

*Comité de surveillance des activités de l'Unité
permanente anticorruption du Québec*

*Rapport
d'activités
pour l'année
2019-2020*

Dépôt légal - 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-87001-2 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-87002-9 (PDF)

ISSN : 2562-6469 (version imprimée)

ISSN : 2562-6477 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2020

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

Le 2 octobre 2020

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

Monsieur le Président,

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

Ce deuxième rapport rend compte des activités du Comité pour l'année 2019-2020.

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	3
Chapitre I - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION	7
I.1 STATUT DU COMITÉ.....	7
I.2 COMPOSITION DU COMITÉ	8
I.2.1 Nombre de membres et durée de leur mandat	8
I.2.2 Conditions d'admissibilité	8
I.2.3 Sélection de membres possibles.....	8
I.2.4 Conditions de travail des membres.....	8
I.2.5 Protection des membres	9
I.2.6 Assermentation.....	9
I.3 MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ	9
I.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ.....	11
I.5 AMENDEMENTS DE 2019 À LA LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	13
Chapitre II - ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2019-2020	15
II.1 RETOUR SUR L'ANNÉE 2018-2019	15
II.2 MODE DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI PAR LE COMITÉ	17
II.2.1 Décisions par consensus	17
II.2.2 Types de réunions du Comité.....	18
II.2.3 Déclaration d'intérêts des membres.....	18
II.2.4 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique	18
II.3 ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2019-2020	19
II.3.1 Séances	19
II.3.2 Rencontres officielles du Comité.....	19
II.3.3 Rencontres de travail	19
II.3.4 Code d'éthique	20
II.3.5 Programme d'examen continu	20
II.3.6 Révision du plan de travail triennal du Comité	21

II.4 RESSOURCES DU COMITÉ	22
II.4.1 Personnel	22
II.4.2 Locaux	22
II.4.3 Budget	22
II.5 CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE MANDAT DU CSUPAC	22
Chapitre III - LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ANNÉE 2018-2019	27
III.1 CONFORMITÉ DU <i>RAPPORT 2018-2019</i> AUX EXIGENCES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR	27
III.2 CONTENU DU <i>RAPPORT 2018-2019</i>	33
III.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES SUR LE <i>RAPPORT 2018-2019</i>	42
Chapitre IV - SUIVIS EFFECTUÉS PAR LES INTÉRESSÉS QUANT AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ DANS SON RAPPORT D'ACTIVITÉS POUR L'ANNÉE 2018-2019	45
IV.1 BILAN GLOBAL DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS AU 31 MARS 2020.....	45
IV.2 SUITES DONNÉES PAR LE COMMISSAIRE ET L'UPAC ET PAR LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE AUX RECOMMANDATIONS LES CONCERNANT	47
IV.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ	55
Chapitre V - CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES À L'EXAMEN DE LA PRATIQUE DES ENQUÊTES CRIMINELLES PAR LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	57
V.1. POURQUOI ANTICIPER L'EXAMEN DES ENQUÊTES POLICIÈRES EFFECTUÉES PAR LE CORPS DE POLICE DU CLCC?.....	58
V.2 DANS QUEL CADRE JURIDIQUE LE COMITÉ PEUT-IL FAIRE CET EXAMEN?.....	59
V.3 COMMENT LE COMITÉ EXAMINERA-T-IL LA PRATIQUE DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET PÉNALES?	65
Chapitre VI - RÉCEPTION ET ANALYSE DES SIGNALEMENTS : GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL ET DU PROCESSUS	71
VI.1 GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL AFFECTÉ À LA RÉCEPTION ET À L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS	72
VI.1.1 Descriptions d'emploi, profils recherchés selon les emplois et procédures d'embauche pour le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements.....	72
VI.1.2 Caractérisation du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements selon la formation, les compétences et l'expérience.....	74
VI.1.3 Évaluation périodique du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements	77
VI.2 GESTION ET FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE RÉCEPTION ET D'ANALYSE DES SIGNALEMENTS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES.....	77
VI.2.1 Cadre général pour la gestion de la réception et de l'analyse des signalements	78

VI.2.2 Réception et analyse des signalements	83
VI.2.3 Suites données aux conclusions de l'analyse des signalements	93
Chapitre VII - ENQUÊTES CRIMINELLES ET PÉNALES : GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL D'ENQUÊTE ET SUPERVISION GÉNÉRALE DU TRAVAIL D'ENQUÊTE	105
VII.1 GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL D'ENQUÊTE	105
VII.1.1 Descriptions d'emplois, profils recherchés et procédures d'embauche du personnel affecté aux enquêtes criminelles et pénales	106
VII.1.2 Caractérisation du personnel d'enquête selon la formation, l'expérience et les compétences.....	111
VII.1.3 Évaluation périodique du personnel d'enquête	117
VII.2 SUPERVISION GÉNÉRALE DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET PÉNALES.....	119
VII.2.1 Cadre juridique	120
VII.2.2 Cadre organisationnel	122
VII.2.3 Cadre documentaire	125
VII.2.4 Cadre procédural et décisionnel pour la supervision générale des enquêtes	126
VII.3 Considérations supplémentaires sur la supervision d'ensemble de l'activité d'enquête criminelle et pénale	130
VII.3.1 Respect des dispositions juridiques applicables aux enquêtes.....	130
VII.3.2 Mécanismes d'information du commissaire et du commissaire associé sur le cheminement des enquêtes en cours	131
VII.3.3 Cas de figure d'enquêtes.....	131
Chapitre VIII - NOTES GÉNÉRALES CONCERNANT LE TAUX DE DÉPART VOLONTAIRE DU PERSONNEL RÉGULIER À L'EMPLOI DU COMMISSAIRE	139
CHAPITRE IX - RECOMMANDATIONS.....	143
IX.1 Rapport annuel de gestion.....	143
IX.2 Enjeux relatifs à la gestion et à l'encadrement des personnels	144
IX.3 Enjeux relatifs aux processus de réception et d'analyse des signalements.....	151
LISTE DES ANNEXES	157

SOMMAIRE

Ce deuxième rapport annuel du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (ci-après « le Comité » ou « CSUPAC ») témoigne de la poursuite de ses travaux d'analyse et de surveillance de l'organisation, du fonctionnement et des réalisations du Commissaire à la lutte contre la corruption (ci-après « Commissaire » ou « CLCC ») et de l'UPAC.

Après un premier chapitre rappelant les dispositions de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), dont la version amendée en date du 14 février 2018 institue le Comité et en fixe le mandat, la composition et les règles de fonctionnement, le deuxième chapitre, outre un bilan de la première année du Comité en 2018-2019, relate les principales activités de l'exercice 2019-2020.

Le troisième chapitre du rapport examine, comme cela est requis par l'article 35.3 3° de la Loi, le *Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption incluant le Rapport d'activités de l'UPAC* pour 2018-2019. Cette édition améliore l'information communiquée, par rapport aux éditions précédentes, ce dont le Comité se réjouit.

Le chapitre 4 analyse les suites données, par les instances visées, aux 23 recommandations du premier rapport du CSUPAC. Le Comité constate que, sauf pour deux cas bien expliqués, les recommandations sont soit déjà appliquées, soit en cours de réalisation.

Comme le Comité a décidé, en 2019-2020, d'anticiper l'examen de la pratique des enquêtes menées par le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC), le cinquième chapitre du rapport explique à la fois les motifs de cette décision ainsi que les cadres juridique, méthodologique et thématique en vertu desquels l'examen des enquêtes fera l'objet d'une première phase, puisque l'étude de ce complexe objet requerra plus d'une phase.

Trois chapitres du rapport entreprennent l'examen des enquêtes criminelles et pénales menées par le Commissaire. Le chapitre 6 traite de la gestion et de l'encadrement du personnel affecté au traitement des signalements d'actes répréhensibles reçus par le Commissaire ainsi qu'à l'organisation et à l'encadrement de ce travail qui peut souvent conduire au déclenchement d'une enquête criminelle ou pénale. Le chapitre 7 procède en deux temps : il analyse d'abord la gestion et l'encadrement du personnel d'enquête et il examine ensuite la supervision générale des enquêtes. Le chapitre 8 s'attache à deux enjeux préoccupants que le Commissaire doit examiner.

Le rapport du Comité de surveillance se conclut par un neuvième chapitre formulant 11 recommandations destinées au Commissaire.

INTRODUCTION

Le présent document constitue le deuxième rapport annuel d'activités du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption. Ce rapport rend compte des activités du Comité pour l'année 2019-2020, soit du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020.

Ce rapport est rédigé conformément à l'article 35.17 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) :

35.17. Le Comité doit, au plus tard le 14 juin 2019 et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Il convient de signaler que la Loi requiert du Comité un « rapport de ses activités » sans plus de précisions. Le Comité a donc dû déterminer quelle forme il donnerait à ce rapport.

Le rapport annuel d'activités de l'exercice 2019-2020 comporte neuf chapitres. Le premier chapitre rappelle les dispositions législatives relatives au Comité, à son mandat, à sa composition et aux obligations régissant son action. Le deuxième chapitre est consacré aux activités du Comité pendant la période considérée, dont celles liées au Programme d'examen continu de l'UPAC. Le troisième chapitre examine le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, qui inclut le *Rapport d'activités de l'UPAC* pour l'année 2018-2019. Le quatrième chapitre examine les suivis donnés par les intéressés aux 23 recommandations formulées par le Comité dans son rapport d'activités pour l'exercice 2018-2019. Le cinquième chapitre comporte des considérations préliminaires à l'examen de la pratique des enquêtes criminelles contre la corruption, tels que les motifs de l'examen des enquêtes dès la deuxième année d'existence du Comité, le cadre juridique de cet examen et les moyens dont s'est inspiré le Comité pour faire l'examen. Les sixième, septième et huitième chapitres exposent les observations et les constatations auxquelles le Comité est parvenu au terme d'une première phase de son analyse de la gestion des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption. Enfin, le neuvième chapitre du rapport formule des recommandations à l'intention du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Pour compléter ces neuf chapitres, le rapport comporte des annexes fournissant des informations utiles à une meilleure connaissance du Comité, de ses membres et de ses activités.

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

En premier lieu, en raison notamment des conditions de ressources humaines et matérielles du fonctionnement du Comité, celui-ci a dû cibler plus étroitement son travail au cours de

l'exercice 2019-2020. En effet, comme on l'expliquera plus amplement au chapitre II, le Comité a jugé nécessaire de modifier son plan de travail triennal initial adopté à la fin de 2018. Il s'ensuit que deux chantiers prévus pour l'exercice 2019-2020 ont été reportés aux années ultérieures afin de pouvoir entreprendre dès cette année l'examen de la pratique des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption.

En deuxième lieu, il est important de comprendre que l'examen de la gestion des enquêtes criminelles réalisé au cours de l'exercice 2019-2020 n'épuise aucunement le sujet. Le travail sur ce thème se poursuivra pendant les années ultérieures. Comme la matière est particulièrement complexe, il est apparu nécessaire au Comité de la diviser en plusieurs parties pour traiter aussi complètement que possible les différentes composantes de ce travail policier.

En troisième lieu, il faut rappeler que, outre la fonction d'enquête, l'UPAC dans son ensemble assume des activités de prévention et de vérification dans son mandat de lutte contre la corruption, notamment dans les contrats publics. Le Comité ne sous-estime certainement pas la valeur de ces activités. Il entend donc les examiner dans les prochaines années, et ce, d'autant plus que tout le travail de prévention et de vérification effectué par l'UPAC a une grande valeur pour réduire les risques de corruption, notamment dans les contrats publics, et qu'il est moins connu et, peut-on penser, moins apprécié par le public et les médias.

Les membres du Comité ont été nommés pour sept ans dans le cas du président et cinq ans dans le cas des deux autres membres. Aussi, le CSUPAC dispose-t-il du temps nécessaire pour examiner le plus complètement possible comment le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC s'acquittent de leurs trois grandes responsabilités de prévention, de vérification et d'enquête.

En présentant leur deuxième rapport annuel d'activités, les membres du CSUPAC rappellent que, comme leurs concitoyennes et concitoyens, ils trouvent profondément répugnants les abus de confiance dont certains élus ou fonctionnaires peuvent se rendre coupables envers leurs mandants, particulièrement par la corruption. De telles errances sont aussi anciennes que l'espèce humaine elle-même. Une constante vigilance est le seul moyen de combattre l'hydre de la corruption. Mais il est possible de limiter les dégâts et, là où c'est nécessaire, de rechercher et de découvrir les fautifs, de constituer des preuves allant au-delà du doute raisonnable et de châtier les élus ainsi que les fonctionnaires qui ont trahi la confiance du public. Cela s'est fait au cours des récentes années. Des élus ou des fonctionnaires ont été condamnés à l'emprisonnement. D'autres ont dû restituer des fonds publics illégalement appropriés. De plus, tous ces élus et fonctionnaires demeureront durablement stigmatisés par leur conduite illégale et immorale, car, tant dans les livres d'histoire que dans la mémoire populaire, leurs noms seront associés à des actes de trahison de la confiance que la population avait mise en eux. Par ailleurs, comme on le sait, la corruption dans les contrats publics, comme celle qui peut pénétrer les appareils gouvernementaux, est souvent le résultat de manœuvres fort complexes pour lesquelles la recherche de preuves respectant les standards de preuve établis par le droit criminel et la jurisprudence des

tribunaux est redoutablement difficile. La longueur de certaines enquêtes menées par le corps de police du commissaire, le rejet de preuves par des tribunaux ou l'abandon d'enquêtes illustrent ces difficultés. Dans ce contexte, le Comité conçoit aussi son travail de « surveillance » comme devant être un effort continu pour contribuer à l'efficacité toujours plus grande du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC.

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

Comme le rapport pour l'exercice 2018-2019, celui-ci est une étape dans un travail qui s'inscrit dans la durée, mais, c'est du moins la conviction des membres du CSUPAC, qui profitera à la société québécoise.

Le Comité juge approprié de signaler que la période normalement la plus intense pour la préparation de ce rapport annuel d'activités — les mois de mars, avril, mai et juin — ont été marqués par le confinement du Québec en raison de la pandémie de COVID-19. Cet état de choses n'a pas facilité la préparation du rapport. Les membres du Comité et l'analyste entrée en poste le 2 mars 2020 ont travaillé à distance, par téléphone pour l'essentiel, ce qui n'est pas le mode idéal de réunion. Si le Commissaire à la lutte contre la corruption a répondu avec diligence aux demandes d'information du Comité, il lui a fallu prendre plus de temps que ce qui avait été prévu par le Comité. De plus, les travaux pour l'aménagement des locaux du Comité ont été retardés. En évoquant ces difficultés de parcours, le Comité veut expliquer le retard qu'a accusé le dépôt de son rapport à l'Assemblée nationale et les limites à certaines de ses analyses.

Note sur le mot «Commissaire»

Dans ce rapport, le mot «commissaire» est écrit tantôt avec un «c» minuscule, tantôt avec un «C» majuscule. Cet état de choses ne résulte pas de la distraction du Comité, ni d'une fantaisie, ni d'un arbitraire auquel il aurait succombé. Cela résulte plutôt de la pratique de la Loi concernant la lutte contre la corruption. En effet, lorsqu'elle traite de la «charge de Commissaire à la lutte contre la corruption», c'est-à-dire de l'organisme public qu'elle institue, dans ses articles 1 et 4, la loi écrit le terme avec une majuscule. Par contre, lorsque la loi traite des fonctionnaires que sont le commissaire à la lutte contre la corruption (notamment aux articles 5 à 7), les commissaires associés aux vérifications (article 8) et le commissaire associé aux enquêtes (article 8.1), elle utilise le «c» minuscule. Le Comité suit cette pratique.

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

En raison de son institution relativement récente, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption est sans doute encore peu connu. Il apparaît donc utile de rappeler ici les dispositions législatives qui le régissent.

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

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

Toutes les dispositions législatives concernant le Comité sont dans les amendements de 2018. Il est à noter que la loi précitée a de nouveau été modifiée en 2019. Nous y reviendrons, bien que cela ne concerne pas directement le Comité.

On trouvera à l'annexe 2 les articles de la Loi qui concernent le Comité.

I.1 STATUT DU COMITÉ

Le Comité, en vertu de l'article 35.2 de la Loi, a un caractère permanent. On peut préciser ici que cette caractéristique le démarque d'un autre comité comparable, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, qui a été créé en 2000 pour cinq ans, et aboli en 2005. Comme une comparaison facilitera la compréhension de ce qui est propre au CSUPAC, on trouvera à l'annexe 3 un tableau comparant les principales caractéristiques des deux organismes de surveillance.

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

I.2 COMPOSITION DU COMITÉ

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

I.2.1 Nombre de membres et durée de leur mandat

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

I.2.2 Conditions d'admissibilité

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

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

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

I.2.3 Sélection de membres possibles

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

I.2.4 Conditions de travail des membres

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

I.2.5 Protection des membres

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

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

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

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

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

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

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

I.2.6 Assermentation

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

I.3 MANDAT ET POUVOIRS DU COMITÉ

La Loi définit comme suit le mandat du Comité :

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

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

2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le Commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant

qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec;
 3° sur le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption;
 4° sur toute autre question portant sur les activités de l'Unité permanente anticorruption.

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

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

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

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

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

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

35.6. Pour la réalisation de son mandat, le Comité ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le Commissaire à la lutte contre la corruption :
 1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci;
 2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte qui, à son avis, est susceptible de comporter des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

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

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

I.4 RÈGLES ET OBLIGATIONS APPLICABLES AU COMITÉ

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

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

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

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

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

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

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

produire le Comité et d'une comparution annuelle devant la commission parlementaire compétente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, tel que cela est précisé à la section II.3.5, même si la Loi n'est pas explicite à cet égard, le Comité a adopté un Code d'éthique pour ses membres.

I.5 AMENDEMENTS DE 2019 À LA LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Comité a pris bonne note d'amendements apportés en 2019 à la Loi concernant la lutte contre la corruption.

