problématiques suivantes :

- La gestion des affaires internes (numéro 1);
- La mission, la vision et les valeurs à la Sûreté (numéro 2);
- La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles (numéro 3);
- Les activités en matière de vérification interne (numéro 4);
- La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles (numéro 5);
- L'apport de la Sûreté en matière de partenariat d'enquêtes (numéro 6);
- La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté (numéro 7);
- La pratique des perquisitions à la Sûreté (numéro 8);
- Les entrevues et les interrogatoires à la Sûreté (numéro 9);

2.6 L'APPROCHE DU CONSEIL

Depuis le 9 mars 2001, le Conseil s'est employé à réaliser le mandat que lui a confié la *Loi sur la police*. Au terme de quatre années de fonctionnement, le Conseil juge s'être acquitté de son mandat comme organisme public. Ainsi, le Conseil a produit dix avis sur autant d'aspects de la Sûreté du Québec et de son redressement en ces domaines. Le nombre de réunions tenues par le Conseil, qui dépasse largement ce que la loi exige, témoigne à la fois de l'engagement personnel résolu de la part de chacun de ses membres et de l'abondance du travail à réaliser. En outre, il convient de signaler que chacun des dix avis, l'évaluation du suivi apporté par la Sûreté aux travaux du Conseil et le rapport général de mandant ont été adoptés à l'unanimité des membres.

Ainsi, en fonction des termes de son mandat selon la *Loi sur la police*, de même qu'en réponse aux attentes du ministre de la Sécurité publique, le Conseil s'efforce de s'acquitter de ses responsabilités en lui remettant des avis basés sur une analyse rigoureuse aussi poussée que possible. Pour ce faire, le Conseil s'emploie constamment, dans ses avis et recommandations, à respecter deux règles impératives :

- D'une part, toujours s'inspirer des valeurs fondamentales de notre société : les idéaux démocratiques et la primauté des droits et libertés des citoyens et de l'État de droit;
- D'autre part, toujours faire preuve de réalisme et de pragmatisme.

L'utilité des avis et recommandations du Conseil repose sur le respect de ces deux règles : il faut ne jamais faire de compromis sur les valeurs fondamentales de la société et toujours proposer des actions et des moyens dans le monde concret où fonctionne la Sûreté du Québec.

2.7 LA SUBSTANCE DES TRAVAUX RÉALISÉS EN 2004-2005

Dans son rapport d'activités de 2003-2004, le Conseil avait prévu de réaliser certains travaux au cours du présent exercice : une évaluation sur le suivi des analyses et recommandations donné par la Sûreté du Québec aux travaux du Conseil, un avis portant sur la fonction conseil en enquêtes, une synthèse des avis produits depuis les débuts en 2001 et un rapport général de mandat à l'intention du ministre de la Sécurité publique eu égard à l'article 303 de la *Loi sur la police*.

Au cours de l'année 2004-2005, le Conseil a réalisé l'ensemble des travaux qu'il s'était fixé au terme du précédent exercice.

Deux caractéristiques importantes des avis et autres documents produits du Conseil doivent d'abord être rappelées.

En premier lieu, le Conseil accorde une grande importance au ton utilisé dans ses avis. L'objectif recherché de part et d'autre est une amélioration des services de la Sûreté au profit de la population, et non la polémique ou la condamnation. Le ton et la teneur des avis privilégient résolument une démarche constructive. Les avis sont donc fermes et sans complaisance et ils portent sur des questions fondamentales et se veulent rédigés avec discernement et jugement.

Par ailleurs, il convient de rappeler la méthodologie dont s'est inspiré le Conseil dans le dernier exercice, comme il l'avait fait durant les précédents. En effet, la production de dix avis sur différentes facettes de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec a été rendue possible par la mise en œuvre d'une méthodologie précise utilisée par le Conseil et la permanence. Il y a lieu, dans le cadre du présent rapport d'activités, de mettre en lumière cette méthodologie.

Cette méthodologie comporte trois composantes essentielles :

1) Revue de littérature générale

Pour analyser un aspect donné de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec, il faut d'abord constituer un cadre théorique par l'analyse de la littérature générale disponible sur le sujet. Cette littérature générale regroupe une gamme diversifiée de documents. D'une part, il peut exister des lois et des règlements sur le sujet, ainsi que des jugements de tribunaux, y incluant la Cour suprême du Canada; pour l'essentiel, il s'agit ici de documents judiciaires canadiens ou québécois. D'autre part, le Conseil recourt également aux études spécialisées produites, au Canada ou à l'étranger, par des chercheurs en milieu universitaire, et dans des ministères ou des organismes spécialisés. Sont aussi consultés les documents de ministères responsables de corps policiers.

Plusieurs rapports produits au Québec depuis le début de la décennie 1990 contribuent aussi à la constitution du cadre théorique d'un avis. Parmi ces rapports, il y a celui d'une très grande importance de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (dit « Rapport Poitras » du nom de son président, le Juge Lawrence Poitras), publié à la fin de 1998. Par cette première composante de la méthodologie, le Conseil voit à s'assurer que chacun de ses avis soit éclairé par toutes les études et analyses pertinentes produites ici ou à l'étranger, par une connaissance des lois, règlements et jurisprudence applicables au sujet et par les propos des spécialistes du domaine.

2) Analyse de la documentation policière

À la lumière du cadre théorique constitué par la revue de la littérature générale, le Conseil s'emploie aussi à analyser la documentation policière disponible sur le sujet de l'avis. Il s'agit, en premier lieu, de la documentation émanant de la Sûreté du Québec elle-même : plans de développement, rapports annuels, statistiques, politiques, règles de fonctionnement, directives, bases de données, etc., en un mot, tous les documents permettant de broser un tableau aussi complet et précis que possible du volet de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté correspondant au sujet d'un avis donné. Il arrive souvent que les recueils d'informations requis par le Conseil exigent de la Sûreté la production de nouveaux documents; ainsi, la méthodologie mise en œuvre par le Conseil est régulièrement l'occasion pour la Sûreté de mieux se connaître elle-même, ce qui est un bénéfice important pour l'amélioration du corps policier.

Le Conseil cherche aussi à consulter la documentation sur un sujet donné qui est produit par d'autres corps policiers de taille comparable à la Sûreté. Au fil des ans, le Conseil a ainsi bénéficié de la collaboration du Service de police de la ville de Montréal (SPVM) et de la Gendarmerie royale

du Canada (GRC). L'attachement du Conseil à une analyse comparative de la Sûreté en regard de corps policiers de taille et de responsabilités comparables a toujours constitué un principe méthodologique essentiel pour le Conseil.

3) Enquête sur le terrain

Les enquêtes menées sur le terrain représentent la troisième composante de la méthodologie du Conseil. Les membres de la permanence responsables de la préparation d'un avis recueillent et interrogent, sur les modes d'organisation et de fonctionnement et sur les pratiques policières une grande diversité de membres du personnel de la Sûreté du Québec. Il peut s'agir de gestionnaires et de dirigeants de divers niveaux du corps policier aussi bien que de membres policiers ou civils. Les gestionnaires ainsi rencontrés et interrogés occupent une grande variété de fonctions dans l'organisation et ils peuvent travailler un peu partout sur le territoire québécois, à Montréal ou Québec, ou encore dans les régions et postes de petite taille. De même, ces personnes peuvent être affectées aux opérations (par exemple des enquêteurs ou gestionnaires d'enquête) ou encore exercer des fonctions de soutien aux opérations (« staff »). Les enquêtes sur le terrain consistent pour l'essentiel à accroître et à valider l'information dont dispose le Conseil sur le sujet d'un avis et aussi à se faire une représentation vraie et complète de la réalité effective de l'organisation et du fonctionnement du corps policier sur le terrain et dans la vie quotidienne concrète.

Par souci méthodologique de comparaison, les enquêtes sur le terrain se composent aussi de rencontres et d'entrevues avec des membres d'autres corps policiers (particulièrement le SPVM et la GRC) affectés à des tâches semblables ou comparables à celles des membres de la Sûreté que rencontrent les responsables du Conseil. Ainsi, chacun des avis du Conseil tire partie d'un nombre substantiel de rencontres et d'entrevues avec divers intervenants.

LES RÉALISATIONS DU CONSEIL EN 2004-2005

- **Évaluation du suivi des travaux du Conseil**

Lors de la 53^e réunion, tenue le 20 janvier 2005, le Conseil a adopté le document intitulé *Évaluation du suivi des travaux du Conseil de surveillance de la Sûreté du Québec, avis numéros 1 à 5*. Comme le titre l'indique, ce document met en perspective les suites données par la Sûreté du Québec aux analyses et recommandations formulées dans les cinq premiers avis du Conseil. Celui-ci s'en est tenu aux cinq premiers avis, compte tenu du temps écoulé depuis leur transmission au ministre et, par ce dernier, à la Sûreté, temps suffisant pour obtenir des réactions du corps policier.

- **Production d'un avis portant sur les fonctions conseil en enquêtes (avis numéro 10)**

La majeure partie du mandat du Conseil réfère à l'administration des enquêtes criminelles à la Sûreté. Comme il a été permis au Conseil de le constater depuis 2001, si la Sûreté déploie des efforts importants pour progresser, se moderniser et se hisser parmi les meilleurs de la discipline, en matière d'enquêtes criminelles, des carences importantes sont malgré tout observées au plan de la gestion, de la supervision et de l'adaptation aux phénomènes nouveaux.

L'une des unités de la grande fonction Enquêtes est justement chargée de penser le changement, de favoriser l'adaptation des unités d'enquêtes à cette évolution du milieu et d'offrir l'encadrement de gestion nécessaire à l'atteinte des plus hauts standards en enquête.

Compte tenu que le Conseil, après quatre années d'investigation dans le corps policier, a fait plusieurs observations sur les différents défis à relever, il juge nécessaire de compléter ses travaux en enquête en évaluant comment est outillé le corps policier en ces matières. Aussi, il a évalué les responsabilités et mandats, notamment de la Direction conseil et développement en enquête, les ressources, les outils qu'il a produits pour les enquêteurs et les orientations poursuivies. Il en est résulté l'avis n°. 10 intitulé *Les fonctions conseil en enquêtes*.

Cet avis a mis en évidence que les membres du corps policier ayant agi au sein des unités s'étant succédées dans les fonctions conseil en enquêtes ont éprouvé beaucoup de difficultés à se détacher dans les faits des fonctions de supervision des opérations majeures. Il aura fallu attendre plus d'une douzaine d'années, c'est-à-dire en 2003-2004, pour que les ressources engagées dans les fonctions conseil en enquêtes s'investissent véritablement dans des mandats de nature conseil et qu'une production utile en émane réellement.

- **La réalisation d'une synthèse des avis du Conseil et la formulation d'un rapport général de mandat à l'intention du Ministre.**

Au terme des travaux du Conseil qui se sont échelonnés sur quatre années, le Conseil a réalisé un bilan de ses activités en mettant en perspective les faits saillants de ses observations et en proposant un portrait de la progression réelle enregistrée par la Sûreté au cours de ces années.

Intitulé *Rapport général de mandat (2001-2005) du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec* (adopté à la 54^e réunion du Conseil le 8 février 2005), ce document, en outre de mettre en perspective ses activités et réalisations quant aux objectifs qu'il s'était initialement fixés et repris à son plan stratégique, propose un bilan et une analyse au Ministre aux fins d'alimenter sa réflexion, celle du gouvernement et des membres de l'Assemblée nationale en regard des exigences de la loi. Le document compte trois chapitres. Le premier chapitre décrit le fonctionnement du Conseil comme organisme public. Le deuxième se consacre spécifiquement à l'analyse des constats du Conseil effectués sur la Sûreté du Québec depuis 2001 et aux enjeux qui confrontent la Sûreté pour les prochaines années et qui demandent une surveillance attentive de la part du ministre de la Sécurité publique et du gouvernement du Québec. Le troisième chapitre, intitulé « Accompagnement, encadrement et amélioration des corps policiers, éléments de prospective », analyse la problématique de la surveillance et de la supervision des corps policiers.

En fonction de l'article 303 de la *Loi sur la police*, le Conseil formule deux recommandations au ministre de la Sécurité publique. La première concerne les instruments nécessaires au ministre dans sa tâche d'encadrement des corps policiers, dont la Sûreté du Québec, et propose des moyens susceptibles de faire fructifier à long terme le capital que représentent l'expérience et les travaux du Conseil depuis 2001. La deuxième recommandation propose au ministre une démarche pour le suivi des analyses et des recommandations des dix avis du Conseil sur la Sûreté du Québec. Plusieurs annexes complètent le *Rapport général de mandat (2001-2005)*, dont en particulier, une synthèse de tous les avis que le Conseil a produits.

2.8 UNE SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DU CONSEIL DE SURVEILLANCE

Il apparaît opportun au Conseil, dans le cadre du présent rapport d'activités pour l'année 2004-2005, de livrer une synthèse de ses observations depuis 2001.

Dans les domaines de la gestion et des pratiques d'enquêtes, des affaires internes, de la vérification interne ou de la gestion et de la formation du personnel, le Conseil a, au cours des quatre années de son mandat, été amené à porter un jugement sur différentes sphères d'activités de la Sûreté. Ce faisant, le Conseil a rencontré un nombre important de personnes agissant dans plusieurs unités de la Sûreté, recueilli de nombreux témoignages et pris connaissance d'une très volumineuse documentation.

Au-delà des observations, diagnostics énoncés et recommandations formulées dans chacun des dix avis produits, le Conseil a été en mesure de remarquer qu'indépendamment des secteurs visés, des problématiques similaires semblaient vécues d'une unité à l'autre, comme par exemple la difficulté d'obtenir de l'information de gestion fiable ou la difficulté d'obtenir des documents attestant des activités menées. Dans la même optique, nonobstant le fait qu'une problématique était analysée sous différents angles, certaines carences étaient rapportées à l'attention du Conseil. Par exemple, que l'analyse ait porté sur la planification en enquêtes, le partenariat en enquêtes ou l'accessibilité aux services spécialisés par les unités d'enquêtes, la question du renseignement criminel refaisait toujours surface.

Dans ce rapport des activités 2004-2005, le Conseil souhaite justement réaliser une synthèse des observations qui ont surgi avec insistance et en raison desquelles des redressements étaient attendus. Du même souffle, cette synthèse permettra également au Conseil de mettre en lumière les zones d'activités où la Sûreté aura su, au cours des quatre dernières années, apporter des améliorations valables aux carences énoncées et observées. Cette synthèse permettra enfin de préciser les secteurs d'intervention que le Conseil juge fragiles, à risque ou sujets à amélioration. Compte tenu du *Rapport d'évaluation portant sur les suivis donnés par la Sûreté aux recommandations du Conseil* précédemment énoncé, le Conseil n'entend pas faire une analyse basée sur chacun des avis et recommandations y étant contenues. Il souhaite plutôt faire ressortir de façon macroscopique et par grands blocs les constats généraux qui émergent avec une constance confirmée.

La matière sera traitée en trois parties, à savoir les constats généraux, les améliorations valables apportées par le corps policier au fil des ans et les zones fragiles, de consolidation ou d'amélioration.

2.8.1 LES CONSTATS GÉNÉRAUX

Dans le cadre des dix avis qu'il a produits, le Conseil a abordé différentes facettes de l'organisation et, à ce titre, il a été appelé à rencontrer des intervenants agissant aussi bien dans des fonctions administratives qu'opérationnelles, notamment dans le secteur des enquêtes criminelles.

Certaines situations, phénomènes, voire même certains comportements furent observés de façon constante, indépendamment de la nature des éléments analysés et des unités administratives rencontrées. Le Conseil regroupe ces observations générales en cinq rubriques :

- La structure opérationnelle
- Les fonctions de gestion
- Les technologies de l'information
- Le renseignement criminel
- La culture propre au secteur des enquêtes

Au total, neuf grands constats doivent être mis en lumière.

2.8.1.1 LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

En matière de structure organisationnelle, deux constats importants sont apparus aux yeux du Conseil, à savoir la fréquence des changements apportés à la structure et la compréhension parfois différenciée que peuvent avoir différents intervenants quant à leur rattachement hiérarchique dans l'organisation.

PREMIER CONSTAT : LA FRÉQUENCE DES CHANGEMENTS

La première observation qui vient à l'esprit, lorsqu'on analyse la structure organisationnelle de la Sûreté sur une période de temps de quelques années, est la fréquence avec laquelle celle-ci est remaniée.

À titre d'exemple, entre 2000 et 2004, la Direction de la vérification et du contrôle de gestion, maintenant appelée la Direction de l'audit et de l'évaluation, a vu ses responsabilités être modifiées de façon tangible et son port d'attache être changé à deux reprises. Pour sa part, la Direction conseil en enquête a changé de nom à trois reprises en quatre années; ses mandats et responsabilités, de même que son niveau de ressources humaines, ont aussi subi un nombre égal de transformations. Ces exemples ne sont pas des cas isolés et beaucoup d'autres du même genre pourraient être donnés.

Le Conseil est fort conscient que, dans l'objectif de suivre l'évolution de son environnement (lois, règlements, recentrage de la mission, etc.), une structure organisationnelle et les organigrammes qui en découlent doivent évoluer au rythme des changements. D'ailleurs, le Conseil le reconnaît volontiers, certains des changements majeurs survenus dans la structure de la Sûreté sont en partie attribuables à des propositions qu'a lui-même énoncées le Conseil.³

³ À titre illustratif, mentionnons que la création d'une grande fonction de l'administration, incorporant au surplus les ressources financières, le rattachement de la Direction de l'audit et de l'évaluation au cabinet du directeur général et l'enrichissement de la grande fonction affaires institutionnelles quant aux responsabilités en matière de technologies de l'information, sont autant de modifications structurelles majeures répondant à des recommandations du Conseil.

En cette matière, le Conseil est d'avis que, tout en reconnaissant l'importance « d'ajuster la structure » à l'évolution de l'environnement, les modifications « structurelles majeures » doivent être envisagées uniquement lorsqu'elles sont fondamentalement nécessaires. Autrement, il est difficile d'asseoir une mission et des responsabilités précises et de les faire approprier par les employés, lorsqu'elles sont l'objet de changements fréquents. D'ailleurs, en fonction des impacts généraux qu'ont les modifications structurelles sur les employés, celles-ci ne sont guère propices à la stabilité de l'organisation, d'où l'importance de bien doser les changements.

À titre indicatif, si on prend en considération les trois directions relevant du directeur général, les 14 directions relevant des directeurs généraux adjoints et les 10 districts, soit au total 27 unités comptant chacune entre une vingtaine et quelques centaines d'employés, le Conseil a noté que seulement moins de dix d'entre elles n'ont pas subi de transformations structurelles majeures durant les quatre dernières années (changement de lieu d'ancrage dans l'organisation, modification substantielle dans les mandats et responsabilités, démantèlement ou regroupement d'unités).⁴

Sans aucunement remettre en question ces changements, le Conseil observe que, dans un tel contexte, il est nécessairement difficile de favoriser une stabilité dans l'organisation, d'autant plus que la Sûreté est confrontée à de sérieux défis de relève en matière de gestion, le corps policier ayant peu embauché pendant plusieurs années au début des années 1990.

DEUXIÈME CONSTAT : LA COMPRÉHENSION DIFFÉRENCIÉE QU'ONT LES INTERVENANTS DE LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT

Les changements fréquents apportés à la structure et à l'existence de différents organigrammes, n'amenant pas toujours une vision semblable des liens hiérarchiques, contribuent à rendre confuses certaines structures de commandement. Deux autres éléments, du point de vue du Conseil, ont contribué à rendre confuses certaines des structures de commandement, à savoir la lourdeur administrative importante associée à de simples modifications à apporter au plan d'organisation inférieure et la façon selon laquelle est pratiqué ce que la Sûreté appelle le lien fonctionnel en enquêtes.

Eu égard à la lourdeur administrative, le Conseil a observé que, pour modifier le simple fonctionnement d'une unité aux niveaux inférieurs de l'organisation, les étapes à franchir étaient très nombreuses et que les délais étaient très longs. Pour éviter de se trouver paralysés dans leur volonté d'apporter des changements parfois mineurs, mais néanmoins jugés essentiels, il arrivait donc que les gestionnaires de ces niveaux se dotent de structures hiérarchiques propres et informelles qui, dans certains cas, allaient à l'encontre des organigrammes officiels adoptés par l'état major. La cohabitation d'organigrammes officiels et d'organigrammes officieux ne pouvait qu'entraîner une certaine confusion au niveau des liens hiérarchiques et du partage des responsabilités et nuire à l'imputabilité des différents intervenants. Elle a certainement été parfois confondante pour le Conseil et ses représentants.

⁴ En fonction de ce qui fut porté à l'attention du Conseil, seules la Direction des communications, la Direction des mesures d'urgence, la Direction du soutien à la gendarmerie, la Direction de la protection de l'État, la Direction de l'emploi et du placement, la Direction des relations professionnelles et la Direction des ressources matérielles auraient été épargnées de changements structurels majeurs.

Quant à ce que la Sûreté appelle le lien fonctionnel en enquêtes, le caractère dirigiste qui semblait animer les relations de la Grande fonction enquêtes criminelles avec les unités d'enquêtes de la Grande fonction en surveillance du territoire avait pour effet que même certains responsables d'unités d'enquêtes ne savaient pas de qui ils relevaient sur le plan hiérarchique.

Comme nous le verrons plus loin, les éléments relatifs aux problématiques structurelles ont été corrigés de manière tangible au cours des deux dernières années.

2.8.1.2 LES FONCTIONS DE GESTION

Parmi les fonctions de gestion jugées par le Conseil comme étant considérées parmi les plus problématiques, figurent la difficulté de planifier et de prioriser les activités dans chacune des unités, la quasi impossibilité de documenter fidèlement, jusqu'à récemment, les activités de l'organisation, l'imputabilité réelle des gestionnaires opérationnels dans un contexte de centralisation administrative et l'encadrement des ressources humaines.

TROISIÈME CONSTAT : LA PLANIFICATION ET LA PRIORISATION DES ACTIVITÉS

Un témoignage livré à la Commission d'enquête illustre bien cet aspect problématique :

Donc, quand ils disent, là, que le responsable était informé en début des grandes années des orientations puis que tout le processus de planification a été négligé, moi, mettons, en tant que gestionnaire (du) Service de la répression du banditisme je planifie de faire cinq importations majeures durant l'année, mais j'ai pas les informations pour les faire, j'en fais deux, ça veut dire que je suis un mauvais gestionnaire. J'ai pas de dossiers, je suis un mauvais gestionnaire?....