En effet, le 29 novembre 2018, le gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale un projet de loi portant le numéro 1 et intitulé « Loi modifiant les règles encadrant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur général de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales ». Ce projet de loi, qui modifie notamment la Loi concernant la lutte contre la corruption, a été adopté et sanctionné le 15 mai 2019 (chapitre 6 des lois de 2019). En substance, le projet de loi, qui est entré en vigueur à cette même date, modifie la Loi sur deux points qui intéressent particulièrement le Comité :

(1) Le mode de nomination du commissaire à la lutte contre la corruption est modifié. Cette nomination relève désormais de l'Assemblée nationale du Québec. La Loi concernant la lutte à la corruption, en ce qui concerne la nomination du commissaire, se lit désormais comme suit :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avant que le premier ministre ne présente une motion pour destituer le commissaire, il désigne un député de son parti et demande au chef de chaque autre parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale de faire de même. Une synthèse du rapport de la Commission de la fonction publique est mise à la disposition des députés désignés pour qu'ils en prennent connaissance lors d'une même rencontre tenue à huis clos.

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

Le nouveau mode de nomination du commissaire à la lutte contre la corruption a été mis en œuvre à l'automne 2019. Ainsi, un commissaire en titre a été nommé par l'Assemblée nationale, à l'unanimité des députés participant à la séance, le 8 octobre 2019.

(2) Une modification est apportée à l'article 8.2 concernant les commissaires associés par l'ajout d'une disposition sur leur destitution ou leur suspension :

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

Tout en prenant bonne note de ces amendements, le Comité constate que, hormis ces derniers, la Loi concernant la lutte contre la corruption demeure inchangée dans son économie générale, dont, en particulier, son objet et son champ d'application; la mission, l'organisation, les fonctions, les pouvoirs du Commissaire à la lutte contre la corruption et de son personnel; la dénonciation d'actes répréhensibles, ainsi que les dispositions relatives au CSUPAC. Celui-ci peut donc poursuivre son mandat selon les lignes directrices qu'il a tracées durant sa première année d'existence.

Chapitre II - ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2019-2020

Le présent chapitre relate les activités du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption pendant l'année 2019-2020.

II.1 RETOUR SUR L'ANNÉE 2018-2019

Avant de relater les activités du CSUPAC pendant l'année 2019-2020, il faut préciser qu'il est apparu très important aux membres du Comité de faire un retour sur sa première année de fonctionnement. En effet, cet inventaire des aspects positifs et négatifs ou, à tout le moins, moins réussis a permis aux membres du Comité de mieux situer les réalisations de la première année, de mettre en lumière des difficultés et, au total, de mieux se gouverner pour la suite des choses.

Les principaux éléments du bilan de la première année, tant les réussites que les problèmes, peuvent se résumer comme suit :

(1) Cohésion interne

Les trois personnes formant le Comité constatent d'abord que, malgré leurs expériences professionnelles et leurs parcours de vie très différents, et en dépit du fait qu'elles ne s'étaient jamais rencontrées avant leur assermentation comme membres du CSUPAC, le 26 juin 2018, elles ont réussi à former un groupe qui a fonctionné efficacement, sans conflits irrésolus de personnes ou de visions, en conjuguant harmonieusement leurs compétences et leurs intérêts respectifs. Les trois membres du Comité ont appris à se connaître et ont établi un excellent climat de travail permettant à chaque personne de s'exprimer pleinement et au Comité de parvenir à de solides consensus.

(2) Compréhension du mandat

De manière générale, les membres du Comité estiment avoir développé une compréhension commune de leur mandat qui peut se résumer comme suit. Le Comité doit :

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

(3) Relation avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC

Le CSUPAC a établi avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et avec l'UPAC une relation que l'on peut décrire comme cordiale, empreinte de respect mutuel et de compréhension réciproque, et généralement très fonctionnelle. Les rencontres demandées ont été accordées en respectant le calendrier de travail du CSUPAC. Beaucoup de documents et d'information ont été fournis au Comité. Le Comité a eu accès aux divers responsables du Commissaire à la lutte contre la corruption. Le temps accordé par les responsables du Commissaire aux rencontres avec le Comité a correspondu aux attentes de ce dernier. Le Comité croit s'être fait accepter par la direction du Commissaire comme un interlocuteur incontournable.

(4) Information reçue

Cela dit, si le CSUPAC estime avoir vu et compris des choses importantes concernant l'UPAC, beaucoup restent encore à connaître et à comprendre. En effet, tout en reconnaissant que la relation avec le Commissaire et avec l'UPAC est positive, comme mentionné ci-dessus, le CSUPAC doit bien apprécier l'information qu'il a obtenue et la profondeur et l'exhaustivité de l'information reçue. Beaucoup de documents ont été fournis et beaucoup d'information a également été transmise verbalement. Le CSUPAC doit s'employer à mesurer non seulement ses zones de connaissances, mais aussi ce qu'il ne connaît pas et particulièrement ce qu'il ne sait pas qu'il ne connaît pas.

(5) Relations avec les partenaires de l'UPAC

Au cours de sa première année, le CSUPAC a pris contact avec les partenaires de l'UPAC. Ces derniers ont accordé de substantielles rencontres au Comité, ont amplement témoigné de leurs relations avec l'UPAC, ont formulé de nombreuses et riches observations concernant ce dernier et ont fourni de multiples suggestions susceptibles d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'UPAC ainsi que ses relations avec ses partenaires.

(6) Difficultés d'organisation

La première année de fonctionnement du Comité a été marquée par des difficultés organisationnelles. Comme on l'expliquera ci-après, l'année 2018-2019 entière s'est écoulée sans que le CSUPAC dispose de locaux propres. Certes, il n'est pas facile de trouver des locaux appropriés pour une très petite organisation comme le CSUPAC. Cependant, la lenteur à occuper ses locaux a eu des effets adverses multiples, depuis l'itinérance pour la tenue des rencontres de travail et des séances officielles jusqu'au retard à se doter d'un site Internet et d'archives organisées, à recruter du personnel et à assurer une juste perception de l'existence et de l'activité du CSUPAC dans l'espace public.

(7) Premier rapport annuel d'activités

Le Comité, entre la fin des premières rencontres avec l'UPAC en septembre 2018 et la mi-juin 2019, a réussi de manière pleinement consensuelle et en se dotant d'un périmètre d'intervention propre (c.-à-d. en évitant d'empiéter sur la compétence d'autres organismes), à mettre au point un premier rapport annuel d'activités et à le soumettre à l'Assemblée nationale en respectant la date fixée par l'article 35.17 de la Loi. Ce rapport comporte 23 recommandations unanimes, soigneusement réfléchies et formulées. Ces

recommandations couvrent de multiples dimensions et ont un caractère structurant pour l'avenir de l'UPAC.

(8) Réception du rapport

Même si nombre de personnes et de médias auraient voulu avoir plus d'information, d'évaluations, de jugements, du Comité sur le Commissaire à la lutte contre la corruption et sur l'UPAC, particulièrement sur les difficultés dans la pratique des enquêtes par le corps de police du commissaire, la « Mise en garde » précédant le rapport a été bien comprise par les médias en général et le contenu du rapport, notamment ses recommandations, a été reçu positivement et perçu comme offrant des pistes d'action méritant d'être poursuivies.

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

(9) Plan de travail triennal

De manière à réduire les risques d'errance ou de piétinement sur place, le CSUPAC a jugé opportun de se doter, d'octobre à décembre 2018, d'un premier plan triennal de travail. Ce plan précise les trois grandes dimensions de l'UPAC (prévention, vérification, enquête) qu'il faut étudier de près; il a aussi ciblé des zones méritant un examen périodique. Même s'il s'est avéré nécessaire de repenser le plan de travail triennal, comme on le précisera ci-après, il faut considérer comme un élément positif de la première année la mise au point d'un tel cadre pour orienter l'action, puisque cela a aussi été une manière de comprendre le mandat du Comité.

Tels sont les principaux éléments qui ressortent du retour que les membres du CSUPAC ont effectué sur leur travail de la première année de fonctionnement. Cela comporte un certain nombre d'enseignements pour la suite des choses.

II.2 MODE DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI PAR LE COMITÉ

À la suite de ce retour, il est opportun de signaler que la première année du CSUPAC a permis d'expérimenter un mode de fonctionnement qui a aussi été suivi en 2019-2020. On rappellera ici les éléments essentiels de ce mode de fonctionnement qui assurent à la fois le respect du mandat, l'efficacité des travaux et la bonne coordination et collaboration entre les membres.

II.2.1 Décisions par consensus

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

II.2.2 Types de réunions du Comité

Les membres ont convenu que le Comité, comme tel, tient trois types de réunions :

« SÉANCES »

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

Chaque séance du Comité (voir II.3 ci-après) donne lieu à un procès-verbal rédigé sous l'autorité du président et soumis à l'approbation des membres.

« RENCONTRES OFFICIELLES »

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

Les dates des rencontres officielles sont consignées dans un registre.

« RENCONTRES DE TRAVAIL »

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

II.2.3 Déclaration d'intérêts des membres

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

II.2.4 Soutien administratif du ministère de la Sécurité publique

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

II.3 ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2019-2020

Les principales activités du Comité pendant l'exercice 2019-2020 peuvent se résumer comme suit :

II.3.1 Séances

Au cours de la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020, le Comité a tenu quatre séances officielles :

Septième séance : le 8 mai 2019
 Huitième séance : le 30 septembre 2019
 Neuvième séance : le 16 janvier 2020
 Dixième séance : le 13 février 2020

II.3.2 Rencontres officielles du Comité

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

REGISTRE DES RENCONTRES OFFICIELLES Année 2019-2020

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

II.3.3 Rencontres de travail

Le CSUPAC a tenu 18 rencontres de travail au cours de l'année 2019-2020 :

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

II.3.4 Code d'éthique

Le CSUPAC a adopté, lors de sa séance du 16 janvier 2020, un code d'éthique pour ses membres. Le texte est joint à l'annexe 5.

II.3.5 Programme d'examen continu

Au cours de l'année 2019-2020, le Comité a poursuivi une activité entreprise en 2018-2019, soit la mise en œuvre de son Programme d'examen continu (PEC) de l'UPAC inscrit dans son plan de travail 2018-2022 et impliquant des rencontres statutaires avec le Commissaire et l'UPAC.

Le PEC s'intéresse à six dimensions ou zones d'organisation et de fonctionnement du Commissaire :

- Zone 1 : Mission, vision, valeurs et nature distinctive du corps policier;
- Zone 2 : Gestion stratégique;
- Zone 3 : Gestion de la performance;
- Zone 4 : Gestion intégrée des risques et suivi des rapports;
- Zone 5 : Relations avec les citoyens;
- Zone 6 : Coopération avec d'autres organismes.

Le 5 juin 2019, une rencontre officielle avec le commissaire et des membres de son équipe a permis au Comité de recevoir des renseignements et des explications en réponse aux questions figurant dans deux zones du Programme d'examen continu. Il s'agit d'une part de la zone 3 du PEC sur l'enjeu de la gestion de la performance. Cette zone vise des questions telles que l'alignement stratégique de la gestion, la cohérence des mesures de performance ou encore l'efficacité des processus de gestion. D'autre part, en vertu de la zone 4 du PEC, le Comité a questionné le Commissaire sur la problématique de la gestion intégrée des risques, dont la détermination des risques possibles, les contrôles internes, l'ensemble des enjeux liés à sa réputation, les questions d'éthique et les suivis relatifs à des recommandations du Vérificateur général du Québec. Une rencontre comparable tenue le 20 novembre 2019 a porté sur la question des relations avec les citoyens (zone 5), dont le traitement des dénonciations et les essais pour en améliorer les pratiques, l'information transmise aux citoyens sur les suivis et les améliorations du processus, la mise en valeur de la fonction de prévention et l'offre de services en cette matière.

Ces rencontres de mise en œuvre du Programme d'examen continu ont permis au Comité de mieux connaître et comprendre l'organisation et le fonctionnement du Commissaire et de définir des enjeux pouvant faire l'objet d'analyses plus approfondies par le Comité dans le cadre de son plan de travail.

Au terme de l'expérience du PEC au cours des exercices 2018-2019 et 2019-2020, le Comité a jugé opportun de maintenir ce programme et ses rencontres statutaires avec l'UPAC afin d'examiner méthodiquement et de manière récurrente la situation de l'UPAC en regard des six zones et des résultats obtenus. Pour ce faire, le Comité recourra à un tableau de suivi mis au point en collaboration avec le Commissaire. Ce tableau, pour chacune des six zones, doit

fournir des renseignements deux fois par année, soit en date du 31 mars (avec transmission au CSUPAC des données le ou avant le 31 mai) et du 30 septembre (transmission le ou avant le 31 octobre). Après étude des données de chaque édition successive du tableau de suivi, le Comité tiendra une rencontre statutaire avec le Commissaire pour bien évaluer les choses comme doit le faire un organisme de surveillance.

II.3.6 Révision du plan de travail triennal du Comité

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

Au cours de l'année 2019-2020, le Comité a de nouveau modifié son Plan de travail triennal. Outre le délai mis à constituer une permanence privant le Comité des services indispensables d'analystes professionnels pour colliger et analyser l'information requise pour la formulation éventuelle d'avis et de recommandations, des considérations plus importantes ont imposé la nécessité d'entreprendre plus rapidement qu'en 2020-2021, tel que le prévoyait le plan de travail initial, l'examen de la pratique des enquêtes effectuées par le Commissaire à la lutte contre la corruption. L'avortement de certains procès, la prolongation jugée par certains induite de certaines enquêtes, la décision en novembre 2019 du commissaire de clore une enquête ancienne majeure qui semblait ne pas pouvoir satisfaire aux exigences juridiques actuelles en matière de preuve, tous ces facteurs ont amené les médias et des élus à se questionner très sérieusement sur le travail d'enquête mené par le corps de police du Commissaire. Dans ces conditions, le Comité ne pouvait maintenir son intention initiale de fixer à l'exercice 2020-2021 le début de son examen de la pratique des enquêtes par le CLCC. De plus, la complexité de l'enjeu des enquêtes et les multiples dimensions du sujet ont convaincu d'étaler sur plus d'une année le chantier sur les enquêtes.

Outre le rapport annuel d'activités, les documents produits par le Comité seront remis au président de l'Assemblée nationale, au Commissaire, à l'UPAC, au ministère de la Sécurité publique et aux autres organismes pouvant être intéressés, et rendus publics, selon les dispositions de l'article 35.5 de la Loi.

Le texte du Plan de travail 2020-2023 est joint à l'annexe 6.

II.4 RESSOURCES DU COMITÉ

Au cours de l'exercice 2019-2020, le temps et l'énergie des trois membres du CSUPAC ont constitué la plus importante proportion des ressources du Comité. Les membres ont aussi fourni leurs propres instruments de travail.

II.4.1 Personnel

Les ressources en personnel se sont établies comme suit en 2019-2020 :

- a) Secrétaire du Comité : du 23 avril au 23 octobre 2019, le Comité a bénéficié des services d'un cadre agissant à titre de secrétaire. Mais la personne occupant le poste a choisi de quitter la fonction. Après évaluation de la situation d'un tel poste et de ses propres besoins pour l'avenir prévisible, le Comité a décidé de laisser ce poste vacant jusqu'à nouvel ordre;
- b) Adjointe administrative : du 28 octobre 2019 au 7 février 2020, le Comité a bénéficié du soutien d'une adjointe administrative;
- c) Depuis le 2 mars 2020, le Comité bénéficie du soutien d'une analyste spécialisée en amélioration des procédés.

II.4.2 Locaux

Les services du ministère de la Sécurité publique et la Société québécoise des infrastructures ont trouvé au centre-ville de Montréal des locaux pour le CSUPAC. Cependant, la situation occasionnée au Québec par la pandémie de COVID-19 a ralenti les processus administratifs d'aménagement des locaux qui ne furent pas disponibles à la date originellement prévue du 1^{er} mai 2020.

II.4.3 Budget

Pour l'exercice 2019-2020, le Comité a disposé d'un budget de départ de 717 900 \$ versé par le ministère de la Sécurité publique. Les fluctuations dans le personnel du Comité, le retard quant à l'occupation de ses propres locaux, les problèmes vécus du fait de la crise sanitaire, font que les dépenses réelles de l'exercice ne peuvent être tenues pour représentatives des coûts inhérents au fonctionnement du CSUPAC. On trouvera à l'annexe 7 les documents sur le budget du Comité.

II.5 CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE MANDAT DU CSUPAC

Les travaux menés par le Comité au cours de l'année 2019-2020 ont été l'occasion de réflexions continues sur le rôle du CSUPAC. Comme le rappelle le premier chapitre du présent rapport, la loi instituant le Comité et l'UPAC a été soigneusement étudiée, notamment dans sa version modifiée en 2019. La Loi concernant la lutte contre la corruption comporte des articles sur ce que le CSUPAC doit faire, peut faire et ne doit pas faire. À la Loi s'ajoutent les décrets gouvernementaux qui, depuis 2011, ont progressivement constitué l'UPAC. C'est en progressant dans l'exercice de leur mandat que les membres estiment pouvoir en approfondir les implications et les limites. Les membres tiennent à partager leur réflexion sur cette question.

En effet, pour que les instances et les personnes prenant connaissance du présent rapport apprécient correctement les résultats du travail effectué par le CSUPAC, il convient de rappeler ici, par une comparaison avec le mécanisme de la commission d'enquête telle qu'elle est définie par la loi, en quoi le Comité s'en distingue et comment il agit dans un périmètre différent et plus circonscrit que celui d'une commission d'enquête, et ce, avec des pouvoirs et des moyens très différents. Le tableau qui suit illustre ce qui vient d'être dit.

Tableau 2.1

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

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

Aux contraintes tenant aux pouvoirs dévolus au CSUPAC et au statut de ses membres s'ajoutent, comme on le verra ultérieurement, des limites dans l'examen de la pratique des enquêtes effectuées par le CLCC.

Il est donc essentiel que les instances et les personnes examinant et appréciant les travaux du CSUPAC soient bien au fait des contraintes évoquées ci-dessus.

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre III - LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ANNÉE 2018-2019

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

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

[...]