Donc, partant de là, le processus tel que « planification, direction, organisation, contrôle », là c'est beau ça, là, je veux dire, mais c'est dur à appliquer dans le crime organisé, ça, ça, ça s'applique pas facilement, là.⁵

Une organisation policière est une organisation axée fondamentalement sur l'obtention de résultats tangibles et à caractère opérationnel. La mise en relief de l'intervention précitée de l'inspecteur Arcand témoigne du fait qu'un gestionnaire policier, du moins encore dans les années 1990, est bien davantage préoccupé par les opérations de nature policière que par des fonctions de gestion plutôt administrative. Or, les unes ne vont sans les autres.

Dans le cadre des très nombreux entretiens qu'il a eus avec des officiers de la Sûreté, le Secrétariat du Conseil a souvent eu l'impression que plusieurs de ses interlocuteurs (pas tous) étaient mal à

⁵ Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Rapport*, vol. 2, 30 décembre 1998, pp. 1089-1090 reproduction d'une partie du témoignage de Michel Arcand, lequel a agi à titre de responsable du Service de la répression du banditisme et de responsable de l'escouade Carcajou créée pour contrer les bandes de motards criminelles.

l'aise de discuter de leurs activités de gestion, comparativement à leur aisance à présenter des processus opérationnels ou exemples de situations d'opération. Ainsi, au début des travaux du Conseil, lorsque les gestionnaires policiers étaient interpellés sur les orientations poursuivies, la planification de l'unité et la priorisation des activités et mandats, plusieurs des intervenants répondaient au mieux de leur connaissance, sans pour autant être habilités à cibler des références précises. C'est pourquoi il semble qu'au moment où la Sûreté s'est mise à l'heure de la planification stratégique, l'exercice a été vécu assez difficilement. Comme nous le verrons, la situation a cependant évolué positivement depuis le début de la présente décennie.

QUATRIÈME CONSTAT : LA DIFFICULTÉ À DOCUMENTER LES ACTIVITÉS DU CORPS POLICIER

Qu'il s'agisse de décisions arrêtées lors d'une réunion de gestion, d'orientations convenues aux échelons supérieurs de l'organisation, d'une pratique établie (mises à part des directives formelles), d'un projet déployé ou d'une planification, le corps policier éprouve beaucoup de difficultés à documenter fidèlement ses activités.

Dans la majeure partie des unités où le Conseil a mené des entretiens, la problématique d'appuyer par écrit ce qui était perçu par les policiers comme des évidences s'est posée. Quelques exemples suffiront ici. Constatant que le rôle des unités et le processus menant à la programmation des activités de formation en enquêtes n'étaient pas clairs, le Conseil a demandé s'il existait une politique de gestion sur la question. En août 2002, la Direction conseil et développement en enquêtes criminelles a donc produit un document intitulé *Procédure de gestion des programmes de formation en enquêtes criminelles*. Dans ce document, il y était écrit la mention suivante :

Le présent rapport vise à faciliter l'implantation d'une procédure administrative interne, susceptible d'assurer la formalisation du processus de gestion des programmes de formation en enquêtes criminelles. Ce processus, bien qu'il ait toujours existé dans les faits, n'avait aucune assise clairement prédéterminée par écrit sur laquelle les divers services d'enquêtes pouvait se référer.⁶

Questionnée sur des projets, orientations ou mesures déployés par le corps policier, voire même des mesures d'encadrement mises en place, la Sûreté éprouve toujours de la difficulté à documenter ses énoncés. Encore ici, probablement parce que le corps policier est un organisme à vocation opérationnelle, mise à part « les logs de nature opérationnelle », l'organisation éprouve de la difficulté à présenter ses activités. Cette difficulté est particulièrement évidente lorsque les divers intervenants policiers s'engagent sur la voie de la production statistique.

Au plan de la documentation accessible, il y a bien sûr des procédures, des formulaires, des directives et des politiques de gestion. Toutefois, des états de situation fiables, datés, signés, voire même appuyés de statistiques utiles et fondées, sont plus difficiles à obtenir. Il va de soi que les nombreuses questions du Secrétariat du Conseil en ce sens et l'incongruité de plusieurs des données entre elles ont eu pour effet d'inciter la Sûreté à se prendre en mains en ce domaine. Ainsi, au cours

⁶ Sûreté du Québec, Direction conseil et développement en enquêtes criminelles, 2 août 2002, p. 1

des dix-huit derniers mois, non seulement les documents explicatifs et états de situation sont-ils plus accessibles, mais leur contenu est davantage rigoureux.

CINQUIÈME CONSTAT : L'ENCADREMENT DES RESSOURCES HUMAINES *

Dans le cadre des travaux du Conseil, l'encadrement des ressources humaines fut apprécié sous différents angles, notamment en matière d'enquêtes criminelles.

Les principaux éléments de préoccupation ont été l'encadrement du personnel, le contrôle de la qualité, l'obtention des promotions et la gestion de la carrière, de même que la formation accordée aux intervenants.

En cette matière, quelques observations s'imposent. En premier lieu, encore ici, opérations et gestion administrative semblent s'opposer. Le rendement opérationnel semble être davantage priorisé à que toute autre mesure d'appréciation. Ainsi, par exemple, lorsque le Conseil demande à un responsable d'enquêtes comptant 35 enquêteurs spécialisés, comment il faisait pour évaluer ses employés, celui-ci répondait sans ambage qu'il «connaît son monde».

Cette réponse met en perspective une distinction importante à faire entre l'encadrement des policiers régis par une accréditation syndicale (agents et sous-officiers) et les officiers.

Dans le cas des officiers, le Conseil a été à même de constater que si, par le passé, le processus d'encadrement leur étant destiné était appliqué de façon plus ou moins stricte, la situation a cependant évolué depuis 2002. La progression dans la carrière pour les officiers est davantage encadrée, d'une part, par les évaluations et, d'autre part, par de véritables concours où la formation académique joue désormais un rôle. Jusqu'en 2001-2002, tel n'était pas véritablement le cas.

Dans le cas des policiers assujettis à une accréditation syndicale, non seulement depuis plusieurs années ceux-ci ne sont plus évalués, mais la politique de placement, y incluant les promotions, est partiellement appliquée. Le Conseil est fort conscient qu'une politique de placement efficiente et un mécanisme d'évaluation efficace seront efficaces uniquement s'ils sont négociés avec le syndicat et, en ce sens, il encourage la Sûreté à poursuivre ses efforts aux fins d'en arriver à une entente en cette matière.

Le Conseil considère en effet qu'il est extrêmement important d'investir dans l'encadrement et le développement des ressources humaines, car il s'agit de la ressource la plus importante d'une organisation. Entre le moment où le Conseil a entrepris ses travaux et aujourd'hui, le Conseil reconnaît que la Sûreté a investi beaucoup d'énergie et de ressources dans le processus de la gestion de la carrière et la formation. Dans ce dernier cas, les efforts ont été observés aussi bien au palier des gestionnaires que chez les agents et sous-officiers. Le rendement commence déjà à se faire sentir.

* En date de la préparation du présent rapport, le projet de règlement disciplinaire élaboré par la Sûreté en juin 2001 n'avait toujours pas été adopté par le gouvernement.

SIXIÈME CONSTAT : L'IMPUTABILITÉ, NOTAMMENT À L'ÉGARD DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

À la Sûreté du Québec, la gestion des ressources financières et matérielles est fortement centralisée.

Cette centralisation est à ce point importante que tous les gestionnaires, questionnés sur le niveau de ressources associées à leur unité administrative, répondaient en comptabilisant uniquement le temps supplémentaire de leurs employés et un budget de fonctionnement relativement restreint. Ainsi, quand il était demandé à un inspecteur ayant 350 employés, quel était le coût associé à son unité, celui-ci nous répondait 1.5 million de \$. Un autre inspecteur agissant dans une unité centrale à Parthenais, de qui relevaient 85 employés, nous disait avoir un budget de 450 K\$.

Dans les faits, effectivement, les gestionnaires agissant dans les unités opérationnelles administrent uniquement une enveloppe de temps supplémentaire, de même qu'un budget de fonctionnement presque essentiellement lié aux frais de voyage. Les budgets relatifs au traitement des ressources humaines, à la formation des effectifs et à la très grande majorité des ressources matérielles sont entièrement centralisés.

On a même confié au Conseil, au début des travaux, qu'une réparation d'automobile de plus de 100,00 \$ ne pouvait être décidée par un officier ayant sous sa direction 350 employés. Il fallait au préalable obtenir une autorisation d'un spécialiste localisé à Montréal.

Dans le même ordre d'idées, il y a environ deux ans, un officier ayant à son service 300 employés, dont 40 enquêteurs spécialisés, ne pouvait de son propre chef décider sans l'accord des officiers supérieurs au siège social à Montréal, d'affecter, ne serait-ce que temporairement, un enquêteur au crime organisé dans une escouade de crimes majeurs.

Dans un tel contexte, il ne faut donc pas s'étonner que les gestionnaires affectés dans des unités opérationnelles soient surtout préoccupés par des considérations de nature opérationnelle. Ceux-ci sont dans les faits évalués bien davantage sur le rendement des opérations que sur leurs activités de gestion. Le peu de responsabilités financières confiées à ces gestionnaires sur le terrain ne contribue aucunement à les rendre imputables.

Sur cette question, le Conseil tient à préciser que la très grande majorité des officiers rencontrés dans les unités sur le terrain sont de bons gestionnaires au jugement nuancé et, à ce titre, que l'organisation aurait tout intérêt à opérer une décentralisation d'un certain nombre de responsabilités administratives. En ce sens, le Conseil ne peut qu'inciter la Sûreté à accélérer son projet de décentralisation administrative, notamment au profit des districts.

Par ailleurs, un tel diagnostic ne contribue aucunement à favoriser l'implantation d'un programme de contrôle de gestion, auquel seront conviés tous les gestionnaires du secteur public québécois.

L'objectif poursuivi par le gouvernement du Québec dans l'implantation de ces programmes de contrôle de gestion consiste à ce que les gestionnaires soient en « contrôle au niveau des ressources » leur étant confiées.

Il est par exemple intéressant de noter qu'en matière de risques susceptibles d'affecter le contrôle de gestion en ressources matérielles, figurent la non-conformité des procédés, l'absence de suivi et le manque de clarté entourant le rôle de certains effectifs. Or, dans un contexte où un gestionnaire opérationnel est peu imputable de la gestion administrative de son unité parce que centralisée au siège social, comment celui-ci fait pour simplement identifier ses propres risques de gestion afin de prendre les moyens pour les contrer. La réponse ne se réside certainement pas dans une centralisation accrue des fonctions de gestion.

SEPTIÈME CONSTAT : LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Dans son rapport adressé au gouvernement, la Commission Poitras avait mis en lumière le retard important de la Sûreté, non seulement en raison de l'état de son parc informatique, mais aussi et surtout en raison de la pauvre utilisation qu'elle faisait des possibilités offertes par les technologies de l'information. En d'autres termes, la Commission d'enquête reprochait à la Sûreté de ne pas avoir saisi le potentiel stratégique des technologies de l'information et, en conséquence, de ne pas avoir su se doter d'un plan intégré de développement, conçu pour répondre aux nombreux défis d'une organisation policière moderne et, de surcroît, confrontée à des formes de criminalités de plus en plus complexes.

Au cours de ses travaux, le Conseil a maintes fois pu observer les conséquences du retard dénoncé par la Commission d'enquête. Dans tous les secteurs d'activités qu'il a analysés, que ce soit aux enquêtes, aux affaires internes, à la vérification interne ou à la gestion et à la formation des ressources humaines, le frein le plus important à la mise en place de méthodes modernes de gestion, axées sur la qualité, l'efficacité et l'efficience, se trouvait presque invariablement dans la désuétude des systèmes de cueillette et de traitement de l'information.