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

Le Comité a reçu et examiné le document intitulé *Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption incluant le rapport d'activités de l'UPAC pour l'exercice 2018-2019* (ci-après: *Rapport 2018-2019*). Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale par la ministre de la Sécurité publique, le 22 octobre 2019. Comme le requiert l'article 25 de la Loi, le Commissaire a procédé à la présentation publique de son rapport à Québec le 13 novembre 2019.

Pour l'examen du *Rapport 2018-2019*, le Comité a repris la méthode utilisée dans son premier rapport d'activités, pour l'exercice 2018-2019. Cette méthode comporte deux étapes. Dans un premier temps, il faut examiner le document à la lumière des exigences législatives en matière de rapports annuels de gestion applicables au Commissaire et à l'UPAC en leur qualité d'organismes publics assujettis à de telles exigences. Dans un deuxième temps, le *Rapport 2018-2019* doit être analysé en lui-même, notamment en comparaison avec l'édition antérieure qui a fait l'objet d'un examen et d'une recommandation par le Comité dans son premier rapport d'activités.

III.1 CONFORMITÉ DU *RAPPORT 2018-2019* AUX EXIGENCES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR

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

En premier lieu, le document doit respecter des dispositions propres à la Loi concernant la lutte contre la corruption. Celle-ci prescrit les informations devant y figurer :

25. Le commissaire produit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, son rapport annuel de gestion au ministre, qui le dépose devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

Ce rapport doit notamment contenir les renseignements suivants :

1° le nombre de dénonciations d'actes répréhensibles reçues et le nombre de celles retenues;

2° le nombre de dossiers transmis à des fins de vérification;

3° le nombre d'enquêtes demandées par le commissaire;

- 4° le nombre d'arrestations effectuées;
- 5° le nombre de condamnations obtenues;
- 6° tout autre élément d'information que le ministre requiert.

Le *Rapport 2018-2019* fournit, dans une section intitulée « 6.1 Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) » (page 44) et dans différents tableaux, les informations requises par la Loi :

- 1° Dénonciations reçues : 513 et 626 analysées (tableau 1);
- 2° Dossiers transmis en vérification : 33 (tableau 1);
- 3° Enquêtes demandées : 168 (tableau 1);
- 4° Arrestations effectuées : information absente comme telle. Mais le rapport précise que 11 individus ont été accusés en matière criminelle (tableau 7) et 28 en matière pénale, dont 24 personnes morales (tableau 9). On comprend évidemment que les personnes morales ne peuvent être arrêtées et, d'autre part, que des personnes « accusées » n'ont pas nécessairement été arrêtées;
- 5° Condamnations obtenues :
 - en matière criminelle : 11 individus (tableau 8);
 - en matière pénale : 22 individus et 25 personnes morales, ce qui correspond aussi à 5 000 708 \$ en amendes imposées (tableau 10).

À la lumière de ces observations, le Comité juge que le *Rapport 2018-2019* du CLCC et de l'UPAC respecte les dispositions de l'article 25 de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

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

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

À la lecture du paragraphe 24 3° de la loi en cause, on comprend que, dans la vie et la pratique de l'administration publique québécoise, le document appelé « rapport annuel de gestion » appartient à un genre littéraire très codifié. De fait, cette codification est établie et explicitée par le Secrétariat du Conseil du trésor dans son document intitulé *Rapport annuel de gestion 2018-2019. Instructions destinées aux ministères et organismes*. La table des matières de ce document donne une très bonne idée de ce que doit être la table des matières d'un rapport annuel de gestion. Plus précisément, on trouve, dans une section de ce document, intitulée « Structure d'un rapport annuel de gestion », une liste de matières que le Secrétariat du Conseil du trésor recommande aux ministères et aux organismes d'insérer dans leur rapport annuel de gestion. On comprend que le verbe « recommande »

doit être interprété à la lumière du titre général du document du Secrétariat du Conseil du trésor, soit ***Instructions destinées aux ministères et organismes***.

Pour achever son examen du *Rapport 2018-2019* à la lumière des exigences législatives applicables, le Comité de surveillance a cherché à établir comment ce rapport se conforme, ou non, aux instructions du Secrétariat du Conseil du trésor. La méthode suivie par le Comité à cette fin est illustrée dans le tableau 3.1 qui établit, dans la colonne de gauche, la liste des matières que le Secrétariat du Conseil du trésor demande de traiter et, dans la colonne de droite, les composantes du *Rapport 2018-2019* qui sont destinées à répondre aux demandes du Secrétariat.

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

Tableau 3.1 (suite)

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2018-2019 ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Rapport de 2018-2019 du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC)</i> T = Tableau
3. Présentation des résultats 3.1 Relatifs au plan stratégique 3.2 Relatifs à la Déclaration de services aux citoyens	3. Présentation des résultats 3.1 Relatifs au plan stratégique : - Tableau synthèse (T11, pages 26-27), avec information détaillée (enjeux, orientations, objectifs, indicateurs, cibles et résultats pour ces cibles pour les années 2016-2017 à 2018-2019), plus tableaux détaillés par enjeux du plan : - 1. Enquête (T12) - 2. Vérification (T13) - 3. Intégrité des entreprises (T14, 15) - 4. Prévention (T16, 17) - 5. Performance organisationnelle (T18) 3.2 Relatifs à la Déclaration de services aux citoyens : T19 engagements et résultats
4. Rapport d'activité	4. Rapport d'activité: S. O.
5. Utilisation des ressources 5.1 Ressources humaines	5. Utilisation des ressources 5.1 Ressources humaines Données sur les ressources humaines (pages 38-39) : T20 Nombre; T21, T22, T23 Formation; T24 Taux de départs volontaires; 5.2 Gestion et contrôle des effectifs : T25 Contrats de service 5.3 Ressources financières : T26 Budget de dépenses 5.4 Ressources informationnelles : T27 et T28 Coûts et projets
6. Gouvernance (sociétés d'État)	6. Gouvernance (sociétés d'État) : S. O.

Tableau 3.1 (suite et fin)

CORRESPONDANCE ENTRE LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR 2018-2019 ET LES INSTRUCTIONS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Instructions de contenu du Secrétariat du Conseil du trésor	Rapport de 2018-2019 du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC) T = Tableau
7. Politiques gouvernementales 7.1 Développement durable 7.2 Politique de financement des services publics 7.3 Allègement réglementaire et administratif 7.4 Occupation et vitalité du territoire 7.5 Accès à l'égalité en emploi 7.6 Égalité femmes et hommes 7.7 Emploi et qualité de la langue française 7.8 Code d'éthique et de déontologie 7.9 Divulgence d'actes répréhensibles à l'égard d'organismes publics 7.10 Accès (documents et protection des renseignements personnels)	6. Application d'exigences législatives et gouvernementales 6.1 Information fournie tel que cela est requis par l'article 25 de la LCLCC sur le nombre de dénonciations reçues et traitées et sur les accusations et les condamnations en matière criminelle et pénale 6.2 Développement durable : information= fournie par T30 à 35 selon différents objectifs gouvernementaux 6.3 « <i>Le commissaire n'offre pas de services ou de biens tarifés</i> » (p. 48) 6.4 Information fournie sur le travail en cours par le Commissaire associé aux vérifications 6.5 « <i>Le Commissaire n'est pas un organisme assujetti à la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires</i> » (p. 48) 6.7 Information fournie pour les membres de minorités diverses (7.5) et pour les femmes (7.6) par T36 à 44 6.8 Information fournie par T47 à 49 6.6 Code d'éthique et de déontologie joint à l'annexe 1; « <i>Aucune situation nécessitant une intervention en matière d'éthique et de déontologie n'a été signalée en 2018-2019</i> » (p. 49) 6.9 Information fournie par T50 6.10 Information fournie par T51 à 53

La conclusion qui se dégage de la lecture de ce tableau, selon l'analyse effectuée par le CSUPAC, est que le *Rapport annuel de gestion du commissaire pour 2018-2019* fournit l'information que demande le Secrétariat du Conseil du trésor. Le document peut être dit conforme aux obligations de la Loi sur l'administration publique telles qu'elles sont

formulées par le Secrétariat, comme il peut être jugé conforme aux exigences de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

III.2 CONTENU DU *RAPPORT 2018-2019*

Le Comité s'est aussi intéressé très attentivement au contenu du *Rapport 2018-2019* pour apprécier la nature, la quantité et la qualité de l'information sur les activités du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC. Pour le rapport annuel de gestion de 2017-2018, le Comité s'était d'abord employé à établir une comparaison avec le rapport de l'année précédente (2016-2017). Les tableaux qui suivent proposent aussi une comparaison avec le rapport de l'année précédente, lorsque cela est pertinent. Une fois la comparaison de base terminée, le Comité sera en mesure de formuler des commentaires plus développés.

À la suite de son examen du rapport de 2017-2018, le Comité avait suggéré aux responsables de la rédaction du *Rapport 2018-2019* d'en numéroté les diverses sections et sous-sections, et ce, dans le but de faciliter la lecture d'un document abondant en parties, thèmes, informations, tableaux et graphiques. Une telle numérotation des parties du texte permet à la personne qui lit le rapport, mais pour laquelle les activités du Commissaire ne sont pas nécessairement familières, de toujours savoir dans quelle partie du rapport elle se trouve. Le Comité se réjouit de constater que la suggestion a été reçue et mise en œuvre dans le *Rapport 2018-2019*, ce dont il remercie le commissaire et son équipe. Le Comité salue aussi la clarté et la lisibilité matérielles du document.

À la suite de cette remarque préliminaire, on peut, en premier lieu, comparer généralement le contenu du *Rapport 2018-2019* au contenu de celui de l'année précédente. C'est ce que propose le tableau 3.2.

Tableau 3.2
COMPARAISON GÉNÉRALE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2018-2019 DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AVEC LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2017-2018

Contenu du <i>Rapport de 2018-2019</i>	Comparaison avec le rapport de 2017-2018
2018-2019 L'année en bref	SECTION ENTIÈREMENT NOUVELLE
Déclaration de fiabilité	Texte identique à 2017-2018
1. Présentation du commissaire à la lutte contre la corruption	
1.1 Historique	[1.1] Historique presque identique
1.2 Mission	[1.2] Mission identique + paragraphe sur trois « <i>charges distinctes au sein du Commissaire</i> »
1.2.1 Commissaire	[1.2.1] Texte identique à 2017-2018
1.2.2 Commissaire associé aux enquêtes	[1.2.2] Texte identique à 2017-2018
1.2.3 Commissaires associés aux vérifications	[1.2.3] Texte identique + référence à l'Autorité des marchés publics
1.2.4 Distinction entre Commissaire et UPAC	[1.2.4] SECTION ENTIÈREMENT NOUVELLE
1.3 Distinction entre les enquêtes et les vérifications	[1.3] SECTION ENTIÈREMENT NOUVELLE
1.3.1 Vérification	[1.3.1] TEXTE NOUVEAU
1.3.2 Enquête	[1.3.2] TEXTE NOUVEAU
1.4 Organisation	[1.4] TITRE NOUVEAU
1.4.1 Vision et valeurs	[1.4.1] Texte identique à 2017-2018
1.4.2 Déclaration de services aux citoyens	[1.4.2] Texte identique à 2017-2018
1.5 Contexte	[1.5] SECTION ENTIÈREMENT NOUVELLE
1.5.1 Transformation en corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption	
1.5.2 Changement à la direction du Commissaire	
1.5.3 Participation aux travaux du projet de loi n° 1	
1.5.4 Travaux du CSUPAC	
1.5.5 Enquête du Bureau des enquêtes Indépendantes	

Tableau 3.2 (suite 1)

COMPARAISON GÉNÉRALE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2018-2019 DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AVEC LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2017-2018

Contenu du <i>Rapport de 2018-2019</i>	Comparaison avec le rapport de 2017-2018
2. Rapport 2018-2019 de l'UPAC	
2.1 Mission de l'Unité permanente anticorruption	[2.1] Titre légèrement modifié, texte identique à 2017-2018
2.2 Faits saillants de l'UPAC en 2018-2019	[2.2] SECTION ENTIÈREMENT NOUVELLE
- Prévention et gestion des risques	
- Vérification	
- Intégrité des entreprises	
- Enquêtes	
2.3 Dénonciations d'actes répréhensibles	[2.3] TEXTE RENOUVELÉ. Un seul tableau pour dénonciations et décisions du commissaire
2.4 Prévention et gestion des risques	[2.4] Ajout de « gestion des risques » au titre
2.4.1 Activités de prévention	[2.4.1] TEXTE RENOUVELÉ. Tableau ^{Note 1}
2.4.2 Gestion des risques	[2.4.2] TEXTE NOUVEAU
2.5 Vérifications	
2.5.1 Unité autonome de vérification de la C. C. Q.	[2.5.1] TEXTE RENOUVELÉ. Tableau ^{Note 1}
2.5.2 Service de vérification du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)	[2.5.2] TEXTE RENOUVELÉ. Tableau ^{Note 1} Précisions à la suite de la création de l'AMP
2.6 Intégrité des entreprises	[2.6] TEXTE RENOUVELÉ. Tableau ^{Note 1}
2.7 Enquêtes	[2.7]
2.7.1 Enquêtes criminelles	[2.7.1] TEXTE RENOUVELÉ. Tableaux ^{Note 1}
2.7.2 Enquêtes pénales	[2.7.2] TEXTE RENOUVELÉ. Tableaux ^{Note 1}

Tableau 3.2 (suite 2)

COMPARAISON GÉNÉRALE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2018-2019 DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AVEC LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2017-2018

Contenu du Rapport de 2018-2019	Comparaison avec le rapport de 2017-2018
3. Résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique Tableau synthèse Enjeu 1. Enquête Enjeu 2. Vérification Enjeu 3. Intégrité des entreprises - Entreprises autorisées - Demandes reçues de l'Autorité en traitement Enjeu 4. Prévention - Activités de sensibilisation - Gestion des risques Enjeu 5. Performance organisationnelle	Tableau synthèse identique mis à jour pour l'année 2018-2019 Enjeu 1. Modifications mineures et mise à jour commentée Enjeu 2. Modifications mineures et mise à jour commentée Enjeu 3 : - Entreprises autorisées : comme Enjeux 1 et 2 - Demandes reçues : comme Enjeux 1 et 2 Enjeu 4 : - Activités de sensibilisation : comme Enjeux 1 et 2 - Gestion des risques : TEXTE RENOUVELÉ Enjeu 5. Comme Enjeux 1 et 2
4. Résultats relatifs aux engagements de la Déclaration de services aux citoyens	[4] Modifications mineures
5. Utilisation des ressources allouées 5.1 Ressources humaines 5.2 Gestion et contrôle des effectifs 5.3 Ressources financières 5.4 Ressources informationnelles	[5.1] Substantiellement mêmes données avec légères modifications de présentation [5.2] Dans le rapport 2017-2018, cette sous-section était placée à la partie 6 (Exigences législatives et gouvernementales) [5.3] Modifications mineures et mise à jour [5.4] SOUS-SECTION RENOUVELÉE AVEC TABLEAUX

Tableau 3.2 (suite 3 et fin)**COMPARAISON GÉNÉRALE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2018-2019 DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AVEC LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2017-2018**

Contenu du <i>Rapport de 2018-2019</i>	Comparaison avec le rapport 2017-2018²
6. Application des exigences législatives et gouvernementales 6.1 <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (chapitre L-6.1) 6.2 Développement durable 6.3 Politique de financement de services publics 6.4 Allègement règlementaire et administratif 6.5 Occupation et vitalité du territoire 6.6 Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics 6.7 Accès à l'égalité en emploi 6.8 Emploi et qualité de la langue française 6.9 Divulgence d'actes répréhensibles à l'égard d'organismes publics 6.10 Accès aux documents et protection des renseignements personnels	[6.1] Mise à jour des données pour 2018-2019 [6.2] Mise à jour de l'information pour 2018-2019 [6.3] Texte identique à 2017-2018 [6.4] TEXTE RENOUVELÉ [6.5] Texte identique à 2017-2018 [6.6] TEXTE RENOUVELÉ [6.7] TEXTE RENOUVELÉ. Modification de la forme des tableaux et mise à jour des données pour 2018-2019 [6.8] Modifications mineures [6.9] TEXTE RENOUVELÉ AVEC AJOUT D'UN TABLEAU [6.10] TEXTE RENOUVELÉ AVEC AJOUT D'UN TABLEAU
Annexe : Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics du Commissaire à la lutte contre la corruption	Idem

Note 1 : Le graphique accompagnant le tableau n'est pas repris dans le *Rapport 2018-2019*.

Note 2 L'ordre de présentation des sections de la partie 6 en 2018-2019 n'est pas le même que dans le rapport de 2017-2018.

On constate à la simple lecture de ce tableau que le CLCC a déployé des efforts importants pour enrichir le contenu de son rapport annuel de gestion. Le Comité y reviendra.

En second lieu, il convient d'attirer l'attention sur un choix éditorial particulier concernant le *Rapport 2018-2019*. En effet, pour illustrer les données quantitatives du rapport, cette édition élimine tous les graphiques qui figuraient dans la précédente et ne conserve que des tableaux. De prime abord, on peut penser que ces deux manières de représenter des données quantitatives s'équivalent et que le choix de privilégier des tableaux plutôt que des graphiques n'a pas à être longuement commenté. Mais il convient d'y regarder de plus près pour voir si le passage des graphiques du rapport de 2017-2018 aux seuls tableaux du *Rapport 2018-2019* n'a pas pour effet de réduire l'information fournie.

Rappelons que les graphiques du rapport de 2017-2018 fournissent des données annuelles pour toutes les années consécutives d'une série débutant à une année particulière (qui n'est pas la même dans tous les graphiques). On obtient ainsi des séries statistiques comme l'indique le tableau 3.3.

Tableau 3.3

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

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

Pour diverses raisons, les séries statistiques fournies par les graphiques du rapport de 2017-2018 ne débutent pas toutes la même année, mais il n'est pas nécessaire ici et en ce moment de chercher à expliquer cet état de choses. Ce qui mérite d'être noté, c'est le fait que chacun des graphiques du rapport de 2017-2018, qui présente des données pour plus d'une année, permet de suivre les données d'une année à l'autre de manière continue depuis la première année de la série jusqu'à celles de l'année 2017-2018.