Principalement au début de ses travaux, en 2001 et 2002, mais aussi tout au long de son mandat, il est arrivé trop fréquemment, lorsque le Conseil demandait à consulter des statistiques sur différentes facettes de l'organisation, que l'information obtenue soit fort décevante à plus d'un titre. Sans grande surprise, la plupart des avis du Conseil contiennent des recommandations portant sur l'urgence de planifier, d'initier, de développer ou d'achever des systèmes informatiques de gestion de l'information. En effet, malgré les efforts assez récents, mais importants, consentis par la Sûreté au développement d'un plan directeur permettant de répondre aux besoins de manière planifiée, plutôt que ponctuelle et sans ordre véritable de priorité (ce qu'elle avait eu tendance à faire au début), l'importance même de ces besoins et les ressources malgré tout limitées continuent de placer l'organisation devant des choix difficiles et de lui imposer des retards parfois douloureux à supporter.

Comme nous le verrons un peu plus loin, même si le virage fut difficile et laborieux, la Sûreté semble être sur la bonne voie en matière de technologies de l'information.

HUITIÈME CONSTAT : LE RENSEIGNEMENT CRIMINEL

Le Conseil a analysé le renseignement criminel sous plusieurs angles.

Dans un premier temps, appuyé sur les recommandations de la Commission d'enquête qui proposait d'associer la fonction du renseignement criminel à la planification et l'établissement des orientations en enquête, le Conseil a évalué sommairement les activités de la Direction des renseignements criminels de l'époque et le processus de restructuration envisagé.

Sur ces questions, le Conseil a conclu que, non seulement la production tangible de l'organisation était frêle en ce domaine, mais que le projet de redressement envisagé était complètement à revoir.

Dans un autre avis qui portait sur le partenariat policier en enquêtes, le Conseil a étudié cette fois-ci le renseignement criminel sous l'angle de son utilité et de son accessibilité, aussi bien dans les escouades de la Sûreté que dans les services d'enquêtes des partenaires. Encore ici, le Conseil a conclu que nonobstant l'importance du renseignement pour la tenue des enquêtes, celui détenu au siège social était peu accessible, aussi bien dans les escouades de la Sûreté du Québec qu'au sein des autres corps policiers québécois.

Dans les circonstances, le Conseil a fait valoir qu'il était urgent que la Sûreté du Québec, le corps de police national du Québec, fasse du renseignement une priorité, qu'à cette fin le corps policier prenne soin de consulter les utilisateurs afin d'être branché sur les besoins et qu'une réingénierie complète du secteur soit réalisée. Comme nous le verrons ultérieurement, un pas important dans cette direction a été franchi.

NEUVIÈME CONSTAT : LA CULTURE PROPRE AU SECTEUR DES ENQUÊTES

Dans les nombreux constats qu'elle a énoncés, la Commission d'enquête par l'entremise de son mandataire (le groupe CFC) avait mis de l'avant l'idée que le secteur des enquêtes à la Sûreté du Québec jouissait d'un poids démesuré par rapport au reste de l'organisation.

Sur ce point, la Commission avait fait valoir qu'en outre de ne pas être un phénomène sain pour l'ensemble de l'organisation, le sentiment de supériorité se dégageant avait pour effet de conférer une certaine forme d'immunité organisationnelle au secteur des enquêtes.

Dans un tel contexte, on comprendra certainement qu'il n'est pas facile d'envisager une reddition de comptes transparente et complète dans un secteur qui, à la base et en fonction de ses responsabilités propres, jouit déjà d'une aire de discrétion importante. Il est normal qu'une unité d'enquêtes agisse dans un contexte de confidentialité élevée dans la mesure où un « coulage d'informations » est susceptible de faire déraiser une enquête dans laquelle le corps policier aurait pu, par exemple, investir plusieurs mois de travail, voire même quelques années. Cela dit, cette aire de discrétion nécessaire à la tenue des enquêtes ne signifie pas pour autant qu'une unité ou une direction d'enquêtes est soustraite à ses responsabilités d'organisme public, notamment en ce qui a trait à la reddition de comptes.

Dans le cadre de son mandat, le Conseil a constamment été confronté à cette dynamique avec le secteur des enquêtes.

Au début des travaux, les relations entre le Conseil et la Grande fonction enquêtes ont été particulièrement difficiles. Le Conseil comprend fort bien que la Grande fonction enquêtes ait affiché une méfiance naturelle à son endroit. Cependant, il s'explique plus mal que celle-ci ait été maintenue pendant près de trois années, notamment sur la base des interventions de la Direction conseil en enquêtes criminelles. De façon assez paradoxale cependant, les escouades spécialisées sur le terrain et les services de soutien aux enquêtes, comme le Service de la surveillance électronique, ont joué à livre ouvert et offert une collaboration remarquable au Conseil.

Qu'il s'agisse des responsables d'enquête de poste, des responsables de poste, des responsables de bureaux d'enquête et de services techniques (maintenant appelés les bureaux régionaux d'enquête), des responsables de districts, des responsables d'escouades régionales mixtes, des responsables de services techniques comme la surveillance électronique et l'analyse du comportement, le Conseil a été en mesure d'apprécier le professionnalisme des intervenants et les efforts considérables qu'ils déploient au service de la communauté.

La problématique de la transparence, voire même de la convivialité du secteur des enquêtes, du point de vue du Conseil comme de plusieurs des partenaires de la Sûreté, apparaît étroitement associée à l'attitude de repli qui semble régner dans l'organisation du secteur des enquêtes à Montréal.

Cela dit, le Conseil reconnaît que les liens entretenus avec la Grande fonction enquêtes se sont améliorés considérablement entre le début de ses travaux et la troisième année d'existence du Conseil. Probablement qu'une meilleure connaissance des intervenants entre eux, une compréhension éclairée des membres de la Sûreté quant à la nature réelle des interventions du Conseil et, par voie de conséquence, le développement, sinon d'une confiance mutuelle, du moins d'un respect certain, sont autant d'éléments ayant contribué à l'ouverture du secteur des enquêtes aux préoccupations du Conseil.

Cette ouverture bien réelle et cette transparence accrue de la Grande fonction enquêtes envers l'extérieur, notamment envers ses propres partenaires policiers, sont-elles circonstanciées ou le résultat d'une trame de fond en émergence? Il est trop tôt pour le dire, mais il va de soi qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Sur ce point d'ailleurs, le Conseil n'hésite aucunement à faire valoir que l'organisation centrale des enquêtes à Montréal aurait intérêt à permettre davantage d'initiatives de partenariat à ses représentants sur le terrain car ceux consultés par le Conseil représentent tous, sans exception, d'excellents ambassadeurs de l'organisation.

En ce qui a trait au poids important de la Grande fonction enquêtes criminelles dans l'ensemble de l'appareil de la Sûreté, le Conseil fut en mesure de s'en rendre compte très rapidement, comme l'avait d'ailleurs fait le Groupe CFC pour le compte de la Commission d'enquête en 1996-1997. Dans son rapport, le Groupe CFC avait bien identifié le phénomène qu'elle attribuait en partie, à l'époque, à la culture fermée du secteur des enquêtes.

À la lumière de ces constats, voyons maintenant les améliorations notables ayant été apportées par la Sûreté du Québec eu égard aux carences organisationnelles observées.

2.8.2 LES AMÉLIORATIONS NOTABLES APPORTÉES PAR LA SÛRETÉ

Aux lendemains du dépôt du rapport de la Commission d'enquête, la Sûreté du Québec a créé sept comités de réflexion devant proposer des mesures de renouvellement en vue de répondre favorablement aux propositions contenues dans la majeure partie des 175 recommandations du rapport d'enquête.

Un plan d'action est issu de ces comités de réflexion : *le Plan de renouvellement de la Sûreté du Québec*, qui dans un premier temps a comporté 35 projets, lesquels totalisaient un nombre encore plus considérable de mesures. Le plan de renouvellement en enquête, à lui seul, comptait 55 projets spécifiques en 2000. Par la suite, sous l'égide de la nouvelle *Loi sur l'administration publique*, la Sûreté a produit un plan stratégique 2001-2004, lequel a en partie intégré les projets qui avaient initialement été envisagés au plan de renouvellement. Dans ce plan stratégique du corps policier, on recense 110 mesures.

Certains projets envisagés initialement n'ont pas vu le jour pour différentes raisons. D'autres ont été réalisés, sous réserve de l'apport de certaines modifications, alors qu'un certain nombre furent déployés de façon intégrale.

Au début des travaux du Conseil, la Sûreté a affiché une volonté ferme de mettre en place un certain nombre de correctifs destinés à améliorer la performance et l'efficacité de l'organisation dans son ensemble. Les efforts faits dans le cadre de l'élaboration du plan de renouvellement, du plan stratégique et dans le contexte du déploiement comme tel des mesures en témoignent aisément.

Si la Sûreté a été assez prompte à proposer une série de projets et de mesures à mettre de l'avant via le plan de renouvellement et le plan stratégique, la concrétisation de ces projets s'est faite plus difficilement. Non pas que la direction reculait eu égard à ses intentions, mais plusieurs des projets retenus comportaient des niveaux de difficultés et/ou des défis de gestion insoupçonnés lors de leur développement.

Quoiqu'il en soit, entre le printemps 2001, moment de la création du Conseil, et l'hiver 2005, le Conseil fut en mesure d'apprécier que, dans un certain nombre de secteurs, des correctifs fort importants ont été apportés à des problématiques qui ont été énoncées par la Commission d'enquête et/ou le Conseil. L'objet de la présente partie consiste justement à mettre en perspective les secteurs où les démarches ont suscité des améliorations réelles dans les pratiques de la Sûreté.

2.8.2.1 LES FONCTIONS DE GESTION

Comme énoncé précédemment, lorsque le Conseil a entrepris ses travaux en 2001, la Sûreté éprouvait beaucoup de difficultés à échanger sur ses activités de gestion, voire même à soumettre au Conseil des documents rigoureux et attestant des mesures de gestion en place. Les seuls documents

existant en ce domaine étaient constitués des directives, dont une portion appréciable était désuète et devait être amendée ou revue complètement.

Depuis que le Conseil a entrepris ses travaux, la situation s'est fortement améliorée en ces domaines. Avant d'aborder de façon précise les fonctions de gestion pour lesquelles la Sûreté a apporté des améliorations notables, il importe de présenter sommairement les modifications intégrées à la structure aux fins, notamment, de clarifier les liens de commandement et le lien fonctionnel de la Grande fonction en enquêtes sur la Grande fonction surveillance du territoire. Dans cette optique, la Sûreté a très bien reçu le message que lui a transmis le Conseil via ses recommandations dans la mesure où, désormais, toutes les politiques de gestion et tous les communiqués mettant en cause un lien hiérarchique sont clairs quant aux aspects relatifs aux responsabilités et à l'imputabilité.

Par ailleurs, la réorganisation majeure du secteur des enquêtes, initiée en 2002 et appuyée entre autres sur l'établissement d'un nouveau « partage des responsabilités opérationnelles » (PRO), clarifie davantage le lien fonctionnel qu'est en mesure d'assurer la Grande fonction enquêtes sur la Grande fonction surveillance du territoire.

A) LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* en 2000, la Sûreté du Québec fut dans l'obligation d'élaborer et d'adopter un plan stratégique 2001-2004.

Jusque là, il avait été difficile au Conseil de pouvoir avoir accès à des documents officiels de la Sûreté faisant état d'une planification, d'orientations et de projets à développer selon un échéancier précis. Même le plan de renouvellement de la Sûreté, établi en 1999, donnait l'impression de surgir de nulle part parce que non contexté et sans référence. À la consultation des projets que comprenait le plan de renouvellement, on avait un peu l'impression que les projets répondaient uniquement à des observations et commentaires formulés par la Commission d'enquête.