En abandonnant les graphiques au profit des seuls tableaux, le *Rapport annuel de gestion de 2018-2019* abandonne aussi les séries statistiques annuelles. Par contre, la version

2018-2019 conserve une information intéressante, soit, pour chaque variable se prêtant à une comparaison d'une année avec une ou d'autres, le total des cas de cette variable depuis une année de départ. Comme l'établit le tableau 3.4, dans la majorité des cas, l'année de départ pour le total des cas d'une variable est la même que dans les graphiques traitant des mêmes variables. Lorsque le *Rapport 2018-2019* se borne à comparer les données pour cette année à celles de 2017-2018, le rapport de 2017-2018 fait lui-même la comparaison avec l'année 2016-2017.

Tableau 3.4
INFORMATION RÉTROSPECTIVE DANS LES TABLEAUX DU RAPPORT 2018-2019
COMPARATIVEMENT AUX GRAPHIQUES ET AUX TABLEAUX CORRESPONDANTS DU
RAPPORT DE 2017-2018

Précisions sur les colonnes du tableau :

A) Numéro et titre du tableau dans le *Rapport 2018-2019* qui comporte une référence à une année antérieure;

B) Année depuis laquelle le total de la variable indiquée dans la colonne A est établi;

C) Numéro du graphique de l'édition 2017-2018 fournissant la même information et première année citée par le graphique.

A) TABLEAUX DU RAPPORT 2018-2019	B) Total depuis l'année	C) GRAPHIQUES 2017-2018 (T = tableau, le cas échéant)	
		N°	Année initiale
1. Réception et traitement des dénonciations d'actes répréhensibles	2012-13	1	2012-2013
2. Nombre d'activités de prévention et de participants	2011-12	12	2011-2012
3. Nombre d'activités d'accompagnement en gestion des risques et de participants	2015-16		
4. Montants des réclamations en lien avec des heures non déclarées	2012-13	8	2012-2013
5. Nombre d'analyses sur les contrats dans les municipalités	2011-12	9	2011-2012
6. Nombre de demandes reçues de l'Autorité et d'avis émis par le commissaire associé	2012-13	10	2012-2013
7. Nombre d'accusés en matière criminelle	2009-10	3	2009-2010
8. Nombre de condamnés en matière criminelle	2012-13	4	2012-2013
9. Nombre d'accusés en matière pénale	2012-13	6	2012-2013
10. Nombre de condamnés en matière pénale	2014-15	7	2014-2015
11.-18. Résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique selon les cinq enjeux : les années sont considérées depuis 2016-2017	-----	T 3 à 10 : mêmes années de référence	
19. Résultats relatifs à la Déclaration de services aux citoyens : la seule année considérée est 2018-2019	-----	T 11 pour la seule année 2017-2018	
20. Répartition des effectifs en poste au 31 mars 2019 par secteur d'activité	2017-18	T 12	2016-2017
21. Répartition des dépenses totales destinées à la formation et au développement du personnel par champ d'activité	2017-18	T 15	2016-2017
22. Évolution des dépenses en formation	2017-18	T 16	2016-2017
23. Nombre de jours de formation par catégorie d'emploi	2017-18	T 17	2016-2017
24. Taux de départ volontaire du personnel régulier	2016-17	T 14	2015-2016
25. Contrats de service en 2018-2019	-----	T 36	-----
26. Ressources financières	2017-18	T 18	2016-2017
27.-29. Ressources informationnelles	-----	T 29	-----
30.-35. Objectifs du gouvernement en développement durable	-----	T 30-35	-----

Tableau 3.4 (suite)
INFORMATION RÉTROSPECTIVE DANS LES TABLEAUX DU RAPPORT 2018-2019
COMPARATIVEMENT AUX GRAPHIQUES CORRESPONDANTS DU RAPPORT DE
2017-2018

Précisions sur les colonnes du tableau :

A) Numéro et titre du tableau dans le *Rapport 2018-2019* qui comporte une référence à une année antérieure;

B) Année depuis laquelle le total de la variable indiquée dans la colonne A est établi;

C) Numéro du graphique de l'édition 2017-2018 fournissant la même information et première année citée par le graphique.

A) TABLEAUX DU RAPPORT 2018-2019	B) Total depuis l'année	C) GRAPHIQUES 2017-2018 (T = tableau, le cas échéant)	
		N°	Année initiale
36. Effectif régulier au 31 mars 2019	-----		-----
37. Nombre de personnes embauchées membres de groupes cibles en 2018-2019 par statut d'emploi	-----	T 23	-----
38. Évolution du taux d'embauche global des membres des groupes cibles par statut d'emploi	2016-17	T 24	2015-2016
39. Évolution de la présence des membres des groupes cibles (excluant les membres des minorités visibles et ethniques) au sein de l'effectif régulier- résultats comparatifs au 31 mars de chaque année	2016-17	T 25	2015-2016
40. Évolution de la présence des membres des minorités visibles et ethniques au sein de l'effectif régulier et occasionnel — résultats comparatifs au 31 mars de chaque année	2017-18	T 26	2016-2017
41. Présence des membres des minorités visibles et ethniques au sein de l'effectif régulier et occasionnel — résultat pour le personnel d'encadrement au 31 mars 2019	-----		
42. Taux d'embauche des femmes en 2018-2019 par statut d'emploi	-----	T 27	-----
43. Taux de représentativité des femmes en 2018-2019 par catégorie d'emploi	-----	T 28	-----
44. Nombre de dossiers soumis au Centre de services partagés du Québec en lien avec le Programme de développement de l'employabilité à l'intention des personnes handicapées	2016-17		
45. Nombre de nouveaux participants au Programme de développement de l'employabilité à l'intention des personnes handicapées accueillis du 1 ^{er} avril au 31 mars 2019	2016-17		
46. Autres mesures ou actions en 2018-2019	-----		
47.-49. Utilisation de la langue française	-----	T 37-39	-----
50. Divulgaration d'actes répréhensibles dans les organismes publics	-----		
51.-54. Accès aux documents	-----	T 19-21	-----

Au terme de l'examen résumé par les tableaux 3.3 et 3.4, le Comité conclut que le choix éditorial d'abandonner les graphiques au profit des seuls tableaux entraîne la perte d'une information très précise, soit la possibilité de séries statistiques continues permettant de suivre d'une année à l'autre l'évolution d'une variable donnée, depuis le nombre de dénonciations reçues jusqu'aux condamnations criminelles ou pénales en passant par le nombre d'individus ou de personnes morales en cause.

III.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES SUR LE *RAPPORT 2018-2019*

Les analyses de la section précédente permettent au CSUPAC de formuler des observations et des commentaires sur le *Rapport 2018-2019*.

En premier lieu, le Comité formule trois observations :

(1) Le *Rapport 2018-2019* possède de belles qualités sur le plan de la présentation matérielle et de la lisibilité;

(2) Le *Rapport 2018-2019* fournit, pour l'essentiel et en regard des exigences de l'article 25 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, autant d'information quantitative que l'édition de 2017-2018, sous réserve de la disparition de certaines séries statistiques annuelles pour plusieurs variables;

(3) Le *Rapport 2018-2019* témoigne d'un considérable et fort louable effort pour accroître l'information de nature plus qualitative et analytique. Cela s'observe à deux égards :

- d'une part, comme l'indique le tableau 3.3, plusieurs sections et sous-sections reprises du rapport de 2017-2018 sont en fait des textes renouvelés de manière variablement considérable, non seulement sous forme de mise à jour, mais souvent sous forme de précisions ou d'explications nouvelles. Cet effort témoigne d'un souci de mieux rendre compte des réalités du CLCC et de l'UPAC;
- d'autre part, le *Rapport 2018-2019* comporte plusieurs sections ou sous-sections nouvelles :
 - en ouverture, l'année 2018-2019 en bref,
 - la sous-section 1.2.4 distinguant le CLCC et l'UPAC, précision qui sera éclairante pour de nombreux lecteurs,
 - la section 1.3 distinguant la vérification de l'enquête, activités dont les implications juridiques sont importantes,
 - la section 1.5 qui rappelle des événements importants survenus au cours de l'exercice dans la vie et le fonctionnement du CLCC et de l'UPAC,
 - la section 2.2 répertoriant et décrivant les faits saillants de l'UPAC, ce qui concourt à une meilleure connaissance et à une meilleure compréhension des réalités que recouvre ce sigle.

Toutes ces additions au *Rapport 2018-2019* constituent des apports tout à fait pertinents et éclairants pour lesquels le CSUPAC rend volontiers hommage au Commissaire et à l'UPAC.

Cela dit, le Comité de surveillance rappelle qu'il a formulé, dans son rapport d'activités de 2018-2019, une recommandation précise et détaillée sur la question du rapport annuel de gestion du CLCC et de l'UPAC. Le tableau 3.5 indique les éléments du *Rapport 2018-2019* qui répondent, à des degrés variables, à la recommandation 11 du CSUPAC.

Tableau 3.5

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

NOTE : Dans la colonne de droite, l'italique indique des éléments nouveaux

RECOMMANDATION DU CSUPAC 2018-2019	SUIVIS DANS LE RAPPORT 2018-2019
a) La conjoncture dans laquelle s'effectue le travail de l'UPAC, dont son nouveau corps de police spécialisé;	[a] Éléments dans « <i>L'année en bref</i> » 1.3 « <i>Distinction vérification et enquête</i> » 1.5 « <i>Contexte</i> »
b) La situation et les développements significatifs vécus par l'UPAC durant l'exercice terminé;	[b] Éléments dans « <i>L'année en bref</i> » 1.5 « <i>Contexte</i> » 2.2 « <i>Faits saillants de l'UPAC en 2018-2019</i> »
c) Toute autre réalité permettant de mieux comprendre les données quantitatives du rapport concernant les enquêtes;	c) Aucune information
d) L'évolution de la problématique et des travaux en matière de vérification;	[d] 1.3 « <i>Distinction vérification et enquêtes</i> » 1.2.4 « <i>Distinction Commissaire et UPAC</i> »
e) L'évolution de la problématique et des travaux en matière de prévention;	[e] 2.4.2 « <i>Gestion des risques</i> »
f) Les progrès enregistrés dans la lutte contre la corruption;	[f] Quelques informations: « <i>L'année en bref</i> » + 2.2 « <i>Faits saillants de l'UPAC en 2018-2019</i> »
g) La nature des activités de formation professionnelle du personnel de l'UPAC et les organismes les assurant;	g) Même type d'information quantitative qu'en 2017-2018
h) Les actions menées et les résultats obtenus pour accroître la représentation des membres des groupes ciblés au sein du personnel régulier;	h) Même type d'information quantitative qu'en 2017-2018
i) Les activités de communication interne et les activités de reconnaissance du personnel;	i) Aucune information
j) Les relations avec les partenaires;	j) Aucune information
k) L'état de développement des politiques de gestion;	k) Aucune information
l) Les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;	l) Aucune information
m) Les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics.	m) Aucune information

Le Comité signale avec satisfaction les développements utiles qu'apporte le *Rapport 2018-2019*. Le Comité reviendra, dans le chapitre des recommandations, sur l'enjeu du rapport annuel de gestion du CLCC et de l'UPAC. Il convient toutefois de rappeler ici que la recommandation 11 du Comité fixait pour date d'échéance le 31 juillet 2020.

Chapitre IV - SUIVIS EFFECTUÉS PAR LES INTÉRESSÉS QUANT AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ DANS SON RAPPORT D'ACTIVITÉS POUR L'ANNÉE 2018-2019

Le premier rapport annuel d'activités du Comité de surveillance de l'UPAC comporte 23 recommandations adressées soit au Commissaire à la lutte contre la corruption et à l'Unité permanente anticorruption, soit au ministère de la Sécurité publique et au gouvernement du Québec. Plusieurs recommandations sont assorties d'une date d'échéance correspondant à une ou à plusieurs années, jusqu'en 2023 pour certaines. On trouvera en annexe du présent rapport le texte des 23 recommandations formulées par le Comité dans son *Rapport d'activités pour l'exercice 2018-2019*.

Il est nécessaire que le Comité suive attentivement le sort réservé par les intéressés à ses recommandations afin d'en rendre compte, en temps utile, à l'Assemblée nationale du Québec. Aussi, les 22 et 24 janvier 2020, respectivement, le Comité a écrit au commissaire à la lutte contre la corruption et à la sous-ministre du ministère de la Sécurité publique pour les inviter à l'informer des suites données par leur organisme aux recommandations. La demande portait sur l'ensemble des recommandations, y compris celles dont l'échéance se situe au-delà du 31 mars 2020 et celles n'ayant pas d'échéance précise. La demande laissait les intéressés maîtres de la forme de leur réponse et aussi de la possibilité de soumettre des éléments de réponse communs pour des recommandations les interpellant solidairement.

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

Le présent chapitre fait état du degré de mise en application des 23 recommandations. Ce chapitre compte trois parties. La première dresse un bilan global, en date du 31 mars 2020, du cheminement des 23 recommandations. La deuxième explique les suites données aux recommandations par le Commissaire à la lutte contre la corruption et le ministère de la Sécurité publique. La troisième exprime les observations et les commentaires du Comité.

IV.1 BILAN GLOBAL DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS AU 31 MARS 2020

À partir des renseignements reçus du ministère de la Sécurité publique et du Commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité présente dans le tableau 4.1 le bilan global du cheminement des 23 recommandations, et ce, en date du 31 mars 2020.

Tableau 4.1**BILAN AU 31 MARS 2020 DU CHEMINEMENT DES RECOMMANDATIONS 1 À 23**

R	Objet	Échéance	Rejetée	Réalisées	En cours
1	Constitution complète du corps policier	2023 03 31			X
2	Groupe de travail formation	2020 05 31			X
3	Plan de formation professionnelle	2020 04 01			X
4	Formation et sensibilisation éthique	Aucune			X
5	Adoption d'un règlement disciplinaire	2020 04 01			X
6	- Calendrier pluriannuel de développement de politiques - Développement achevé de politiques	2019 10 31 2023 03 31		X	X
7	Validation de politiques par la ministre	Aucune	X		
8	Politique sur les conflits d'intérêts	2020 04 01		X	
9	Politique de relations avec les médias	2019 09 30		X	
10	Révision d'habilitations de sécurité	Aucune			X
11	Rapport annuel de gestion	2020 07 01			X
12	Ententes avec villes : prêts de services	Aucune			X
13	Révision du protocole avec la SQ	Aucune ^(Note2)			X
14	Protocoles avec les partenaires	2023 03 31			X
15	Comité de liaison avec le DPCP	2019 11 30		X	
16	Conférence de stratégie avec les partenaires	2020 01 31		X	
17	Comité de liaison académique	Aucune			X
18	Fonction de vigie (meilleures pratiques)	2020 04 01			X
19	Prolongation du Plan stratégique	Aucune		X	
20	Représentation du CLCC au CA de l'ENPQ	Aucune	X		
21	Identification corporative du CLCC	Aucune			X
22	Crédits budgétaires supplémentaires	Aucune			X
23	Approbation de dépenses et évaluation du CLCC	Aucune		X	
	TOTAL (Note 1)		2	7	15

NOTES

1. Il y a 23 recommandations dans le rapport, mais la recommandation 6 comporte 2 éléments et 2 échéances, ce qui explique le total de 24.

2. Le Protocole vient à échéance le 13 juillet 2021.

Aux fins du tableau, le Comité a retenu comme « Réalisées » seulement les recommandations qui sont « entièrement » réalisées. Le Comité signale que la pandémie que le Québec vit depuis la mi-mars 2020, a retardé la réalisation complète de certaines recommandations qui auraient pu l'être au 31 mars 2020; mais, comme elles ne le sont effectivement pas, elles figurent dans la colonne « En cours ». Par ailleurs, la colonne « En cours » comporte des recommandations dont l'échéance est postérieure au 31 mars 2020. Enfin, le Comité expliquera ci-après ce que signifie la mention « Rejetée » pour deux recommandations.

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

Le Commissaire tout comme le ministère de la Sécurité publique ont transmis au Comité des renseignements détaillés sur les suites qu'ils ont données aux recommandations. Afin d'exploiter au mieux cette information et mesurer le plus justement possible ce qu'il advient des 23 recommandations, le Comité propose deux tableaux distincts et complémentaires.

Le tableau 4.2 s'emploie à faire la synthèse de l'information reçue du CLCC et du MSP pour chacune des 23 recommandations, selon l'ordre dans lequel les recommandations figurent dans le rapport du Comité, en rappelant la substance de la recommandation et les suivis effectués.