Avec l'arrivée du plan stratégique, on a compris un peu mieux les grandes orientations que poursuivait l'organisation, les projets qui en découlaient et les résultats auxquels on s'attendait. Nonobstant le pas important que faisait franchir à la Sûreté l'arrivée du plan stratégique, il n'en demeure pas moins que celui-ci représentait dans les faits un premier exercice de planification auquel n'avaient pas été associés autant d'intervenants qu'il aurait été souhaitable de le faire. Au surplus, le produit final était, selon le Conseil, malgré tout un peu décevant car il était difficile d'y voir quelles étaient les véritables priorités de l'organisation, ce qui est justement le propre d'un plan stratégique. Le plan stratégique 2001-2004 de la Sûreté comportait trois orientations, 9 axes d'intervention, 22 objectifs, 25 cibles, 70 indicateurs et plus de 100 projets.

Comparativement au plan 2001-2004, le plan stratégique 2004-2007 représente une amélioration considérable. En plus d'avoir resserré les orientations et les objectifs, la Sûreté énonce les objectifs qui répondront à des enjeux véritables et auxquels une attention prioritaire devrait être accordée. Au surplus, en matière d'enquêtes, le Conseil considère que ce plan stratégique 2004-2007 répond à plusieurs recommandations qui ont été énoncées dans son avis n° 3 relatif à la structure, la gestion et

l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles, ainsi qu'au contenu de l'avis n° 6 portant sur l'apport de la Sûreté au partenariat en enquête policière.

B) LA CAPACITÉ DE DOCUMENTER LES ACTIVITÉS DU CORPS POLICIER

Tout au long de ses travaux, le Conseil a été confronté à la quasi incapacité de la Sûreté de produire des documents fiables et rigoureux quant aux activités de gestion menées par l'organisation.

Depuis le début de 2004, le Conseil a noté une amélioration appréciable de l'ensemble des documents produits. Qu'il s'agisse du plan stratégique, des états de situation, du plan d'organisation supérieure, des organigrammes utilisés, des politiques de gestion révisées, voire même des rapports internes de gestion ou des guides ayant un caractère pédagogique, les documents sont généralement datés, le français utilisé est précis, les textes sont plus rigoureux et on observe une cohésion d'ensemble dans la présentation.

Les documents produits sont évidemment perfectibles, mais le Conseil croit que la Sûreté est sur la bonne voie dans la mesure où les documents désormais produits sont plus nombreux et ils affichent un professionnalisme et un sérieux qui étaient plus rares au début de la décennie.

C) L'AMÉLIORATION DANS LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Dans le rapport qu'elle a remis au gouvernement en décembre 1998, la Commission d'enquête a été particulièrement sévère à l'endroit de la Sûreté eu égard aux technologies de l'information. Elle considérait que la Sûreté accusait un retard important sur d'autres organisations policières de taille similaire. Le Conseil de surveillance a été lui-même en mesure d'apprécier la justesse des propos de la Commission. D'une part, l'analyse d'un certain nombre de projets à caractère informatique en enquêtes en 2001-2002 et, d'autre part, la difficulté à produire des informations stratégiques fiables ont rapidement convaincu le Conseil que la Sûreté se devait de faire du développement des technologies de l'information une priorité de l'organisation.

Les propositions du Conseil en cette matière semblent avoir été entendues. Si le Conseil était très sceptique en 2001-2002 quant à la mise en œuvre rapide des projets à caractère informatique en enquêtes et s'il s'inquiète encore et toujours de certains retards dans le développement des systèmes de gestion de l'information visant d'autres secteurs névralgiques de l'organisation, il note aujourd'hui avec satisfaction que la Sûreté semble avoir fait des technologies de l'information une priorité de son développement. Outre le nombre de projets finalement réalisés et l'accroissement des ressources disponibles, de manière plus fondamentale, le Conseil se réjouit du renforcement de la Direction des technologies de l'information et de l'adoption d'un plan directeur en ce domaine. Conjuguées aux nouvelles exigences de reddition de compte du Conseil du Trésor concernant les ressources informatiques, ces dernières mesures pourraient permettre à la Sûreté de se doter d'une véritable stratégie intégrée de développement informatique, fondée sur ses besoins à long terme et non plus sur le poids relatif de demandes ponctuelles émanant des divers paliers de l'organisation.

Parmi les réalisations récentes les plus significatives, on note :

- Le déploiement et le développement continu d'un réseau Intranet;
- La formation dispensée aux intervenants en enquêtes;
- Le rapport progressif en enquêtes;
- Le gestionnaire opérationnel de dossiers;
- L'informatisation du système des pièces à conviction;
- L'installation d'un nouveau système de surveillance électronique.

Nonobstant l'intérêt suscité par l'importance de ces projets, le Conseil considère qu'il est cependant trop tôt pour tirer des conclusions, notamment en ce qui a trait à l'utilisation effective de ces systèmes par les intervenants, entre autres en enquêtes. C'est une chose que de disposer d'une technologie, c'en est une autre que de l'exploiter à son plein potentiel.

Le Conseil est bien conscient que la Sûreté a déployé des efforts importants afin de former son personnel, notamment en enquêtes, à l'utilisation des technologies de l'information, mais il est d'avis qu'un peu de temps encore est requis aux fins de porter un jugement sur cette dimension.

D) LA RIGUEUR DANS LES PRATIQUES OPÉRATIONNELLES EN ENQUÊTES

Si la Sûreté a éprouvé beaucoup de difficultés dans ses pratiques de gestion, en revanche dans l'observation des opérations d'enquêtes, les méthodes utilisées ont semblé davantage être appuyées sur des façons de faire éprouvées. Certaines formes d'enquête ou méthodes utilisées en matière d'enquête avaient cependant été critiquées par la Commission d'enquête.

Au premier chef, la Commission avait sévèrement visé le corps policier pour sa prestation à l'égard du traitement des dossiers en affaires internes. Or, le Conseil a été appelé à apprécier la question des affaires internes en 2001. Dès cette époque, à ce chapitre, force était de reconnaître que la Sûreté avait fait de cette question une priorité dans la mesure où le corps policier avait déjà apporté plusieurs correctifs tangibles. Les effectifs avaient déjà été doublés, la rigueur assortie aux dossiers d'enquête menés avait été rehaussée et le rapport annuel d'activités avait été amélioré substantiellement.

Ces améliorations tangibles concourent toutes à la disparition d'une certaine forme de complaisance dans le traitement des plaintes en affaires internes au profit d'une professionnalisation du secteur. En peu de temps, le nouveau gestionnaire affecté à la Direction des affaires internes a su redonner une crédibilité réelle à l'unité de gestion chargée de réprimer la déviance au sein de l'organisation.

Un autre exemple sur lequel l'attention du Conseil a été attirée, quant à la rigueur utilisée par le corps policier dans ses méthodes d'enquêtes, est l'encadrement associé par la Division des affidavits à la pratique de la surveillance électronique. Alors qu'auparavant, les enquêteurs spécialisés avaient la main haute sur l'outil redoutable que constitue la surveillance électronique, les escouades d'enquêtes souhaitant utiliser la méthode doivent désormais se soumettre à de nombreuses exigences appliquées par un petit groupe de spécialistes de la Direction des services de

soutien, lesquels agissent en très étroite collaboration avec les procureurs de la Couronne spécialisés dans l'écoute électronique.

Deux exemples éloquentes attestent de cette rigueur désormais assortie à l'utilisation de la surveillance électronique. Non seulement la Sûreté n'a perdu aucune cause en raison d'un mandat de surveillance électronique mal exécuté depuis 1996, mais le succès remporté par les escouades régionales mixtes dans la lutte aux motards criminalisés sont largement attribuables à l'efficacité de la surveillance électronique pratiquée par la Sûreté. À titre de rappel, l'opération « Printemps 2001 », qui a permis l'arrestation de plus de 125 personnes liées aux motards criminalisés, fut appuyée sur plus de 330,000 heures d'écoute électronique.

La pratique des interrogatoires a aussi été questionnée par la Commission d'enquête, qui avait constaté certaines irrégularités importantes en ce domaine.

Encore ici, la Sûreté s'est fortement améliorée à l'égard des interrogatoires menés. L'utilisation des interrogatoires vidéo a été fortement augmentée et les enquêteurs chargés de réaliser les interrogatoires complexes disposent dorénavant, pour la plupart, d'une solide formation à l'égard de la méthode. Au surplus, la Direction des services de soutien aux enquêtes a aussi créé un service de l'analyse du comportement, lequel apporte un soutien très important aux escouades étant confrontées à la tenue d'interrogatoires complexes.

Les trois exemples, à eux seuls, démontrent que la Sûreté déploie des efforts importants destinés à s'assurer que, dans certaines des fonctions d'enquêtes, parmi les plus stratégiques, complexes et délicates assumées, la rigueur et le professionnalisme des intervenants permettent l'atteinte des standards les plus élevés.

2.8.2.2 LE RENSEIGNEMENT CRIMINEL

Dans son rapport, la Commission d'enquête chargée d'enquêter la Sûreté du Québec a questionné en des termes assez généraux le processus du renseignement criminel et surtout l'utilisation qu'en fait le corps policier.

De son côté, le Conseil a été très critique à l'égard du renseignement criminel à la Sûreté du Québec. Au départ, le Conseil a été très sévère à propos d'un projet de réforme en renseignement criminel qui a été élaboré en 2001-2002. Le Conseil avait fait valoir que non seulement ce projet de réforme était axé sur les besoins internes de la Direction des renseignements criminels, mais il avait également mis en perspective que les utilisateurs des renseignements criminels, à la Sûreté comme chez les autres partenaires policiers, n'avaient pas été consultés officiellement. Le Conseil avait donc conclu qu'il était indispensable que la Direction reprenne tout le travail en s'appuyant sur des bases solides, notamment en établissant un mandat et des responsabilités claires, de même que des objectifs partagés avec les utilisateurs des renseignements.

Dans un second temps, le Conseil a aussi été sévère avec la Sûreté en matière de renseignement criminel lorsqu'il a été appelé à apprécier le rôle du corps policiers dans le partenariat en matière d'enquêtes. Sur ce point, en outre de critiquer la difficile accessibilité du renseignement à

l'intérieur même de la Sûreté et les lacunes au plan de l'analyse, le Conseil a questionné les moyens de communication destinés au partage des renseignements.

Or, la Direction des renseignements criminels de la Sûreté du Québec, comme l'avait d'ailleurs fait le Conseil dans le cadre de son analyse des recommandations formulées par le Comité du Sénat des États-Unis sur le renseignement après les événements du 11 septembre 2001, a élaboré une réflexion fouillée s'appuyant sur les constats arrêtés par nos voisins du sud. Cette réflexion est cristallisée dans un rapport de la Sûreté intitulé *Optimisation de l'analyse criminelle* et daté du 23 mars 2004. Ce rapport, qui fut réalisé par un comité de 13 personnes provenant de divers champs d'enquêtes de la Sûreté du Québec, s'est au départ appuyé sur une consultation formelle de praticiens des enquêtes criminelles dans les postes, les BRE et au niveau provincial. Ce rapport est très bien fait et il correspond exactement à ce qui avait été proposé par le Conseil dans les avis n° 3 et 6 lorsqu'a été traitée principalement la question du renseignement criminel. Voyons comment s'exprime la Sûreté du Québec dans son rapport du printemps 2004.