Tableau 4.2**SYNTHÈSE DE L'INFORMATION REÇUE AU 31 MARS 2020 CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS 1 À 23 DU CSUPAC**

R	Objet et échéance	Suivis du MSP	Suivis du CLCC
1	Constitution complète du corps de police spécialisé du CLCC 2023 03 31	- Collaboration étroite MSP-CLCC - Besoins du CLCC transmis au MSP - Élaboration de dispositions législatives pour permettre l'embauche de policiers-enquêteurs par le CLCC	- Chantier interne amorcé depuis 2018 (Note 1) - Développements multiples concernant les ressources humaines et autres (voir le document du CLCC) - Expression de besoins au MSP
2	Groupe de travail sur les formations et les compétences : rapport attendu le 2020 05 31	- Mandat élaboré par le Ministère - Présidence et composition établies - Chantier avance parallèlement au projet de dispositions législatives. <i>NOTE : président nommé le 20 avril 2020</i>	- Identification du répondant du CLCC - Proposition au MSP de spécialistes universitaires
3	Plan de formation professionnelle des personnels du CLCC 2020 04 01	- Responsabilité du CLCC - Plan sera déposé au Ministère pour information et non pour approbation	- Travaux entrepris en septembre 2019 (conseillère) - Développement progressif en cours de plans pour policiers, gestionnaires et employés civils - Échéance vraisemblable de mise en œuvre : automne 2020
4	Formation et sensibilisation en éthique du personnel du CLCC	- Responsabilité du CLCC	- Travaux entrepris en septembre 2019 - Activités perturbées par la COVID-19 - Projet de rapport au Ministère en juin 2020
5	Adoption du règlement disciplinaire du CLCC 2020 04 01	- Responsabilité du CLCC - Objectif : règlement soit en vigueur lorsque le CLCC embauchera ses policiers	- Travaux entrepris à l'été 2019 - Échanges avec le Ministère - Entrée en vigueur en même temps que de nouvelles dispositions législatives
6	Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion du CLCC 2019 10 31 Ensemble complété au 2023 03 31	- Responsabilité du CLCC	- Calendrier établi le 2019 10 15 - Calendrier transmis au Ministère le 2020 03 03 - 21 politiques adoptées sur 123 prévues
7	Validation des politiques du CLCC et leurs modifications par la ministre	- Ministre ne veut pas approuver les politiques pour préserver l'indépendance du CLCC - Dépôt au Ministère pour information	- Procédure de transmission établie avec le Ministère en janvier 2020 - Politiques seront transmises au printemps 2020
8	Politique du CLCC sur les conflits d'intérêts : - conseiller externe indépendant choisi en consultation avec la ministre	- Responsabilité du CLCC	- Évaluation terminée par l'ENAP le 30 09 2019 - Politique révisée à l'hiver 2019-2020 - Nouvelle politique transmise aux membres en mars 2020

Tableau 4.2 (suite)**SYNTHÈSE DES INFORMATIONS REÇUES AU 31 MARS 2020 CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS 1 À 23 DU CSUPAC**

R	Objet et échéance	Suivis du MSP	Suivis du CLCC
9	Politique de relations avec médias 2019 09 30	- Responsabilité du CLCC	- Politique réalisée le 3 avril 2019 - Transmission au printemps 2020
10	Habilitations de sécurité de tout employé révisée tous les trois ans	- Responsabilité du CLCC	- Recommandation déjà en application pour certains dirigeants, policiers et membres du personnel - Discussions avec la SQ et les équipes désignées - Inclusion dans le projet d'entente-cadre avec les villes
11	Rapport annuel de gestion du CLCC 2019 07 31	- Responsabilité du CLCC	- Certains changements ont été apportés au RAG 2018-2019. Autres changements à l'étude pour préparation du RAG 2019-2020
12	Ententes avec les villes pour prêts de services de policiers	- Responsabilité du CLCC	- Trois ententes convenues avec des villes, huit en discussion
13	Révision du protocole avec la SQ, selon les principes de l'entente avec les villes	- Responsabilité du CLCC	- Entente complémentaire en discussion avec la SQ reprenant des principes de l'entente avec les villes
14	Établir ou réviser les protocoles ou les ententes avec les partenaires avant 2023 03 31	- Responsabilité du CLCC	- CLCC veut évaluer avec ses partenaires la plus-value de protocoles, compte tenu des lois encadrant leurs relations et échanges d'information - Conclusion d'ententes entre le CLCC et des partenaires européens
15	Liaison avec le DPCP 2019 11 30	- Responsabilité du CLCC	- Réalisé : première rencontre tenue le 2019 08 30
16	Conférence de stratégie des partenaires 2020 01 31	- Responsabilité du CLCC	- Réalisé: première rencontre tenue le 2019 09 25
17	Comité de liaison académique	- Responsabilité du CLCC	- Début des démarches en février 2020
18	Fonction de vigie pour repérage de meilleures pratiques 2020 04 01	- Responsabilité du CLCC	- Élaboration d'un plan de travail - Délais en raison de la COVID-19
19	Prolongation du Plan stratégique 2016-2020	- Responsabilité du CLCC	- Réalisée par lettre du commissaire au Secrétariat du Conseil du trésor confirmant la prolongation

Tableau 4.2 (suite et fin)**SYNTHÈSE DES INFORMATIONS REÇUES AU 31 MARS 2020 CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS 1 À 23 DU CSUPAC**

R	Objet et échéance	Suivis du MSP	Suivis du CLCC
20	Représentation du CLCC au conseil d'administration de l'ENPQ	- Évaluation négative par le MSP et l'ENPQ de La valeur de la participation du CLCC au CA de l'ENPQ - Participation éventuelle du CLCC à un « comité-client » de l'ENPQ	- Responsabilité du MSP
21	Identification corporative spécifique du CLCC	- Identification corporative spécifique rendue possible par le décret 854-2019 du Conseil des ministres le 21 août 2019 - Suite qui relève de la responsabilité du CLCC	- Demande de dérogation adressée par le CLCC en Juillet 2018; - Avis du CLCC donné au MSP concernant les modifications à apporter au décret
22	Crédits budgétaires supplémentaires pour CLCC	- Demandes du CLCC acheminées au Ministère - Selon le Ministère : « Le CLCC dispose actuellement de toute la marge de manœuvre requise ».	- Échanges réguliers entre le CLCC et le MSP - Évaluations à venir selon l'évolution du dossier d'embauches des policiers-enquêteurs du CLCC
23	Approbation de dépenses et évaluation du commissaire	- Pour les dépenses, règles applicables aux titulaires d'emplois supérieurs : vérification par employé responsable et approbation par le directeur de l'administration du CLCC. Publication des dépenses sur le site du CLCC - Évaluation : le commissaire remet un bilan annuel à la sous-ministre de la Sécurité publique	

Note 1 : selon le CLCC, les travaux sur les recommandations 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13 et 22 concourent à la réalisation de cette recommandation.

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

Tableau 4.3**ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS SELON LEURS ÉCHÉANCES DE RÉALISATION (au 31 mars 2020)**

Échéance	R	Objet	Resp.	État de réalisation
Aucune	4	Formation et sensibilisation en éthique du personnel du CLCC	CLCC	- Travaux entrepris en septembre 2019 - Activités perturbées par la COVID-19 - Projet de rapport au Ministère en juin 2020 EN COURS
Aucune	7	Validation des politiques du CLCC et leurs modifications par la ministre	CLCC+ MSP	- Ministre ne veut pas approuver les politiques pour préserver l'indépendance du CLCC, mais dépôt au Ministère pour information - Procédure de transmission convenue en janvier 2020 transmission de politiques par le CLCC au printemps 2020 EN COURS
Aucune	10	Habilitations de sécurité de tout employé révisée tous les trois ans	CLCC	- Recommandation déjà en application pour certains dirigeants, policiers et membres du personnel - Discussions avec la SQ et équipes désignées - Inclusion éventuelle dans les ententes avec les villes EN COURS
Aucune	12	Ententes avec les villes pour prêt de services de policiers	CLCC	- Trois ententes convenues avec des villes, huit en discussion EN COURS
Aucune	13	Révision du protocole avec la SQ, selon les principes de l'entente avec les villes	CLCC	- Entente complémentaire en discussion avec la SQ, reprenant des principes de l'entente avec les villes EN COURS
Aucune	17	Comité de liaison académique	CLCC	- Début des démarches en février 2020 EN COURS
Aucune	20	Représentation du CLCC au CA de l'ENPQ	MSP	- Évaluation négative par le MSP et l'ENPQ de la valeur de la participation du CLCC au CA de l'ENPQ - Participation éventuelle du CLCC à un « comité-client » de l'ENPQ RECOMMANDATION REJETÉE
Aucune	21	Identification corporative spécifique du CLCC	MSP	- Identification rendue possible par le décret 854-2019 du Conseil des ministres le 21 août 2019 - Suite qui relève de la responsabilité du CLCC EN COURS
Aucune	22	Crédits budgétaires supplémentaires pour le CLCC	MSP	- Échanges réguliers entre le CLCC et le MSP - Besoins du CLCC acheminés au Ministère - Selon le Ministère : « Le CLCC dispose actuellement de toute la marge de manœuvre requise ». - Évaluations à venir selon l'évolution du dossier d'embauche des policiers-enquêteurs du CLCC EN COURS
Aucune	19	Prolongation du Plan stratégique 2016-2020	CLCC	- Réalisée par lettre du commissaire au Secrétariat du Conseil du trésor confirmant la prolongation RECOMMANDATION RÉALISÉE

Tableau 4.3 (suite)**ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS SELON LEURS ÉCHÉANCES DE RÉALISATION (au 31 mars 2020)**

Échéance	R	Objet	Resp.	État de réalisation
Aucune	23	Approbation de dépenses et évaluation du commissaire	MSP	- Pour les dépenses, règles applicables aux titulaires d'emplois supérieurs : vérification par employé responsable et approbation par le directeur de l'administration du CLCC. Publication des dépenses sur le site du CLCC - Évaluation : le commissaire remet un bilan annuel à la sous-ministre de la Sécurité publique RECOMMANDATION RÉALISÉE
2019 09 30	8	Politique du CLCC sur les conflits d'intérêts : - évaluation externe avant 2019 09 30 - révision avant le 2020 04 01 - conseiller externe indépendant choisi en consultation avec la ministre	CLCC	- Évaluation achevée par l'ENAP le 2020 09 06 - Politique révisée à l'hiver 2019-2020 - Nouvelle politique transmise aux membres en mars 2020 RECOMMANDATION RÉALISÉE
2019 09 30	9	Politique de relations avec les médias	CLCC	- Politique réalisée le 3 avril 2019 - Transmission au printemps 2020 RECOMMANDATION RÉALISÉE
2019 10 31	6	Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion du CLCC	CLCC	- Calendrier établi le 2019 10 15 - Calendrier transmis au Ministère le 2020 03 03 RECOMMANDATION RÉALISÉE
2019 11 30	15	Comité de liaison avec le DPCP	CLCC	- RECOMMANDATIONS RÉALISÉES Rencontre tenue le 2019 08 30
2020 01 31	16	Conférence de stratégie avec les partenaires	CLCC	- RECOMMANDATION RÉALISÉE Rencontre tenue le 2019 09 25
2020 04 01	3	Plan de formation professionnelle des personnels du CLCC	CLCC	- Travaux entrepris en septembre 2019 (conseillère) - Développement progressif en cours de plans pour policiers, gestionnaires et employés civils - Plan sera déposé au Ministère pour information et non pour approbation - Échéance de mise en œuvre : automne 2020 EN COURS
2020 04 01	5	Adoption du règlement disciplinaire du CLCC	CLCC+ MSP	- Travaux entrepris à l'été 2019 - Échanges avec le Ministère - Objectif : que le règlement soit en vigueur lorsque le CLCC embauchera ses policiers-enquêteurs EN COURS
2020 04 01	18	Fonction de vigie pour les meilleures pratiques	CLCC	- Élaboration d'un plan de travail - Délais en raison de la COVID-19 EN COURS

Tableau 4.3 (suite)**ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS SELON LEURS ÉCHÉANCES DE RÉALISATION (au 31 mars 2020)**

Échéance	R	Objet	Resp.	État de réalisation
2020 04 01	8	Politique du CLCC sur les conflits d'intérêts : - évaluation externe avant le 2019 09 30 - révision avant le 2020 04 01 - conseiller externe indépendant choisi en consultation avec la ministre	CLCC	- Évaluation achevée par l'ENAP le 2020 09 06 - Politique révisée à l'hiver 2019-2020 - Nouvelle politique transmise aux membres en mars 2020 RECOMMANDATION RÉALISÉE
2020 05 31	2	Groupe de travail sur les formations et les compétences : rapport attendu le 2020 05 31	CLCC+ MSP	- Mandat élaboré par le Ministère - Présidence et composition établies NOTE : président nommé 20 04 2020 - Identification du répondant du CLCC - Proposition au MSP de spécialistes universitaires - Chantier avance parallèlement au projet de loi EN COURS
2020 07 31	11	Rapport annuel de gestion du CLCC	CLCC	- Certains changements ont été apportés au RAG 2018-2019 - Autres changements suivront dans le RAG 2019-2020 EN COURS
2023 03 31	6	Rédaction complétée de toutes les politiques de gestion	CLCC	- Au 31 mars 2020, 21 politiques adoptées sur 173 prévues EN COURS
2023 03 31	14	Établir ou réviser les protocoles ou les ententes avec les partenaires avant 2023 03 31	CLCC	- CLCC veut évaluer avec ses partenaires la plus-value de protocoles, compte tenu de lois existantes encadrant leurs relations EN COURS - Conclusion d'ententes entre le CLCC et des partenaires européens
2023 03 01	1	Constitution complète du corps de police spécialisé du CLCC	CLCC+ MSP+ Gouv.	- Chantier interne amorcé depuis 2018 (Note 1) - Développements multiples concernant les ressources humaines et autres (voir le document du CLCC) - Expression de demandes de ressources au MSP - Collaboration étroite MSP-CLCC - Dispositions législatives en préparation pour permettre l'embauche de policiers-enquêteurs EN COURS

IV.3 OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ

Le Comité formule les observations et les commentaires qui suivent.

(1) Sur 23 recommandations, deux sont rejetées selon le libellé original formulé par le Comité. Cependant, elles ne seront pas sans suites.

Dans le cas de la recommandation 7, le Comité a été informé que la ministre de la Sécurité publique juge que lui confier un pouvoir d'approbation des politiques de gestion du Commissaire empièterait sur l'indépendance dont doit bénéficier ce dernier. Par contre, il a été expliqué au Comité que le Ministère recevrait pour information les politiques de gestion du CLCC. De fait, le Commissaire a confirmé au Comité qu'une procédure de transmission de ces politiques a été convenue avec le Ministère et que les politiques déjà adoptées seraient transmises à compter du printemps 2020. Le CSUPAC est satisfait de cet arrangement qui a le mérite de protéger l'indépendance de gestion du CLCC, mais aussi de permettre un regard externe (autre que celui du Comité) sur les politiques de gestion qu'il élabore, ce qui permet au Ministère de conseiller le CLCC si cela peut être utile.

Dans le cas de la recommandation 20, le Comité a été informé que l'École nationale de police du Québec serait disposée à accueillir le Commissaire dans le cadre d'un « comité-client ». Le Comité prend bonne note de cet arrangement et espère qu'il permettra au CLCC de bénéficier de services de formation fournis par l'École qui soient adaptés aux besoins propres de ce corps de police spécialisé.

(2) Sept des recommandations du Comité sont déjà entièrement réalisées.

(3) Il y a 15 recommandations toujours « en cours ». De ce nombre :

- trois recommandations sans échéance établie, soit les recommandations 4 (formation en éthique), 7 (transmission de politiques au MSP) et 17 (comité de liaison académique) subissent, d'une manière ou d'une autre, les effets de ralentissement imputables à la crise sanitaire résultant de la pandémie de COVID-19. Le Comité comprend que le retour à la normale au Québec pourrait assez rapidement faire passer ces recommandations dans la colonne des « Réalisées ».
- les recommandations 3 (plans de formation) et 18 (fonction de vigie), avec échéance au 1^{er} avril 2020, subissent aussi les effets de la pandémie. Mais elles pourraient être entièrement réalisées au cours de l'exercice 2020-2021.
- les recommandations 12, 13 et 14 impliquent des négociations du CLCC avec des partenaires externes. Le Comité comprend que les discussions sont engagées avec des villes et avec la Sûreté du Québec concernant des ententes ou des protocoles de prêts de services. Pour ce qui est de la recommandation 14, elle pourrait éventuellement se retrouver dans la colonne des « Rejetées », si le CLCC et ses partenaires jugent qu'il n'est pas nécessaire de se doter de protocoles de collaboration ou de modifier ceux qui existent; mais on comprend que le CLCC et ses partenaires examineront la situation. Pour ces trois recommandations, le Comité demeurera attentif aux suites qui se développeront.

- les recommandations 10 (révision triennale des habilitations de sécurité), 11 (rapport annuel de gestion) et 21 (identification corporative spécifique) pourront se réaliser progressivement par l'action autonome du CLCC.

(4) Parmi les 15 recommandations toujours en cours, le Comité juge opportun d'en considérer quatre distinctement par rapport à celles traitées au point (3).

Il s'agit de la recommandation 1, avec échéance au 31 mars 2023, concernant la «constitution complète du corps de police spécialisé » reconnu comme tel par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police. À cette recommandation centrale du rapport d'activités du Comité pour l'exercice 2018-2019 se rattache la recommandation 2, proposant un groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour l'embauche et la pratique dans le corps de police du CLCC, dont l'échéance était fixée au 31 mai 2020. Pour leur part, le ministère de la Sécurité publique et le Commissaire ont convenu que la recommandation 5, sur l'adoption d'un règlement disciplinaire propre au corps de police spécialisé, devrait être réalisée en même temps que l'adoption d'une loi devant assurer la reconnaissance et le plein fonctionnement de ce corps de police. En ce qui concerne la recommandation 22 sur les crédits supplémentaires du CLCC, elle est rattachée aux trois précédentes.

Constatant que le principe de ces recommandations est accepté par le MSP et le CLCC, que les travaux pour leur mise en œuvre ont débuté d'un commun accord et en collaboration, et que l'échéance pour la mise en œuvre complète de la recommandation 1 est fixée au 31 mars 2023, le Comité se montre satisfait du suivi de ces quatre recommandations à ce jour.

Dans la foulée de ces observations, le Comité formule deux conclusions.

Première conclusion : en acceptant les ajustements pratiques proposés par le ministère de la Sécurité publique aux recommandations 7 et 20 qui n'ont pas été acceptées comme formulées à l'origine, le Comité note avec satisfaction que les autres recommandations de son rapport de 2018-2019 sont soit déjà réalisées, soit en cours de réalisation, à des rythmes variables.

Deuxième conclusion : le Comité juge que les retards mis à réaliser certaines recommandations, par rapport aux échéances qu'elles comportent, sont soit explicables par la situation découlant de la pandémie de COVID-19, soit acceptables, compte tenu des explications fournies ou de leur complexité intrinsèque.

Le Comité reviendra, dans chacun de ses rapports annuels d'activités, sur les suivis donnés aux recommandations qui sont en cours de réalisation et, évidemment, sur toutes les autres recommandations qui seront ajoutées au fil des années.

Chapitre V - CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES À L'EXAMEN DE LA PRATIQUE DES ENQUÊTES CRIMINELLES PAR LE COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Comme on l'a précisé dans l'Introduction et dans le chapitre II du présent rapport d'activités, le Comité a pris la décision, au début de l'exercice 2019-2020, de modifier son plan de travail 2019-2022 et d'entreprendre, dès l'exercice dont traite ce rapport, l'examen de la pratique des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption. Avant de plonger dans le sujet, il convient, en raison notamment de la complexité des enjeux et des lois mises en cause par ce sujet, que le Comité formule un avertissement général et certaines considérations préliminaires.