L'expérience d'un ensemble d'intervenants, qu'il s'agisse des agents de cueillette, des préposés à l'alimentation et des analystes de renseignement criminel de la Direction des renseignements criminels mais aussi des gestionnaires policiers, démontre à l'heure actuelle une lacune de taille au chapitre de la transmission du renseignement criminel. La consultation des conclusions de la Commission d'enquête sénatoriale sur le renseignement suite aux événements du 11 septembre 2001 confirme non seulement l'existence répandue de cette problématique de communication du renseignement mais soulève également le rôle de la culture organisationnelle et de la piètre gestion du renseignement comme frein au bon fonctionnement des travaux d'analyse criminelle (voir le résumé des conclusions à l'annexe 4). Pour les américains, les problèmes de communication et d'accessibilité du renseignement par les personnes compétentes apparaissent liés à la hiérarchisation de l'organisation où les nombreux échelons freinent la diffusion du renseignement criminel. Cette situation est également vécue à la Sûreté du Québec quoique dans une moindre mesure. Le manque d'échanges entre pairs policiers et analystes ainsi que l'absence de canaux de communication bien définis est un problème plus criant au sein de la Sûreté du Québec aussi bien aux niveaux local que régional et national. La gestion du renseignement criminel fait référence, dans le rapport de nos voisins du sud, à la mauvaise utilisation des ressources allouées à l'analyse de renseignements criminels. Cette situation dénote une méconnaissance de l'utilité de l'analyse criminelle et rejoint directement un des obstacles le plus important à l'avancement de l'analyse criminelle ainsi que la cueillette et l'exploitation du renseignement criminel à la Sûreté du Québec. Le manque de connaissance sur la nature et l'utilité des analyses criminelles ont été identifiés comme un obstacle central de façon quasi-unanime par les personnes que nous avons consultées dans le cadre de nos travaux.⁷

⁷ Sûreté du Québec, Direction des renseignements criminels, *Optimisation de l'analyse criminelle*, 23 mars 2004, p. 68

Cette reconnaissance des problématiques vécues au sein de la Sûreté en matière de renseignements criminels contraste avec la réaction première de la Grande fonction en enquêtes, lorsque celle-ci a pris connaissance des analyses du Conseil eu égard à la question du renseignement criminel. Cette autocritique non complaisante et le plan d'action associé à ce rapport sont fort prometteurs quant aux suites qui seront en toute vraisemblance apportées aux mesures proposées dans le rapport de la Direction des renseignements criminels.

D'ailleurs, même s'il est trop tôt pour juger de la justesse des suites apportées aux propositions du Conseil en matière de renseignements criminels, de même qu'à sa recommandation qui invitait la Sûreté à prioriser le renseignement criminel, il est intéressant de mettre en perspective que le plan stratégique 2004-2007 du corps policier y fait longuement écho. L'axe A1 du plan stratégique vise à « améliorer la qualité du renseignement pour faciliter la gestion organisationnelle ». Au surplus, les deux premiers objectifs du plan stratégique 2004-2007 visent l'amélioration du renseignement criminel.

2.8.2.3 L'APPORT DE LA SÛRETÉ AU PARTENARIAT, Y INCLUANT LES ENQUÊTES

La Commission d'enquête a été particulièrement incisive dans ses propos sur la Sûreté, laquelle avait apprécié le comportement du corps policier dans son rapport avec les autres organisations policières, notamment en matière d'enquêtes. Critiquant assez sévèrement ce qu'elle qualifiait de culture du repli, la Commission avait même été jusqu'à inciter le gouvernement du Québec (ministre de la Sécurité publique) à ne pas confier la coordination des escouades régionales mixtes à la Sûreté du Québec.

Dans le cadre de son propre avis portant sur le partenariat policier en enquêtes (avis n° 6) déposé au ministre au printemps 2003, le Conseil a aussi été sévère à l'endroit de la Sûreté pour son comportement à l'endroit des autres corps policiers. Non seulement le Conseil a critiqué l'attitude de la Sûreté eu égard au contrôle du renseignement criminel, mais il a aussi questionné l'emprise importante de la Sûreté sur les escouades régionales mixtes.

Or, depuis que le Conseil s'est intéressé à la question du partenariat, il appert que la Sûreté, de l'aveu même de plusieurs de ses partenaires, multiplie les ouvertures en faveur du partenariat d'enquête. Il est difficile de dire si ce partenariat renouvelé est circonstanciel ou s'il est bien ancré dans les nouvelles mœurs du corps policier, mais les efforts menés depuis le printemps 2003 pour se rapprocher des autres organisations policières est méritoire. Par exemple, en matière d'escouade conjointe, lorsque la Sûreté n'assumait pas la direction de l'unité, elle était peu encline à participer au projet. Or, à la connaissance du Conseil, pour la première fois, en 2003, la Sûreté a prêté des effectifs d'enquête à la GRC (criminalité dans le port de Montréal) et au SPVM (pour l'enquête sur les gangs de rue). À l'instar de ce qui a été fait à l'égard du renseignement criminel, la Sûreté a donné une assise organisationnelle au partenariat en établissant l'objectif B.2.2 du plan stratégique 2004-2007 qui vise à développer trois partenariats organisationnels durables avec des partenaires stratégiques.

En bref, indépendamment du motif associé à ces ouvertures de la Sûreté en matière de partenariats en enquête, il n'en demeure pas moins que les exemples cités, de même que certaines démarches

récentes auprès de la GRC et du SPVM en matière de renseignements criminels, sont des ouvertures bien réelles qu'il convient de souligner et d'encourager. Du point de vue de la Sûreté, cette ouverture nouvelle du corps policier envers le partenariat provient de deux sources précises, à savoir une meilleure connaissance des partenaires entre eux, sur la base des travaux réalisés par les escouades conjointes, et le changement de certains responsables policiers dans des postes stratégiques, à la Sûreté comme chez certains de ses partenaires policiers. De même, il est aussi probable que la Sûreté et ses partenaires ont compris que, pour lutter efficacement contre certaines formes de criminalité, on n'a d'autre choix que de travailler en collaboration.

2.8.2.4 LA PROGRESSION DES FONCTIONS CONSEIL EN ENQUÊTES

À venir jusqu'à tout récemment, dans une organisation policière comme la Sûreté du Québec, à moins d'être à l'enseigne d'une unité opérationnelle impliquée dans la mission même de la responsabilité policière, il était difficile pour une unité de soutien ou en marge des fonctions typiquement policières de pouvoir disposer d'un rayonnement sur l'ensemble de l'organisation. Dit autrement, peu d'emprise sur l'organisation pour les unités affectées aux affaires internes, à la vérification interne, à la planification stratégique, aux différents services de soutien.

Depuis une dizaine d'années, la complexification de la criminalité, la jurisprudence en développement eu égard aux méthodes d'enquêtes utilisées, les changements survenus dans les fonctions de gestion, les effets combinés des chartes des droits et de la déontologie, voire même les exigences de plus en plus marquées de la société civile envers ses officiers de police quant à l'éthique, ont notamment eu pour effet de rehausser le niveau des responsabilités des unités de soutien chargées d'encadrer le développement de l'organisation policière. Les unités conseil font partie de cette catégorie.

À la Sûreté du Québec, il existe quelques-unes de ces unités chargées de penser le développement de l'organisation, notamment en matière d'enquêtes criminelles. Le Conseil a apprécié l'évolution des fonctions conseil en matière d'enquêtes criminelles entre 1990 et 2004.

Il est ressorti de cette analyse qu'après avoir établi des services conseil chargés, dans les faits, de « superviser » des opérations d'enquêtes majeures et de « protéger » la Grande fonction enquêtes et ses principales composantes, à compter de 2001-2002, l'organisation a entrepris d'exercer de véritables fonctions conseil. Appuyée par une équipe composée de plusieurs civils, disposant d'une formation académique universitaire ciblée, la Direction conseil en enquêtes a finalement réussi à mener à terme des projets stratégiques et structurants comme le rapport progressif en enquêtes, le gestionnaire des pièces à conviction, de même qu'elle a produit une série de guides utiles aux enquêteurs en ce qui a trait à différentes facettes de l'enquête criminelle. Elle a enfin créé un Service de l'assistance opérationnelle chargé d'apprécier la conformité des pratiques en matière d'enquêtes criminelles.

Comme il a été indiqué dans l'avis n° 10, les produits offerts par la Direction conseil en enquêtes sont perfectibles, mais le Conseil reconnaît qu'ils ont déjà été améliorés substantiellement. Cependant, comme il a été énoncé, un meilleur arrimage des fonctions doit être envisagé avec ce

qui est réalisé à la Direction de l'audit et de l'évaluation en matière de vérification interne et d'évaluation de programme.

Comme on est en mesure de s'en rendre compte, des pas importants ont été franchis par la Sûreté eu égard à l'amélioration de plusieurs de ses pratiques. Bien que la Sûreté soit véritablement engagée sur la voie du renouvellement, il n'en demeure pas moins que plusieurs des projets n'ont pas encore atteint leur rythme de croisière et, dans certains cas, les améliorations apportées reposent sur des bases fragiles.

L'objet de la prochaine partie consistera justement à mettre en perspective les zones fragiles, de consolidation et d'amélioration.

2.8.3 LES ZONES FRAGILES, DE CONSOLIDATION ET D'AMÉLIORATION / HUIT ZONES À SURVEILLER

Comme le Conseil fut en mesure de s'en rendre compte depuis le début de ses travaux, s'il y a des secteurs où la Sûreté actuellement peut difficilement être critiquée, comme dans plusieurs de ses pratiques opérationnelles en enquête, en revanche, dans d'autres domaines, une vigilance des autorités est requise aux fins de s'assurer que le corps policier puisse continuer de s'améliorer.

Évidemment, en fonction de ce qui fut soumis dans les pages précédentes, force nous est de reconnaître que des progrès très importants ont été observés dans les façons de faire de la Sûreté. Non seulement des améliorations bien réelles furent apportées à diverses pratiques, mais dans certains cas, on sent clairement une volonté de l'organisation d'aller de l'avant aux fins de moderniser ses façons de faire.

L'analyse que le Conseil a menée pendant quatre années sur la Sûreté du Québec l'amène à croire que, globalement, le corps policier est sur la bonne voie du renouvellement. Ceci étant dit, le Conseil considère que le ministre et les autorités de la Sûreté devront demeurer attentifs car, dans certaines directions, on se doit encore de consolider les progrès, alors que dans d'autres domaines, des améliorations sont toujours requises et attendues.

Le Conseil identifie huit zones fragiles, quatre appelant des efforts de consolidation et quatre autres où des améliorations doivent être réalisées.

2.8.3.1 LES ZONES DE CONSOLIDATION

Il existe des secteurs d'activités où des progrès très importants ont été observés. Cependant, malgré les améliorations intervenues, le Conseil est d'avis qu'il faut néanmoins les consolider. Voyons ces secteurs brièvement.

PREMIÈRE ZONE : L'AUDIT ET L'ÉVALUATION

Dans l'avis qu'il a rédigé sur les fonctions de vérification interne et de contrôle de gestion, le Conseil s'est rendu compte qu'après avoir été négligée, voire même « ballottée » au sein de la structure, l'unité de gestion, maintenant appelée la Direction de l'audit et de l'évaluation apparaît désormais bien en selle.