AVERTISSEMENT PRÉALABLE À LA LECTURE DES CHAPITRES V, VI ET VII

Comme on le précisera à la section V.3 ci-après, le Comité, pour rédiger en particulier les chapitres VI et VII, s'est référé aux travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (CSASQ), institué par la version de 2000 de la Loi sur la police, qui a agi de 2001 à 2005. Aussi, il est inévitable que l'on fasse une comparaison entre les travaux de ce conseil et ceux du Comité de surveillance.

Cependant, il faut être très prudent dans l'utilisation de toute comparaison entre les deux organismes de surveillance. Il y a de grandes différences dans leurs conditions de fonctionnement, particulièrement quant aux avis de ces organismes.

En effet, le CSASQ a adressé ses avis au ministre de la Sécurité publique et a pu les déclarer confidentiels. Il n'a pas manqué de le faire. Ainsi, les dix avis du CSASQ, notamment ceux cités à la section V.3 et portant sur les techniques d'enquête, d'interrogatoire ou de perquisitions, ont été déclarés confidentiels et n'ont jamais été déposés et ouverts à la consultation à la Bibliothèque nationale du Québec, aujourd'hui Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Par contre, la Loi concernant la lutte contre la corruption impose au CSUPAC une obligation formulée comme suit : « Le Comité rend ses avis publics » (35.5). Pour sa part, le Comité n'a rien vu dans la Loi qui lui permet d'échapper à cette obligation, quelle que soit la nature des « documents » qu'il a le droit de produire. En termes clairs, les mots « Le Comité rend ses avis publics » de l'article 35.5 signifient en droit : « Le Comité a l'obligation de rendre ses avis publics », ce qui exclut qu'il puisse par ailleurs rendre des avis confidentiels et donc, par définition, des avis non publics.

Par ailleurs, le Comité, pour la rédaction des chapitres VI et VII du présent rapport, s'est inscrit dans le périmètre obligé que lui trace un autre article de la Loi concernant la lutte contre la corruption qui s'énonce comme suit :

35.4. Dans l'exercice de son mandat, le Comité ne peut agir de manière à nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui

en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit, notamment ceux relatifs à la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police.

Compte tenu de ces deux obligations générales fixées par la Loi, le Comité doit donc faire preuve de la plus grande prudence dans l'évocation, l'analyse, la discussion ou la critique de documents produits et utilisés par le Commissaire à la lutte contre la corruption dans ses activités de réception et d'analyse des signalements qu'il reçoit, de même que dans ses activités d'enquête criminelle. Le Comité a pu prendre connaissance de multiples documents que le Commissaire lui a rendus accessibles et lui a expliqués. Le Comité a pu analyser soigneusement ces documents. Il a pu questionner le Commissaire à leur sujet.

C'est à la lumière de ces documents et des renseignements supplémentaires obtenus du Commissaire que le Comité a pu s'employer à connaître et à comprendre les processus de gestion des signalements et de supervision générale des enquêtes criminelles. C'est en se fondant sur ces documents que le Comité a pu énoncer des conclusions qui sont énoncées aux chapitres VI et VII qui suivent et, au besoin, formuler des recommandations. Dans ce travail, le Comité a choisi de ne pas citer les documents en cause ni d'illustrer, par de telles citations, le bien fondé de ses analyses, conclusions et recommandations. Cette décision du Comité est inspirée par la prudence, même si elle peut avoir pour effet de réduire le caractère pédagogique que le Comité veut donner à ses rapports.

Le Comité juge que le présent avertissement fournit un éclairage essentiel à la bonne lecture et à la bonne compréhension des chapitres VI et VII du présent rapport.

Par ailleurs, le Comité formule aussi des considérations préliminaires qui veulent répondre à trois questions :

- Premièrement, pourquoi le Comité a-t-il décidé de modifier son plan de travail et d'anticiper le moment où il se mettra à l'examen de la pratique des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du CLCC?
- Deuxièmement, dans quel cadre juridique le Comité peut-il faire cet examen?
- Troisièmement, comment le Comité examinera-t-il la pratique des enquêtes criminelles?

V.1. POURQUOI ANTICIPER L'EXAMEN DES ENQUÊTES POLICIÈRES EFFECTUÉES PAR LE CORPS DE POLICE DU CLCC?

La décision du Comité de s'engager dès 2019-2020 dans l'examen de la pratique des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du CLCC s'explique fort simplement. À plusieurs reprises, au cours des récentes années, les médias se sont intéressés à certaines enquêtes de l'UPAC. Plusieurs médias ont formulé des questions quant à la manière dont des enquêtes étaient menées, quant à la valeur des résultats obtenus par les enquêtes de ce corps de police et quant à la durée de certaines enquêtes. Le CLCC a lui-même annoncé publiquement, le 8 novembre 2019, l'abandon d'une enquête, vieille de plusieurs années, appelée « Justesse », en déclarant que « les conditions ne sont effectivement pas réunies pour aller plus loin et soumettre une demande d'intenter des procédures au Directeur des poursuites criminelles et pénales » (*Le Devoir*, 9 novembre 2019). Ainsi mises en lumière et interprétées par des médias, on note que les difficultés alléguées éprouvées par des

enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC évoquent un enjeu de confiance envers ce corps de police dans la population, dans les médias et chez les élus. Le Comité de surveillance n'a pas à statuer sur la couverture que les médias peuvent donner aux activités du CLCC. Mais il doit constater que les questions ainsi soulevées et leurs effets dans l'opinion publique justifient d'anticiper son examen de la pratique des enquêtes criminelles par le corps de police du CLCC.

Cela dit, il faut souligner deux choses. D'une part, l'UPAC et le corps de police du CLCC assument d'autres fonctions importantes en matière de lutte contre la corruption, notamment des tâches de prévention et d'éducation de fonctionnaires et d'élus municipaux en particulier, ou encore des tâches de vérification de l'intégrité des entreprises aspirant à obtenir des contrats d'organismes publics. Ces dimensions, dont le Comité rappelle l'importance pour concourir à la lutte proactive à la corruption, sont peu connues de la population et ne semblent pas contribuer à une perception plus positive de l'UPAC dans son ensemble. D'autre part, les allégations de difficultés rencontrées par certaines enquêtes occultent le fait que plusieurs autres enquêtes criminelles menées par le corps de police du CLCC ont conduit à des condamnations de personnes ou d'entreprises impliquées dans des affaires de corruption dans des contrats publics.

Malgré les nuances importantes qui viennent d'être formulées, le Comité, pour dire les choses clairement, doit reconnaître que, quel que puisse être l'intérêt intrinsèque d'une étude des activités de prévention ou de vérification de l'intégrité des entreprises menées par l'UPAC, ce qui, à ce jour, semble, à tort ou à raison, intéresser vraiment la population, les médias et les élus, c'est ce qui est perçu comme le succès en matière d'enquêtes de l'UPAC et du corps de police du CLCC. Le Comité de surveillance observe que c'est pratiquement seulement sur ce terrain que semble se construire ou se détruire le lien de confiance entre la société québécoise (population, élus, médias) et l'UPAC, le CLCC et son corps de police, et ce, bien que la décision qu'il n'y a pas de matière à tenter des procédures ou encore qu'un acquittement ne sont pas en soi et nécessairement un objet de scandale, si justice a bien été rendue.

Il est donc temps de chercher à voir clair dans la pratique des enquêtes criminelles réalisées par le corps de police du CLCC. Voilà pourquoi le Comité a décidé de commencer à se consacrer à cet enjeu dès l'exercice 2019-2020.

V.2 DANS QUEL CADRE JURIDIQUE LE COMITÉ PEUT-IL FAIRE CET EXAMEN?

La décision ayant été prise d'entreprendre l'examen des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du CLCC, le Comité doit s'employer à comprendre dans quel cadre juridique il peut faire cet examen. L'affaire est moins simple qu'il n'y paraît de prime abord.

La Loi concernant la lutte contre la corruption établit le mandat du CSUPAC concernant les enquêtes criminelles par deux articles distincts.

Un premier article de la Loi énonce le mandat général donné au CSUPAC :

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

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

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

[...]

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

L'expression « l'administration des enquêtes pénales et criminelles » n'est pas inédite en droit public québécois. En effet, le Comité a constaté que l'alinéa 1° de l'article 35.3 précité reproduit une disposition de la Loi sur la police (chapitre P-13.1), adoptée en 2000, pour définir le mandat du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (article 292, 4°, abrogé depuis plusieurs années déjà).

Par-delà ce rappel, la Loi ne définit pas la notion d'« administration des enquêtes pénales et criminelles ». Dans ces conditions, comment le Comité ne s'interrogerait-il pas sur le sens qu'il faut donner aux mots? S'agit-il ici de la manière dont le personnel d'enquête, comme employé au service d'un employeur, est géré par la direction du corps de police, par exemple en matière d'exercice de l'autorité, d'assignation d'objectifs aux personnes, d'évaluation de ces personnes? S'agit-il de la manière dont une enquête donnée est assignée à des enquêteurs, supervisée et contrôlée par des dirigeants du corps de police en cause, réalisée avec ou sans collaboration d'autres corps de police, interrompue au besoin par décision de l'autorité du corps de police en cause, jugée suffisante pour faire l'objet d'une demande de poursuite judiciaire? S'agit-il des techniques d'enquête mises en œuvre par les enquêteurs, de leur approbation par leurs supérieurs, de leur adaptation au type de criminalité dont est responsable le corps de police spécialisé du CLCC?

Réflexion faite, le Comité juge, en vertu de l'article 35.3, qu'il peut, après avoir procédé « aux vérifications et aux examens nécessaires » et en s'instruisant de l'exemple et des travaux menés à l'époque par le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, donner son avis sur les divers types de questions énoncées au paragraphe précédent.

En s'engageant dans l'examen de ces diverses composantes de la pratique des enquêtes pénales et criminelles par le corps de police du CLCC, le Comité sera toutefois lié par un autre article de la loi qui le régit :

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

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

Qu'est-ce à dire?

(1) Concernant l'obligation de respecter les « privilèges reconnus en droit »

La Loi concernant la lutte contre la corruption évoque de manière très affirmée, et en utilisant le pluriel, les privilèges « reconnus en droit ». Cet état de choses amène le Comité à formuler les considérations qui suivent.

La Loi évoque notamment des privilèges liés à « la confidentialité des méthodes d'enquête et à l'identité des informateurs de police ». Le Comité reconnaît d'emblée le privilège lié à la protection de l'identité des informateurs de police. En bref, l'identité des personnes qui fournissent des renseignements à la police doit, sauf très rares exceptions, être tenue secrète. Le but de cette protection est essentiellement de faciliter l'obtention de renseignements par la police afin de maintenir des services de police efficaces et l'application effective des lois criminelles (*Bisaillon c. Keable*, 1983 CanLII 26 (CSC), [1983] 2 RCS 60, p. 97). Le privilège protège aussi les personnes renseignant la police.

Cela dit, selon le contexte et même si en droit canadien les techniques d'enquête de la police ne sont pas obligatoirement secrètes, il peut arriver que la protection de certaines informations fasse échec à la divulgation automatique d'informations éventuellement privilégiées.

Dans ces conditions, le Comité s'emploiera à examiner l'administration des enquêtes sans s'attarder indument aux « méthodes d'enquête ». Il entend se pencher entre autres sur la formulation des objets d'enquête à la suite des signalements, sur le recours aux bases de données policières ou gouvernementales, sur la gestion de demandes de mandats de perquisition ou d'écoute électronique, sur la gestion des interrogatoires, sur l'échange d'information avec des agences gouvernementales ou des corps de police, et sur la gestion des demandes d'intenter des procédures de même que sur toute question n'étant pas relative aux enquêtes en cours.

(2) Concernant l'obligation faite au CSUPAC de « ne pas demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ».

Ici aussi, on peut se demander si le législateur ne restreint pas encore le champ d'action du Comité au nom de l'indépendance des agents de police.

La jurisprudence sur l'indépendance de la police traite essentiellement de l'indépendance respective de la police et du poursuivant, comme l'a établi la Cour suprême du Canada dont

on peut utilement citer ici les propos :

Avec égards pour l'opinion contraire, je ne crois pas qu'il faille aller aussi loin. Le bon fonctionnement du système de justice pénale nécessite selon moi que tous les intervenants puissent exercer leur jugement dans l'accomplissement de leurs fonctions respectives, même s'il peut y avoir chevauchement de leurs pouvoirs discrétionnaires respectifs. Le policier joue un rôle qui lui est propre dans le système de justice pénale, un rôle qui lui a été conféré initialement par la common law, et il importe qu'il demeure indépendant du pouvoir exécutif : *R. c. Campbell*, [1999 CanLII 676 \(CSC\)](#), [1999] 1 R.C.S. 565, par. 27-36, et *R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 297, 2002 CSC 12 (CanLII). Ainsi, il y a lieu de rejeter la conception hiérarchique du juge Doyon selon laquelle le pouvoir discrétionnaire du policier est limité par celui du substitut du procureur général. Dans l'accomplissement de leurs fonctions respectives, le policier et le substitut du procureur général jouissent d'un pouvoir discrétionnaire qu'ils doivent exercer indépendamment de toute influence externe : *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372, 2002 CSC 65 (CanLII). Les limites de ce pouvoir sont inhérentes aux fonctions et aux devoirs du titulaire. Toutefois, le respect de la compétence des substituts du procureur général ne joue pas dans la délimitation du pouvoir des policiers.

R. c. Beaudry, [2007] 1 RCS 190, para. 48.

La jurisprudence explique aussi que les policiers ne sont pas des mandataires de l'exécutif et qu'ils agissent de manière indépendante :

33 Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redevable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience. Comme lord Denning l'a dit relativement au commissaire de police dans *R. c. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.), à la p. 769 (soulignés dans l'original cité):

[TRADUCTION] Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de police] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la Police Act 1964, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redevable envers la loi, et seulement envers elle. [Je souligne.] *R. c. Campbell*, [1999] 1 RCS 565, paragraphe 33).

La jurisprudence de la Cour suprême du Canada établit résolument que les policiers, comme tous les professionnels, agissent de manière indépendante. Cela ne les met toutefois pas à

l'abri de tout regard quant à savoir si les standards professionnels ont été respectés dans une enquête :

52. À l'instar des membres d'autres professions, le policier exerce un pouvoir discrétionnaire professionnel. Aucun élément décisif ne le distingue à cet égard des autres professionnels. Discernement, instinct et intuition jouent leur rôle dans l'enquête policière. Toutefois, tenir le travail policier pour totalement imprévisible et affranchi des normes de raisonnablement équivaut à nier son caractère professionnel. Dans l'exercice de ses fonctions à la fois importantes et périlleuses, le policier exerce son pouvoir discrétionnaire et son jugement professionnel selon les normes et les pratiques établies à l'égard de sa profession et il le fait dans le respect des normes élevées de professionnalisme exigé à bon droit par la société.

53. Sous ce rapport, le policier n'est pas différent des autres professionnels, bon nombre d'entre eux exerçant un pouvoir discrétionnaire semblable. L'exercice du droit ou de la médecine, par exemple, fait appel au discernement, à l'intuition et, parfois, à l'instinct. Dans ces domaines, le professionnel a néanmoins une obligation de diligence et voit régulièrement ses actes contrôlés par les tribunaux dans le cadre d'actions pour négligence, sans que cela ne présente apparemment de difficulté. *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, [2007] 3 RCS 129, paras. 52 et 53. »

Le Comité de surveillance prend bonne note à la fois des dispositions de la loi qui l'institue et de la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada au sujet du respect dû à l'indépendance des agents de la paix. Cependant, pour le Comité, le législateur québécois ne peut pas être réputé avoir adopté une loi autocontradictoire qui, d'une main, instituerait un organisme de surveillance de l'UPAC et du corps de police spécialisé du CLCC et qui, de l'autre, soustrairait les agents de la paix de ce corps de police à toute espèce de vérification par le CSUPAC.

Pour le Comité, si la Loi concernant la lutte contre la corruption met en place des balises en ce qui concerne les examens auxquels peut se livrer le CSUPAC (qui n'a certainement pas pour rôle de nuire aux enquêtes) tout en respectant d'éventuels privilèges, il faut aussi reconnaître que l'on peut enquêter sur la police et sur les enquêtes menées par la police sans que cela porte atteinte au « secret des enquêtes de police » ou à l'indépendance des agents de la paix. Ainsi, les tribunaux le font, au moment de déterminer l'admissibilité de certains éléments de preuve ou encore de déterminer si les policiers ont agi d'une manière négligente dans le cadre d'une poursuite en dommages-intérêts. Les journalistes le font également, dans l'exercice normal de leurs responsabilités professionnelles, lorsqu'ils demandent, en particulier, l'accès à des mandats de perquisition ou l'ouverture de paquets scellés. Plusieurs commissions d'enquête sur les erreurs judiciaires l'ont aussi fait, comme dans le cas des enquêtes liées, entre autres, aux affaires Morin, Milgaard et Marshall. En outre, au Québec même, la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (1996-1998) a aussi abordé les questions liées aux enquêtes. Enfin, comme on le verra à la section suivante, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a examiné, de 2001 à 2005, la pratique des enquêtes menées par ce corps de police.

De cette analyse visant à répondre à la question de savoir dans quel cadre juridique les enquêtes du corps de police du CLCC peuvent faire l'objet d'un examen, le CSUPAC tire des conclusions qui doivent être portées à la connaissance de la population, des médias et des élus.

Première conclusion

Le CSUPAC donnera suite aux dispositions de l'article 35.3 de la Loi concernant la lutte contre la corruption. Il entend donc « donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et aux examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine », d'une part sur « l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption », et d'autre part sur « les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec ».

Deuxième conclusion

Le CSUPAC respectera les dispositions de l'article 35.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et veillera scrupuleusement à ne jamais « nuire aux enquêtes pénales et criminelles de l'Unité permanente anticorruption et aux poursuites judiciaires qui en découlent ou à compromettre les privilèges reconnus en droit » et à ne jamais « demander ou accepter de recevoir des renseignements susceptibles de compromettre l'indépendance des agents de la paix ayant compétence pour mener des enquêtes sur des infractions à la loi ».

Troisième conclusion

En ouvrant son chantier sur l'examen des enquêtes policières effectuées par le corps de police du CLCC, le CSUPAC poursuivra évidemment sa réflexion sur les limites de son mandat.

Quatrième conclusion

La quatrième conclusion s'adresse à la population, aux élus et aux médias et découle des trois précédentes.

La population, les élus et les médias nourrissent des interrogations sur les résultats obtenus par l'UPAC, demandent des explications sur les éventuelles difficultés vécues par l'UPAC, réclament que l'on (ce qui implique certainement le CSUPAC) aille au fond des choses au sujet de l'UPAC. Le Comité de surveillance prend bonne note de ces attentes. Il s'efforcera de répondre aux questions soulevées en respectant les dispositions de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

V.3 COMMENT LE COMITÉ EXAMINERA-T-IL LA PRATIQUE DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET PÉNALES?

Afin de déterminer comment efficacement et valablement examiner la pratique des enquêtes criminelles par le corps de police du CLCC, le Comité a jugé prudent de se référer au seul précédent comparable, soit celui offert par l'expérience du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

De 2001 à 2005, ce conseil, institué par la Loi sur la police de 2000, a produit plusieurs avis sur la pratique des enquêtes par le corps de police national. Ces avis ont suivi une démarche comportant un découpage minutieux de la question globale de la pratique des enquêtes. Ce découpage a pris la forme de la rédaction de plusieurs avis successifs sur les enjeux liés à l'enquête criminelle, comme l'établit la liste qui suit :

Avis n° 3 (20^e réunion, le 29 mai 2002)

La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec

Avis n° 5 (34^e réunion, le 24 avril 2003)

La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec

Avis n° 6 (34^e réunion, le 24 avril 2003)

L'apport de la Sûreté du Québec au partenariat policier en enquête

Avis n° 7 (45^e réunion, le 17 mars 2004)

La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec

Avis n° 8 (45^e réunion, le 17 mars 2004)

La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec

Avis n° 9 (47^e réunion, le 4 mai 2004)

La pratique des entrevues et des interrogatoires policiers à la Sûreté du Québec

Avis n° 10 (55^e réunion, le 16 mars 2005)

Les fonctions « conseil » en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec

Il est particulièrement important, dans le présent contexte, de mentionner que ces avis, désignés comme confidentiels au moment de leur production, sont demeurés confidentiels jusqu'à ce jour. Ainsi, ils ne figurent même pas dans le catalogue de la Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Cependant, les avis du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec sont mentionnés et décrits dans le *Rapport général de mandat 2001-2005* du CSASQ, lequel est accessible à la Grande Bibliothèque (cote : OFF S42S9 R367) ou en ligne à Bibliothèque et Archives nationales du Québec (www.banq.qc.ca). On trouve, dans ce dernier document, le texte des recommandations formulées par le CSASQ dans chacun de ses avis.

De plus, le CSASQ a élaboré un document technique intitulé *L'enquête criminelle : étapes et méthodes. Document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle*, dont le Comité a obtenu copie du ministère de la Sécurité publique.

De l'examen de ce dernier document, le CSUPAC retient deux enseignements pertinents pour sa propre démarche.

Un premier enseignement est que l'examen d'un objet aussi complexe que l'enquête criminelle doit se faire en découpant l'objet d'étude. C'est pourquoi le plan de travail révisé du Comité, pour la période de 2020 à 2023, prévoit, à l'heure actuelle, que l'examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC se réalisera sur trois années.

Un deuxième enseignement est que, dans l'examen des enquêtes, on peut distinguer plusieurs ordres d'enjeux à explorer. Dans le cas de l'expérience du CSASQ, les avis produits se rattachent à trois thèmes :

(1) Thème de la gestion du personnel d'enquête : ce thème correspond aux avis intitulés *La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec* (n° 3), *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec* (n° 5) et *Les fonctions « conseil » en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec* (n° 10);

(2) Thème des techniques d'enquête criminelle : ce thème correspond aux avis intitulés *La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec* (n° 7), *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec* (n° 8) et *La pratique des entrevues et des interrogatoires policiers à la Sûreté du Québec* (n° 9). À cela, il faut ajouter le document technique produit par le CSASQ et intitulé *L'enquête criminelle : étapes et méthodes. Document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle*;

(3) Thème de la collaboration entre corps policiers, soit l'avis n° 6, *L'apport de la Sûreté du Québec au partenariat policier en enquête*.

Le Comité retient que l'issue des enquêtes criminelles effectuées par un corps policier peut résulter de multiples facteurs pouvant se combiner selon de nombreuses possibilités et à des degrés divers. Parmi ces facteurs, on peut citer sans être exhaustif :

- la formation, la compétence, l'expérience, la motivation, la détermination des policières et des policiers engagés dans le travail d'enquête criminelle;
- la qualité de la gestion et de l'encadrement du travail d'enquête;
- la définition de l'objet d'une enquête criminelle;
- la connaissance des règles applicables du droit et le soin mis à les observer;
- la suffisance ou l'insuffisance des moyens matériels mis à la disposition du personnel enquêteur;
- l'accès du CLCC aux services de soutien en enquête au sens de l'article 8.7 de la LCLCC;
- la disponibilité et la valeur de l'information portée à la connaissance des enquêteurs et la valeur des instruments et des méthodes mis en œuvre pour analyser cette information;

- la disponibilité ou non et l'utilité ou non de preuves matérielles;
- la qualité variable des témoignages obtenus ou susceptibles de l'être, de la part d'informateurs, de délateurs, de victimes;
- les procédures, les méthodes et les techniques d'enquête mises en œuvre;
- la complexité intrinsèque des conduites criminelles qui font l'objet d'enquêtes;
- l'existence de facteurs externes réels ou supposés mettant en péril la liberté d'enquête;
- les accidents imprévisibles tels que la mort d'un témoin clé.

Tout en étant conscient de l'existence de tous ces facteurs pouvant influencer les enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC, le Comité de surveillance ne peut pas s'intéresser simultanément à tous ces facteurs, et ce, pour plusieurs raisons : 1) une telle démarche requerrait des ressources humaines et matérielles considérables, dont n'a pas disposé à ce jour le Comité; 2) tous ces facteurs ne sont pas également observables ou mesurables ou ne peuvent pas nécessairement être documentés de manière à formuler des conclusions solides; 3) parmi ces facteurs, il faut s'assurer que l'on sait discerner lesquels peuvent être dits originaux, premiers, agissant à la manière de causes, et lesquels en seraient des dérivés ou des effets; 4) certains de ces facteurs sont adventices ou résultent de causes extérieures qui n'ont pas de valeur explicative par rapport à une entité qu'ils affectent; et enfin 5) une saine méthodologie recommande, pour l'étude d'un objet complexe et compliqué, d'examiner un par un les facteurs susceptibles d'avoir une valeur explicative probante. Ainsi que l'écrivait René Descartes en 1637, il faut « diviser chacune des difficultés [...] en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour mieux les résoudre » (*Discours de la méthode*, deuxième partie). Ou, comme le veut la sagesse populaire, un éléphant se mange tranche par tranche!

Pour conclure ces considérations préliminaires et à la lumière :

- du grand nombre des facteurs pouvant expliquer l'issue d'une enquête criminelle;
- de l'expérience du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec;
- des moyens limités dont a disposé le Comité de surveillance au cours de l'exercice 2019-2020;
- de certaines recommandations formulées dans le *Rapport d'activités 2018-2019* concernant le personnel d'enquête et le personnel préposé à la réception et au traitement des signalements (dénonciations) - (recommandations 2, 3, 4, 5, et 10);
- de la séquence des opérations allant normalement de la réception d'une dénonciation à l'enquête sur cette dénonciation et aux conclusions de l'enquête, le Comité a résolu de s'engager progressivement et par étapes dans l'examen des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du CLCC.

En conséquence, le Comité a retenu trois thèmes pour étude au cours de l'exercice 2019-2020. Chacun de ces thèmes peut être valablement documenté. Chacun de ceux-ci correspond à des facteurs que l'on peut légitimement tenir pour influents quant à l'issue des enquêtes criminelles effectuées par le CLCC. L'analyse de ces facteurs et les conclusions pouvant en découler pourront aussi mettre en lumière d'autres facteurs justifiant par la suite un examen prioritaire.

Les trois thèmes retenus pour étude en 2019-2020 sont les suivants :

Thème 1 : Gestion et encadrement du personnel d'enquêtes criminelles;

Thème 2 : Gestion et encadrement des signalements (dénonciations), en deux parties :

Sous-thème 1 : Gestion du personnel préposé à la réception et à l'analyse des signalements (dénonciations) d'actes répréhensibles;

Sous-thème 2 : Gestion du processus d'analyse et de traitement des signalements (dénonciations) d'actes répréhensibles;

Thème 3 : Supervision générale des enquêtes criminelles.

Il est intéressant de souligner ici que l'approche suivie par le Comité pour entreprendre la pratique des enquêtes effectuées par le CLCC correspond à des manières de faire recommandées par une autorité externe. Ainsi, dans les chapitres VI, VII et VIII du présent rapport, le Comité s'est particulièrement intéressé à la structure de décision et d'approbation en enquête, aux méthodes et aux outils de travail ainsi qu'à l'expérience, aux connaissances et aux compétences du personnel. Or, un document, publié en octobre 2011 par le Programme des Nations Unies et rédigé par des membres du Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement, fournit des indications détaillées sur le déroulement d'une procédure d'évaluation des agences anticorruption, basée sur l'appréciation des capacités organisationnelles. Selon le *Guide de praticien : Évaluation de la capacité des agences anticorruption*, l'évaluation doit cibler trois points fondamentaux, soit l'environnement institutionnel (cadre institutionnel et structure du pouvoir), le niveau organisationnel (systèmes, procédures et normes) et le niveau individuel (expérience, connaissances et compétences). Le *Guide* définit les capacités à détenir pour chaque fonction d'une agence anticorruption et fournit des exemples de questions pour évaluer ces capacités. Le Comité a posé plusieurs de ces questions au Commissaire pour évaluer les fonctions de traitement des signalements et de conduite des enquêtes contre la corruption. Tel que le veut l'approche du *Guide*, les constatations du Comité ont été triangulées à l'aide des données du rapport annuel de gestion ou d'autres renseignements fournis par le Commissaire, pour s'assurer qu'elles sont valides.

On remarque que le Comité s'intéresse beaucoup, dans la suite du présent chapitre, aux personnels du Commissaire. Cela s'explique. Le Commissaire à la lutte contre la corruption et l'UPAC dans son ensemble sont des organismes de service dont la ressource la plus importante est formée par les personnels. Ceux-ci sont essentiels à la réalisation de la mission de l'organisation. Dans la démarche du Comité, il faut donc voir comment sont définis les emplois, quels sont les profils d'employés recherchés, de quels types de ressources humaines dispose le Commissaire, dans quelles structures administratives ces ressources travaillent, comment elles sont encadrées et perfectionnées, et de quels outils elles disposent pour travailler. Ces enjeux sont traités dans les chapitres VI et VII du présent

rapport. Les analyses dont font état les chapitres V, VI et VII ont conduit le Comité aux recommandations qui sont présentées et expliquées au chapitre IX.

Chapitre VI - RÉCEPTION ET ANALYSE DES SIGNALEMENTS : GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL ET DU PROCESSUS

La réception et l'analyse de signalements d'actes répréhensibles constituent une activité critique du Commissaire à la lutte contre la corruption. C'est, peut-on dire, la porte d'entrée du Commissaire, puisque ces signalements peuvent conduire à une autre activité centrale, soit les enquêtes criminelles et pénales sur de tels actes par le corps de police dirigé par le commissaire. Il s'agit d'une porte d'entrée importante dans le contexte où la commission des infractions qui sont de la compétence du CLCC ne laisse souvent pas de victime apparente, pas de scène de crime et pas d'indices matériels évidents. Les signalements sont donc indispensables au CLCC.

La Loi concernant la lutte contre la corruption définit comme suit l'« acte répréhensible » :

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

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

1.1° une contravention aux dispositions des articles 27.5 à 27.11 et 27.13 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1);

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

3° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible prévu aux paragraphes 1°, 1.1° et 2°.

Dans le cadre de la mission que lui confère la Loi « d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle », le commissaire a notamment pour fonction, selon la même Loi, « de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles afin de leur donner les suites appropriées » (art. 9, 1°).

Il découle de ces dispositions que le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption est tenu d'examiner l'activité de réception et d'analyse des signalements, comme le précise la Loi concernant la lutte contre la corruption :

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

[...]

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

Même si le commissaire peut, selon la Loi, « requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles » (art. 9, 3°), ce sont très souvent les signalements reçus par le CLCC qui déclenchent le processus conduisant éventuellement à une enquête criminelle.

Dans le contexte du présent rapport, il faut donc débiter par les signalements pouvant justifier que soient entreprises de telles enquêtes. C'est pour cette raison que l'examen par le Comité de la pratique des enquêtes criminelles effectuées par le corps de police du CLCC débute par l'examen de la gestion et de l'encadrement du personnel qui reçoit les signalements, qui les analyse et qui formule des recommandations de transférer ou non une dénonciation au commissaire associé aux enquêtes. La section VI.1 sera consacrée à la gestion et à l'encadrement du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements et la section VI.2 traitera de la gestion et du fonctionnement du processus lui-même de réception et d'analyse des signalements.

VI.1 GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL AFFECTÉ À LA RÉCEPTION ET À L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS

Le CSUPAC a questionné le CLCC sur la gestion et l'encadrement de ce personnel selon une démarche traitant successivement des descriptions d'emplois du personnel en cause; des profils, des critères et des procédures pour l'embauche; des caractéristiques de ce personnel, y compris son perfectionnement; et de son évaluation périodique. Il s'agit de mieux apprécier la correspondance des caractéristiques de ce personnel à la nature des tâches qui lui sont confiées parce que la qualité de l'analyse des signalements est décisive pour le déclenchement ou non des enquêtes criminelles. Certes, le Comité comprend que, selon les règles de la fonction publique québécoise auxquelles le Commissaire est assujetti, les candidats inscrits dans des « banques de personnes qualifiées » sont déjà « qualifiés » pour un ou plusieurs corps d'emploi intéressant le Commissaire. Cependant, parmi tous les candidats formellement qualifiés pour un corps d'emploi, certains correspondent mieux que d'autres à un poste de ce corps d'emploi dans une organisation précise comme le CLCC.

VI.1.1 Descriptions d'emploi, profils recherchés selon les emplois et procédures d'embauche pour le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements

Le Comité a recherché les informations pertinentes concernant les descriptions des emplois (propres au Commissaire) du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements, les profils de formation et d'expérience recherchés et les procédures d'embauche.

Selon les renseignements et les documents reçus par le Comité, il appert que toutes les catégories de postes affectés à la réception et à l'analyse des signalements ont des descriptions d'emploi qui relèvent uniquement de la compétence et de la responsabilité du Commissaire à la lutte contre la corruption. S'il n'existe pas de mécanisme formel de révision statutaire des descriptions d'emploi, le Commissaire, comme c'est la pratique

générale dans la fonction publique québécoise, procède habituellement à une révision de la description d'un poste lorsqu'il procède à un affichage en vue de doter ce poste.

Le Comité a analysé les descriptions d'emploi pour se faire une idée du partage des responsabilités au sein de l'unité administrative responsable de la réception et de l'analyse des signalements et pour vérifier la cohérence des exigences de qualification en fonction du poste occupé et des responsabilités exercées. Le tableau qui suit résume les éléments de formation, d'expérience et de compétences jugés nécessaires à l'embauche.

Tableau 6.1

Gestion du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements d'actes répréhensibles
Profils de formation, d'expérience et de compétences recherchés pour l'embauche

Poste	Formation	Expérience	Compétences
Chef du service, analyse et gestion des signalements	Diplôme universitaire de 1 ^{er} cycle requérant 16 années d'études	- 10 années ----- - 3 années ----- - 5 années	Analyse et recherche tactique, opérationnelle ou stratégique ----- Gestion de ressources humaines ----- Exploitation de systèmes d'information
Chef d'équipe, Service analyse et gestion des renseignements	Diplôme de 1 ^{er} cycle universitaire en sciences sociales ou toute autre discipline pertinente	- 5 années	Expérience professionnelle pertinente, dont 6 mois dans des activités permettant de se familiariser avec des tâches de complexité experte
Analyste tactique en renseignements	Diplôme de 1 ^{er} cycle universitaire en sciences sociales ou en criminologie ou toute autre discipline pertinente	« Un minimum de trois années est un atout »	Expérience professionnelle pertinente
Technicien en renseignements	DEC dans une discipline pertinente	- Quelques années d'expérience	Expérience variée permettant d'acquérir les connaissances et les habiletés essentielles à l'exercice des attributions de l'emploi

Selon l'information communiquée au Comité, ces descriptions d'emploi ont été rédigées en s'inspirant de modèles de la Sûreté du Québec et validées par un spécialiste en dotation du

ministère de la Sécurité publique. La lecture des descriptions permet d'identifier un ensemble de connaissances ou de formations, d'expériences et de compétences qui sont recherchées dans le processus d'embauche de personnes pour le travail de réception et d'analyse des signalements.

Les procédures d'embauche pour cette catégorie de personnel sont régies par l'article 12 de la Loi concernant la lutte contre la corruption : « 12. Les membres du personnel du Commissaire sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique » et des dispositions applicables de conventions collectives.

Concrètement, ces procédures d'embauche sont en outre balisées par la collaboration de deux organismes externes. Au début du processus, le ministère de la Sécurité publique statue sur l'admissibilité des candidatures à un poste donné. En dernière étape, une fois le candidat choisi, la Sûreté du Québec procède à l'habilitation sécuritaire (enquête de sécurité) du candidat, une pratique qui n'est pas universellement étendue dans la fonction publique, dont le résultat est communiqué au Commissaire, qui décide alors si les résultats correspondent à ses exigences. Entre ces deux étapes, généralement, le CLCC évalue les candidats à l'aide d'une des grilles d'entrevue. Celles-ci montrent que les candidats sont uniformément assujettis à des ensembles de questions couvrant plusieurs thèmes d'intérêt pour le CLCC, dont leurs capacités, leur attitude, leurs valeurs et leur motivation pour le poste recherché.