Devant être soutenue par un comité de vérification constitué selon les normes de la pratique et relevant désormais du plus haut échelon dans l'organisation, la Direction de l'audit et de l'évaluation est dotée d'une politique de vérification inspirée des plus hauts standards de la profession. En outre, selon les projets soumis, elle profitera éventuellement d'une politique étoffée en matière d'évaluation de programmes. Enfin, le nouveau système de gestion de l'information mis en place lui permettra d'assurer un suivi adéquat de ses recommandations, d'utiliser ses ressources avec efficience et d'évaluer rigoureusement sa performance.

Malgré le potentiel de développement de la Direction de l'audit et de l'évaluation, le Conseil considère malgré tout important de continuer à consolider ce secteur. En effet, le processus de consolidation implique la vérification sporadique de la suffisance des ressources requises. De même, certaines compétences généralement associées à la vérification interne lui font toujours défaut et le défi de donner plus de profondeur et de stabilité au personnel de cette direction demeure présent. Le Conseil tient à rappeler que le rôle essentiel d'une unité de vérification interne est dorénavant reconnu dans les organismes publics.

DEUXIÈME ZONE : LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Lors du passage du Conseil à la Direction des affaires internes, à la Direction de la vérification interne et du contrôle de gestion, à la Direction du développement et de la formation, voire même dans les différentes unités d'enquêtes, tous les intervenants rencontrés se sont plaints de la difficulté d'obtenir une information de gestion fiable eu égard à leurs activités.

Les systèmes de suivi à la Direction des affaires internes et à la Direction de la vérification interne et du contrôle de gestion étaient inefficaces, celui servant à la gestion de la programmation de la formation était complètement désuet, alors que l'information de gestion en matière d'enquêtes était pratiquement inexistante. Or, le nouveau logiciel acquis aux Affaires internes, la nouvelle base de données établie à la Direction de l'audit et de l'évaluation, de même que la concrétisation des différents projets informatiques, en partie pour le secteur des enquêtes, permettront des améliorations tangibles de l'organisation quant à la qualité et la précision de son information de gestion. Au surplus, l'implantation d'un logiciel destiné à la gestion des ressources humaines, ainsi que le développement des fonctions intranet à la Sûreté sont également des éléments qui placent l'organisation sur la voie de la modernisation technologique.

Nonobstant ce qui précède et malgré les pas importants franchis par la Sûreté en matière de mise en place des technologies de l'information, le Conseil croit que le corps policier devra continuer d'appuyer ce secteur. Non seulement est-il essentiel au bon fonctionnement de l'organisation, mais il faut aussi s'assurer que chacun des membres du corps policier utilise pleinement ces outils que

vient de mettre à leur disposition l'organisation. Autrement, les investissements colossaux réalisés auront été faits en vain. En outre, il faudra préserver le rôle et les ressources de la direction responsable des technologies de l'information, veiller à ce que son plan directeur repose sur des analyses rigoureuses et sur des orientations stratégiques soigneusement choisies.

TROISIÈME ZONE : LA PRODUCTION DE DOCUMENTS RIGoureux ET UTILES

Mis à part les politiques de gestion et directives, le Conseil a constamment eu de la difficulté à obtenir de l'information fiable et des états de situation rigoureux attestant des activités du corps policier. De même, il a jugé sévèrement la qualité et la précision des documents à caractère pédagogique produits par l'organisation pour les policiers.

La capacité de documenter fidèlement les activités du corps policier a progressé, notamment dans le secteur de la Grande fonction enquêtes criminelles. Cela dit, malgré les gains enregistrés, la Sûreté devra redoubler d'ardeur afin d'insuffler à tous les intervenants de l'organisation un souci de rigueur lorsque vient le temps de produire un document, qu'il soit à caractère informatif, pédagogique ou administratif.

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil a beaucoup trop souvent été confronté à une information discordante avec la réalité. De façon quasi systématique, les documents statistiques fournis au Conseil comportaient de nombreuses erreurs. Qu'il s'agisse des données financières, des informations relatives aux ressources humaines, voire même des rapports portant sur les perquisitions, ces documents statistiques souffraient d'invraisemblances.

Lorsqu'une organisation produit un document, celui-ci doit être réalisé avec professionnalisme et, à ce titre, il doit reproduire des informations justes, véridiques et compréhensibles. Pour y arriver, ces documents doivent être relus, approuvés et signés, de même que datés, par les responsables. Par exemple, il est anormal et très préoccupant que soit envoyé au ministre un rapport annuel stipulant que plus de mandats de perquisitions ont été obtenus que de mandats demandés. Il y a lieu d'espérer que les systèmes de gestion de l'information déployés permettront de corriger en partie ces lacunes.

Cette capacité de réaliser des documents de qualité supérieure est d'autant plus importante qu'aujourd'hui, les corps policiers, comme le sont d'ailleurs l'ensemble des organisations policières, sont conviés à une large reddition de comptes.

QUATRIÈME ZONE : L'ENCADREMENT DE LA FONCTION DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

En matière d'enquêtes criminelles, un corps policier peut utiliser différentes méthodes susceptibles de faire avancer ses investigations. À l'égard de la criminalité organisée et des crimes majeurs, la méthode qui semble bien souvent apporter les plus riches dividendes est la surveillance électronique.

L'avis produit en ce domaine par le Conseil a démontré que l'outil est manié par l'organisation avec professionnalisme. Ceci dit, le Conseil a également remarqué que la performance du corps policiers en surveillance électronique était largement tributaire de la rigueur affichée à la division des affidavits du Service de la surveillance électronique. Les activités menées depuis quelques années par la division des affidavits ont eu pour conséquence que les enquêteurs ont une main mise beaucoup moins importante sur le moyen qu'est la surveillance électronique.

En fonction des observations du Conseil sur la base des entretiens obtenus avec les enquêteurs spécialisés, il appert que cette division des affidavits, ne comptant que sur quatre postes, pourrait être facilement remise en question. Dans les escouades, on considère souvent que ces spécialistes, en raison du soin méticuleux qu'ils apportent à l'exercice de leurs responsabilités, retardent le déroulement des enquêtes, voire même qu'ils remettent en cause des projets d'écoute sans égard aux problématiques de nature opérationnelle. Ainsi, plusieurs pensent qu'il pourrait être envisagé que chaque escouade ait son spécialiste en affidavits, au prix d'une disparition de la division des affidavits comme telle.

Sans répéter l'ensemble des arguments allant à l'encontre d'une telle avenue, il suffit simplement de rappeler que la contribution de la division des affidavits a permis qu'aucune cause appuyée par la surveillance électronique ne soit perdue depuis 1996. À titre informatif, la Sûreté obtient environ une centaine de mandats de surveillance électronique par année et le nombre de personnes ainsi placées sous surveillance annuellement peut facilement ainsi être multiplié par 5 ou 6.

Dans un tel cas, on aura de toute évidence compris qu'il s'agit non seulement de maintenir dans son intégralité la division des affidavits, mais il apparaît au surplus extrêmement important de consolider cette unité, notamment en renforçant ses responsabilités et en appuyant plus fermement son rôle dans les politiques de gestion concernées.

2.8.3.2 LES ZONES D'AMÉLIORATION

Au-delà des secteurs où le Conseil fut en mesure d'apprécier les progrès de l'organisation, il existe encore aujourd'hui des problématiques qui, tout en ayant reçu une attention importante de l'organisation, méritent que beaucoup d'efforts y soient encore consentis.

CINQUIÈME ZONE : L'ENCADREMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Depuis le début de ses travaux, le Conseil a noté que la Sûreté avait déployé des énergies importantes aux fins de mieux encadrer les effectifs de l'organisation. Parmi les réalisations tangibles en cette matière figurent les éléments suivants : Élaboration d'analyses de situations de travail, élaboration des descriptions d'emploi, notation des officiers et octroi d'attentes signifiées à leur endroit, dispensation d'une formation adaptée, renforcement des liens hiérarchiques, par une clarification du POS et des politiques de gestion afférentes.

Nonobstant l'intérêt de l'ensemble de ces mesures d'encadrement, il n'en demeure pas moins que les échelons supérieurs de l'organisation disposent dans les faits de bien peu d'outils destinés à

encadrer les policières et policiers assujettis à une accréditation syndicale. En effet, depuis maintenant près d'une quinzaine d'années, ces derniers ne sont l'objet d'aucune évaluation. Au surplus, il n'existe pas véritablement de mécanisme de contrôle de la qualité susceptible de permettre une appréciation de la prestation de travail des effectifs.

De même, la politique de placement encore en vigueur chez les policiers assujettis à une accréditation syndicale, laquelle fait office de mécanisme d'encadrement pour la dotation, les réaffectations et les promotions, en outre d'être désuète, n'est que partiellement appliquée dans la mesure où, d'une part, les années d'ancienneté demeurent déterminantes et, d'autre part, les examens de préqualification, notamment en enquête, ont été abandonnés.

Il s'agit ici d'un enjeu de taille auquel le Conseil presse la Sûreté d'accorder une très grande attention. Le Conseil est bien conscient que le déploiement d'un mécanisme d'encadrement des policiers assujettis à une accréditation syndicale est une mesure qui exige du doigté et de la transparence et, à ce titre, il réitère au corps policier l'importance de s'associer l'APPQ dans cette démarche.

SIXIÈME ZONE : LA CENTRALISATION DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES/ L'IMPUTABILITÉ DES GESTIONNAIRES

Le Conseil a noté avec un certain étonnement le très haut niveau de centralisation des fonctions administratives à la Sûreté. La situation est particulièrement frappante lorsqu'on prend en considération la gestion des ressources financières et matérielles.

Il est tout à fait normal que, dans un organisme comptant près de 7 000 employés répartis sur tout le territoire du Québec, les fonctions de gestion administratives soient jusqu'à un certain point centralisées. Cela dit, il arrive parfois que l'on atteigne un niveau de centralisation tout à fait improductif. De l'avis du Conseil, un tel niveau fut atteint à la Sûreté.

Après que le Conseil en eut fait part au corps policier, des améliorations tangibles ont été apportées par celui-ci, notamment en transférant aux dix commandants de district la gestion d'une somme additionnelle de 12 M \$ en frais de fonctionnement.

Tout en étant porteuse d'un grand intérêt, la mesure, si elle demeurerait un projet isolé, aurait bien peu d'entraînement sur les unités opérationnelles. En matière de décentralisation des fonctions administratives, la Sûreté doit faire davantage.

SEPTIÈME ZONE : L'INFORMATION DE GESTION

Dans un contexte de planification stratégique où des cibles mesurables sont énoncées, il est fondamental de pouvoir compter sur une information de gestion fiable, rigoureuse, complète et accessible en temps utile. Cette information de gestion est d'autant plus importante que non seulement le suivi moderne des opérations l'exige, mais l'exercice de la reddition de comptes n'est

désormais plus une activité annuelle dans la mesure où elle constitue maintenant une facette centrale de la gestion quotidienne dans les organismes publics.

Tout au long des quatre années au cours desquelles le Conseil a ausculté la Sûreté, le corps policier s'est systématiquement placé sur la défensive lorsque le Conseil souhaitait obtenir des informations de gestion. Le Conseil a de son côté souvent déploré cette difficulté de colliger l'information et de la présenter dans un ensemble cohérent. Évidemment, la gestion personnalisée des ressources humaines, les carences en matière de technologies de l'information et l'évaluation axée sur le rendement opérationnel (au détriment de l'aspect administratif) sont tous des phénomènes ayant contribué au lent développement de l'information de gestion.

Comme nous l'avons vu au cours des quatre dernières années, la Sûreté a pris les bouchées doubles en matière de technologies de l'information et, à ce titre, elle possède maintenant les outils requis pour établir des systèmes d'information de gestion fiables et performants. Cela dit, au-delà de la quincaillerie informatique, le corps policier devra développer une culture de l'information de gestion car, tout aussi efficaces seront ces instruments, ils seront inutiles s'ils ne sont pas utilisés à leur plein potentiel.

HUITIÈME ZONE : L'OUVERTURE DU SECTEUR DES ENQUÊTES

En 1996, lorsque la Commission d'enquête a été créée, le gouvernement en était venu à la conclusion que, plus d'une douzaine de mois après l'avortement du procès des frères Matticks pour importation de stupéfiants, le corps policier était dans l'incapacité de faire la lumière sur les événements. Fondamentalement, ce dont il était question, c'était la transparence et l'ouverture du corps policier, notamment dans le secteur des enquêtes spécialisées (crime organisé et crimes majeurs).

Lorsque le Conseil a entrepris ses travaux, il s'est rapidement rendu compte que le secteur où il éprouverait le plus de difficultés à obtenir l'information était celui des enquêtes, à Montréal. Le Conseil précise Montréal dans la mesure où, dans les différents districts visités, il n'a pas éprouvé de problème tangible dans sa collecte d'informations.

Si le Conseil a pu aisément et rapidement rencontrer tous les intervenants souhaités, la partie n'a pas toujours été aussi facile à la Grande fonction en enquêtes. Non seulement les difficultés pour l'obtention d'un rendez-vous ou de documents d'informations étaient-ils longs, mais la Direction conseil en enquêtes agissait au surplus comme filtre entre le Conseil et le secteur des enquêtes. Or, le Conseil faisait déjà affaire, comme convenu au départ avec la Direction du corps policier, avec les agents de liaison de la Direction de l'audit et de l'évaluation.

Il est par ailleurs arrivé que la Grande fonction en enquêtes criminelles ait tenté, sans succès faut-il le préciser, de faire changer la planification opérationnelle du Conseil (modification de dernière minute sur les tables de rencontre, proposition de changer l'objet d'étude du Conseil).

De plus, dans la foulée de l'avis qu'il a produit sur le partenariat en enquête, le Conseil a aussi appris des partenaires de la Sûreté, comme se l'était d'ailleurs fait relater la Commission d'enquête

durant ses travaux, qu'il n'est pas toujours aisé de transiger avec le corps de police national du Québec. Le rôle prédominant que se donnait traditionnellement la Sûreté dans un contexte de partenariat, la difficile accessibilité au renseignement criminel détenu par elle et son obsession marquée pour l'image ont souvent terni la réputation du corps policier auprès de ses propres partenaires naturels.

Les relations entre le Conseil et la Grande fonction en enquêtes se sont améliorées de façon notable au cours des 18 derniers mois. Du côté des partenaires du corps policier, on a également fait valoir que, depuis le passage du Conseil sur cette question, la Sûreté avait multiplié les efforts de partenariat réels.

En bref, le Conseil est d'avis que, depuis le début de ses travaux, la transparence et l'ouverture de la Grande fonction en enquêtes se sont améliorées, non seulement pour le Conseil, mais également pour ses partenaires. S'agit-il d'un phénomène circonstanciel ou d'une orientation irrévocable, le Conseil est dans l'incapacité de le prédire.

Un constat est cependant bien clair pour le Conseil : nonobstant les indices encourageants, le Conseil est d'avis que la Grande fonction enquêtes devra faire encore davantage pour s'ouvrir sur son environnement et pour obtenir et conserver la confiance de ses partenaires, qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur du corps policier. Trop d'indices encore donnent à penser que le caractère perméable de la Grande fonction enquête n'a pas atteint un niveau lui permettant, d'une part, d'être suffisamment à l'écoute de son environnement et, d'autre part, d'être perçue comme une Grande fonction parmi d'autres à la Sûreté.

Le développement et la consolidation des partenariats avec des organismes externes, l'intégration de ressources civiles aux enquêtes, l'octroi d'une formation de gestion de haut niveau aux officiers, l'utilisation des technologies et de la science aux fins de lutter contre la criminalité, voire même des programmes d'échange de personnel spécialisé avec d'autres organisations, sont autant de moyens susceptibles de contribuer à faire évoluer la culture du secteur des enquêtes en faveur de la transparence, de l'ouverture et de l'excellence.

3.0 LE PLAN D'ACTIVITÉS DE L'ANNÉE 2005-2006

L'article 357 de la *Loi sur la police* stipule que le Conseil « cesse ses activités le 16 juin 2005 ou à toute date ultérieure que le gouvernement déterminera pour permettre au Conseil de compléter ses travaux en cours ».

Compte tenu de cette disposition législative et sous réserve de décisions gouvernementales plus précises, le plan d'activités du Conseil pour l'année 2005-2006 se définit comme suit :

1. Inventaire, mise en ordre et cession des archives du Conseil.
2. Inventaire, mise en ordre et disposition des biens matériels du Conseil.
3. Toute autre tâche requise par le ministre de la Sécurité publique.

ANNEXES

ANNEXE 1

Membres du Conseil

Mme **Gretta Chambers** : journaliste, chancelière de l'Université McGill (1991 - 1999) et chancelière émérite depuis 2001;

M. **Claude Corbo** : président du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec depuis février 2001, professeur titulaire en science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et recteur de cette institution (1986 - 1996);

M. **Clément Godbout** : syndicaliste, président de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec / FTQ (1993 - 1998) et directeur section Québec du Syndicat des Métallos (1981 - 1991);

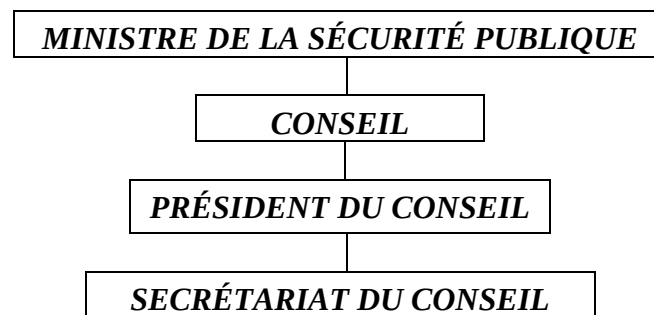
M. **Jacques Pigeon** : sous-ministre du ministère des Communications au gouvernement du Québec (1987 – 1992), vice-président, marketing et communications au sein de l'entreprise DMR Conseil (1992 – 2001);

M. **Jean-Pierre Lussier** : spécialiste du droit en arbitrage de griefs, il a pratiqué le droit criminel durant de nombreuses années en plus d'être coauteur de publications en la matière. Il a été procureur de la Commission d'enquête sur les opérations policières en territoire québécois (Commission Keable);

Le personnel du Conseil :

- Secrétaire : Sylvain Ayotte
- Technicienne en administration : Christiane Gagnon

ORGANIGRAMME DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC



ANNEXE 2

CHAPITRE IV - CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

SECTION I - INSTITUTION

290. Il est institué, sous l'autorité du ministre, un Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

SECTION II - MANDAT

291. Le Conseil adresse ses avis et ses recommandations au ministre.

292. Le Conseil :

1° effectue des analyses et formule des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec;

2° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres;

3° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition;

4° donne son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté;

5° réalise des études et formule divers avis, à la demande du ministre.

293. Pour la réalisation de son mandat, le Conseil ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le directeur général de la Sûreté du Québec :

1° interroger l'un ou l'autre des membres de la Sûreté ou de son personnel non policier sur ses activités;

2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

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

294. Il est interdit d'entraver le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper par des réticences ou de fausses déclarations ou de refuser de lui fournir un renseignement.

295. Sur demande, tout membre du Conseil ou, le cas échéant, la personne désignée par celui-ci doit justifier de son identité et exhiber le certificat, signé par le ministre, attestant sa qualité.

SECTION III - COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

296. Le Conseil se compose de cinq membres, dont un président, nommés par le ministre. Ces membres appartiennent à divers domaines de compétence, pertinents pour la réalisation du mandat du Conseil.

Le président du Conseil dirige les activités du Conseil et en coordonne les travaux. Il assure également la liaison entre le Conseil et le ministre.

En cas d'empêchement du président, le ministre désigne un des membres pour le remplacer.

297. Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement.

Ils ont cependant droit, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement, au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions.

298. Le Conseil se réunit au moins six fois par année.

Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est de trois membres, incluant le président.

299. Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe B.

Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne en vertu de l'article 293 ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

300. Le secrétaire et les autres membres du personnel du Conseil sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique.

SECTION IV - RAPPORTS

301. Le Conseil doit, au plus tard le 16 juin 2001 et par la suite à chaque année, transmettre au ministre un rapport de ses activités; ce rapport doit aussi contenir tous les renseignements que le ministre peut exiger.

Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les trente jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

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

303. Le ministre doit, au plus tard le 18 mars 2005, faire au gouvernement un rapport sur l'application du présent chapitre. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les quinze jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

ANNEXE B

2.6.1 SERMENT DE DISCRÉTION

(Articles 60, 84, 107, 108, 133, 203 et 299)

Je déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge.

ANNEXE 3

LISTE DES AVIS DU CONSEIL

Avis numéro 1 intitulé *Un redressement amorcé en matière d'affaires internes à la Sûreté du Québec*, adopté à la 13^e réunion tenue le 7 février 2002, 53 p., transmis au Ministre le 28 février 2002

Avis numéro 2 intitulé *Le projet « Mission, vision, valeurs » de la Sûreté du Québec*, adopté à la 14^e réunion tenue le 28 février 2002, 27 p., transmis au Ministre le 4 mars 2002

Avis numéro 3 intitulé *La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*, adopté à la 20^e réunion tenue le 29 mai 2002, 104 p., transmis au Ministre le 6 juin 2002

Avis numéro 4 intitulé *Le fonctionnement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion de la Sûreté du Québec*, adopté à la 29^e réunion tenue le 20 février 2003, 41 p., transmis au Ministre le 27 février 2003

Avis numéro 5 intitulé *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles*, adopté à la 34^e réunion tenue le 24 avril 2003, 130 p., transmis au Ministre le 16 mai 2003

Avis numéro 6 intitulé *L'apport de la Sûreté en matière de partenariat policier en enquête*, adopté à la 34^e réunion tenue le 24 avril 2003, 139 p., transmis au Ministre le 20 mai 2003

Avis numéro 7 intitulé *La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec*, adopté à la 45^e réunion tenue le 17 mars 2004, 113 p., transmis au Ministre le 15 juin 2004

Avis numéro 8 intitulé *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec*, adopté à la 45^e réunion tenue le 17 mars 2004, 135 p., transmis au Ministre le 15 juin 2004

Avis numéro 9 intitulé *Les entrevues et les interrogatoires policiers à la Sûreté du Québec*, adopté à la 47^e réunion tenue le 4 mai 2004, 90 p., transmis au Ministre en juin 2004

Avis numéro 10 intitulé *Les fonctions conseil en enquêtes criminelles*, adopté à la 55^e réunion tenue le 16 mars 2005, 63 p., transmis au Ministre en mars 2005.

AUTRES DOCUMENTS PRODUITS PAR LE CONSEIL

- *L'Enquête criminelle : Étapes et méthodes : document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle*, octobre 2003, transmis au Ministre 10 mai 2004
- *Évaluation du suivi des travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, avis numéros 1 à 5*, janvier 2005, transmis au ministre en février 2005.
- *Rapport général de mandat / 2001-2005*, 8 février 2005, transmis au ministre en février 2005.
- *Les synthèses des dix avis produits par le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*, document de 42 p., annexé au *Rapport général de mandat 2001/2005*, février 2005.