Les informations qui précèdent conduisent le Comité à certaines conclusions :

- les descriptions d'emploi ont été validées par un spécialiste en dotation du ministère de la Sécurité publique, ce qui assujettit le Commissaire à un contrôle externe;
- les procédures d'embauche, assujetties aux règles de la fonction publique et à des contrôles externes quant à l'admissibilité des candidats selon les exigences des postes, comportent aussi des grilles d'entrevue qui assurent une uniformité du traitement des personnes lors des entrevues;
- pour la majorité des emplois affectés à l'analyse des signalements reçus, la diplomation requise se situe au premier cycle universitaire et, selon la formulation du Commissaire, un certificat de premier cycle de 30 crédits, par opposition à un baccalauréat de 90 crédits, est reconnu comme suffisant par le Commissaire. Il est à noter que l'expérience professionnelle, dans certains cas, peut compenser pour certains crédits universitaires;
- ce niveau de formation requis du personnel civil du Commissaire est supérieur, pour la majorité des postes, à celui requis pour les enquêteurs policiers.

VI.1.2 Caractérisation du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements selon la formation, les compétences et l'expérience

À la lumière de ces informations, le Comité a cherché, et cela pour deux raisons, à connaître les caractéristiques actuelles de ce personnel. D'une part, par-delà les descriptions d'emploi, les profils et les critères d'embauche, il importe de savoir à quels résultats concrets, en matière de formation et d'expérience des personnes, le processus d'embauche a conduit. D'autre part, il importe de connaître le niveau collectif de formation et

d'expérience du personnel dans une organisation qui a pour mission de prévenir, de débusquer et de contribuer à réprimer une forme de criminalité complexe, c'est-à-dire la corruption, notamment dans les contrats publics. Le Comité rappelle que, dans son premier rapport annuel d'activités, il a mis en lumière l'importance de la formation et du perfectionnement pour le corps de police et pour l'ensemble de l'organisation du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le Comité a demandé de l'information sur trois dimensions permettant de caractériser, au moment de l'analyse, le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements, et ce, dans le but de comprendre la composition du personnel visé quant à la nature et aux finalités du travail à effectuer.

(1) Formation initiale

Selon l'information fournie par le CLCC, la formation initiale du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements se caractérise comme suit :

- tous les techniciens en renseignement qui reçoivent les signalements ont une formation collégiale (ou équivalente) ou universitaire de premier cycle;
- parmi les professionnels qui se consacrent à l'analyse des signalements et à la formulation de recommandations sur le suivi à donner, tous sont titulaires d'une formation universitaire, la majorité ayant obtenu une maîtrise. Toute cette équipe a donc étudié à l'université;

Aux yeux du Comité, le niveau de formation du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements apparaît approprié.

(2) Perfectionnement professionnel

Pour le perfectionnement professionnel du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements, la réponse reçue explique que le parcours de formation est en voie de développement, conformément à la recommandation 3 figurant dans le *Rapport 2018-2019* du Comité.

Il y aura donc lieu de revoir la situation du perfectionnement professionnel de cette catégorie d'employés du CLCC lorsque des plans de formation professionnelle auront été établis par ce dernier, en application de cette recommandation.

Cela dit, il existe déjà des pratiques de perfectionnement pour ce personnel. Ainsi, il existe une « Politique de soutien aux études du MSP ». Le CLCC offre aussi, depuis février 2019, la possibilité d'un congé d'études à temps partiel avec traitement, selon certains critères, pour 45 heures par session.

Au 31 mars 2020, deux employés se prévalaient du programme de soutien aux études prévu par la convention collective applicable et étudient dans un domaine associé à leur travail.

En consultant les récents rapports annuels de gestion du Commissaire, le Comité a pu observer l'évolution des dépenses en formation par employé, ainsi que les journées de formation.

Tableau 6.2
Dépenses de formation professionnelle du CLCC

Année	Dépense moyenne par personne	Jours par personne	% de la masse salariale
2016-2017	742 \$	2,6	1,1 %
2017-2018	1 435 \$	2,4	2,2 %
2018-2019	1 764 \$	3,4	2,7 %

En proportion de la masse salariale, les dépenses respectent les politiques du gouvernement du Québec et la cible de 1 % fixée par Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Ce sont là des données dont le Comité prend note, compte tenu de l'importance qu'il attache à la formation. S'il y a lieu d'encourager les personnes à s'engager dans des activités de formation et de perfectionnement, en se prévalant des possibilités offertes par l'employeur, le Comité pense aussi nécessaire que l'organisation prenne les moyens d'orienter les activités de perfectionnement professionnel de son personnel selon ses besoins propres si ces activités doivent être soutenues en temps et/ou en fonds publics par le Commissaire, comme cela est la pratique dans les ministères et les organismes publics du gouvernement du Québec.

(3) Expérience professionnelle moyenne

Le Commissaire a fourni au Comité des renseignements sur l'expérience professionnelle moyenne des personnes affectées à la réception et à l'analyse des signalements, lors de leur entrée à son service. Il ressort particulièrement des données que :

- l'expérience moyenne des techniciens est de six ans et huit mois;
- l'expérience moyenne des analystes est de trois ans et huit mois;
- l'expérience requise pour le poste de chef d'équipe est de cinq ans d'expérience professionnelle pertinente aux attributions de l'emploi (dont six mois dans des activités permettant de se familiariser avec des tâches de niveau expert). Cela met en lumière un enjeu de relève.

Sur la base des renseignements transmis par le CLCC concernant la formation initiale, le perfectionnement professionnel et l'expérience du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements, le CSUPAC tire les conclusions suivantes :

- la formation universitaire, bien qu'elle ne soit pas nécessairement très adaptée aux besoins du travail, est bien présente dans les dossiers du personnel. Peu importe le domaine d'études, une telle formation peut procurer de bonnes capacités d'analyse et d'évaluation;

- le perfectionnement professionnel de ce personnel apparaît comme un chantier à développer;
- l'expérience professionnelle des analystes est limitée.

VI.1.3 Évaluation périodique du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements

Dans la mesure où les employés du CLCC sont assujettis à la Loi de la fonction publique et aux conventions collectives en vigueur, il existe en principe des pratiques d'évaluation en vigueur pour le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements ainsi que des outils d'évaluation élaborés par le MSP. Néanmoins, le Comité a cherché à savoir si 100 % des employés en poste depuis 2018-2019 avaient été évalués.

Selon l'information obtenue, bien que l'ensemble du personnel du CLCC soit assujetti, en principe, à une pratique d'évaluation effectuée sous l'autorité du CLCC, en pratique, quatre des sept personnes en poste n'ont pas été effectivement évaluées pour 2018-2019, et ce, pour diverses raisons. Il y a donc un écart entre le principe voulant que les employés du Commissaire affectés à la réception et à l'analyse des signalements soient évalués annuellement et le fait que leur évaluation n'avait pas été faite au cours des semaines qui ont suivi la fin de la période de référence. Il y aura lieu pour le Commissaire d'améliorer la constance de ses pratiques d'évaluation des employés de ce secteur.

VI.2 GESTION ET FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE RÉCEPTION ET D'ANALYSE DES SIGNALEMENTS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Une fois examinés certains modes de gestion et d'encadrement du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements d'actes répréhensibles, il est impératif de décrire et de comprendre la gestion et le fonctionnement du processus même, depuis l'arrivée d'un signalement jusqu'à la décision, le cas échéant, de le transmettre au commissaire associé aux enquêtes. Pour réaliser ce travail, le Comité a examiné la Loi concernant la lutte contre la corruption ainsi que différents documents publics ou internes du Commissaire à la lutte contre la corruption et lui a adressé une série de questions. L'analyse de la documentation et les réponses à ces questions ont permis de rédiger la présente section. Cette dernière poursuit deux objectifs précis.

Le premier objectif est d'examiner la gestion et le fonctionnement du processus de réception et d'analyse des signalements afin d'évaluer si le processus comme tel apparaît approprié. Comme le dit la Loi, le Comité, ayant « procédé aux vérifications et aux examens nécessaires », doit donner son avis sur « les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le commissaire à la lutte contre la corruption » (art. 35. 3 2°).

Le deuxième objectif est plus ample. Il s'agit de contribuer à l'information de la population, des médias et des autorités politiques, au-delà de l'information rendue publique par les rapports annuels de gestion du CLCC et par son site Internet qui diffuse de l'information précise sur une partie du processus.

Comme ce sont les signalements qui fournissent des informations et des alertes indispensables pour déclencher l'action policière dans la répression de la corruption touchant les organismes publics, il est indispensable d'examiner comment le CLCC les reçoit, les analyse et y donne suite.

VI.2.1 Cadre général pour la gestion de la réception et de l'analyse des signalements

La réception et l'analyse des signalements s'effectuent dans un cadre général de travail, conceptuel, organisationnel et administratif, dont il convient de décrire les composantes essentielles.

VI.2.1.1 Dispositions législatives

La gestion et le traitement des signalements doivent se réaliser conformément aux dispositions législatives applicables et, au premier chef, à celles de la Loi concernant la lutte contre la corruption. Outre l'article 9 déjà cité qui traite des responsabilités du commissaire à la lutte contre la corruption, il faut se référer au chapitre III intitulé « Dénonciation d'actes répréhensibles » et aux articles 26 à 31, en particulier :

26. Toute personne qui souhaite faire une dénonciation communique au commissaire tout renseignement qui, selon elle, peut démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte.

Tout employé d'un organisme ou d'une personne visé à l'article 3 peut faire une dénonciation au commissaire conformément au premier alinéa.

27. La personne qui effectue la dénonciation d'un acte répréhensible peut le faire malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1), toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec et toute obligation de loyauté ou de confidentialité pouvant la lier, notamment à l'égard de son employeur ou de son client.

Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par la présente loi ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

28. Sur réception d'une dénonciation, le commissaire doit demander à un membre de son personnel de procéder à son analyse afin de déterminer les suites à y donner.

29. À la suite de l'analyse de la dénonciation, le commissaire peut refuser d'y donner suite s'il estime que celle-ci est frivole ou qu'elle ne relève pas de sa mission. Dans ce cas, il en informe la personne qui a effectué la dénonciation.

S'il accepte de donner suite à la dénonciation, le commissaire transmet le dossier, selon le cas, à un commissaire associé aux vérifications ou au commissaire associé aux enquêtes.

30. Le commissaire et les commissaires associés veillent à ce que soient respectés les droits des personnes mises en cause à la suite d'une dénonciation, que ce soit ceux de la personne

qui a effectué la dénonciation, ceux des témoins ou ceux des auteurs présumés des actes répréhensibles.

31. Le commissaire et les commissaires associés doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé. Le commissaire peut toutefois communiquer l'identité de cette personne au directeur des poursuites criminelles et pénales.

À ces dispositions s'ajoutent les articles 32 à 35.1 proscrivant les représailles et déterminant les protections accordées aux personnes signalant un acte répréhensible.

La Loi pose donc des principes de base : compétence du Commissaire, obligation pour lui d'examiner les signalements qu'il reçoit, protection de la confidentialité assurée à la personne transmettant un signalement.

VI.2.1.2 Politiques de gestion du Commissaire

Conformément aux dispositions législatives, le Commissaire a fixé un cadre de fonctionnement formé par trois « politiques de gestion » qu'il a établies.

(1) La Politique de gestion générale n° 10, intitulée « Analyse et gestion des signalements » (ci-après PGG n° 10), mise à jour pour la dernière fois le 7 septembre 2018 et sujette à révision le 7 septembre 2023, poursuit les objectifs suivants :

1.2.1 La présente politique de gestion vise à :

1.2.1.A Établir les règles relatives à l'analyse et la gestion des signalements d'actes répréhensibles;

1.2.1.B Favoriser la prévention et la détection d'actes répréhensibles en fournissant une méthode confidentielle, indépendante et crédible des signalements et la prise en charge des actes répréhensibles;

1.2.1.C Protéger l'identité des personnes qui effectuent un signalement ou qui collaborent à une vérification ou à une enquête contre toute forme de représailles;

1.2.1.D Préciser les responsabilités des intervenants dans l'analyse et la gestion des signalements d'actes répréhensibles;

1.2.1.E Communiquer les attentes organisationnelles quant au respect de la présente politique.

La PGG n° 10 s'applique à la fois au commissaire et à l'ensemble des membres du personnel du CLCC, y compris les enquêteurs prêtés par un corps de police, et aussi aux « membres des équipes désignées par le gouvernement au sein de l'Unité permanente anticorruption dans la mesure où ces derniers utilisent des ressources appartenant au Commissaire, qu'il s'agisse des locaux, des documents ou de l'équipement, notamment roulant et informatique » (1.3.2). Les dispositions de la PGG n° 10 traitant des différents éléments du processus de réception et d'analyse des signalements seront citées dans les sections suivantes du présent chapitre VI.

(2) Il existe aussi la Politique de gestion n° 2, intitulée « Sécurité de l'information » (établie le 13 mars 2018 et sujette à révision le 13 mars 2023), qui classifie les documents « dont les

informations doivent être protégées par le Commissaire » et qui précise les rôles et les responsabilités des membres du personnel en matière de sécurité de l'information.

(3) Le Commissaire a également établi la Politique générale de gestion n° 9 qui traite des « Demandes, commentaires et plaintes à l'égard des services reçus », qui peuvent concerner des signalements. Cette politique générale sera éventuellement examinée par le CSUPAC dans un chantier à venir sur les relations entre le CLCC, l'UPAC et les citoyens.

VI.2.1.3 Informations publiques

Certains éléments du processus de réception et d'analyse des signalements — ce qu'est un signalement, comment on le transmet au Commissaire, comment il est analysé, etc. — sont rendus publics dans divers documents et forment un cadre qui contraint ensuite le CLCC.

(1) Dans le *Rapport annuel de gestion de 2018-2019*, on trouve une « Déclaration de services aux citoyens » qui explique les engagements que prend le Commissaire à l'endroit des personnes qui lui adressent un signalement (en précisant aussi, au passage, ceux qu'il prend dans le cas de plaintes administratives, de suggestions et de commentaires).

1.4.2 Déclaration de services aux citoyens

Dans le cadre de son mandat, le Commissaire prend les engagements suivants :

- Être accessible par téléphone ou par télécopieur de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 16 h 30, du lundi au vendredi.
- Disposer d'une ligne téléphonique pour la dénonciation d'actes répréhensibles du lundi au vendredi, de 7 h à 17 h : le 1 844 541-UPAC (8722).
- Assurer l'accessibilité à son site Internet (www.upac.gouv.qc.ca) 24 heures sur 24 et le mettre à jour régulièrement.
- Recevoir toute plainte administrative, toute suggestion ou tout commentaire adressé au Commissaire à la lutte contre la corruption concernant la qualité de ses activités et le travail de son personnel.
- Fournir un accusé de réception d'une plainte administrative, d'une suggestion ou d'un commentaire reçu dans un délai de dix (10) jours ouvrables.
- Traiter une plainte administrative dans un délai de vingt-cinq (25) jours ouvrables ou, à défaut, communiquer la date probable de la réponse.
- Prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui signale un acte répréhensible soit préservé (*Rapport annuel de gestion 2018-2019*, page 8).

Les trois premiers de ces engagements sont inscrits dans la Politique générale n° 10 (sous-sections 3.1.1, 3.1.2, et 3.1.3).

Dans le même rapport annuel de gestion, le Commissaire inclut une page intitulée « Dénonciation d'actes répréhensibles » qui, outre des données sur le nombre de

signalements reçus et leurs suites, fournit les précisions suivantes, notamment sur les dispositions juridiques applicables et le cheminement possible d'un signalement :

Toute personne peut communiquer au commissaire tout renseignement qui, selon elle, peut démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

Un acte répréhensible au sens de l'article 2 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) est une contravention à une loi fédérale ou du Québec qui implique de la corruption, de l'abus de confiance, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence dans le secteur public ou encore certaines contraventions à la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1).

Après analyse par un membre de son personnel, le commissaire peut décider de transférer une dénonciation en enquête, en vérification, en renseignement ou en prévention, ou encore il peut décider de ne pas y donner suite si celle-ci est frivole ou qu'elle ne relève pas de sa mission (page 16).

(2) Le Commissaire recourt à son site Internet (upac.gouv.qc.ca) pour diffuser plus largement l'information essentielle sur les signalements. Sur une page intitulée « Pour faire un signalement », on lit notamment :

Toute personne peut signaler un acte qu'elle considère comme répréhensible en communiquant au Commissaire tout renseignement qui, selon elle, peut démontrer :

- que cet acte a été commis;
- que cet acte est sur le point de l'être;
- qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte.

La personne qui désire signaler un acte répréhensible peut le faire malgré :

- la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels;
- la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé;
- toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec et toute obligation de loyauté ou de confidentialité pouvant la lier, notamment à son employeur ou à son client.

La Loi concernant la lutte contre la corruption n'a toutefois pas pour effet d'autoriser la personne qui fait un signalement à communiquer au commissaire des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

Toutes les mesures nécessaires sont prises afin d'assurer que l'anonymat de la personne qui effectue une dénonciation soit préservé.

Pour faire un signalement, utilisez notre formulaire de signalement sécurisé ou appelez-nous au 1 844 541-UPAC (8722), du lundi au vendredi, de 7 h à 17 h.

Le site fournit un formulaire électronique qui peut être utilisé par toute personne désirant signaler un acte répréhensible.

Outre une explication de ce qu'est un signalement, qui reprend essentiellement les dispositions de la Loi, le site explique succinctement le traitement d'un signalement :

À la suite du signalement d'un acte répréhensible, le commissaire demande qu'il soit analysé afin de déterminer les suites à y donner.

Selon les résultats, le commissaire peut transmettre le dossier, soit au commissaire associé aux enquêtes pour amorcer une enquête ou encore à l'un des commissaires associés aux vérifications, s'il s'agit d'un cas de vérification.

Le commissaire peut refuser de donner suite au signalement s'il estime que celui-ci est frivole ou qu'il ne relève pas de sa mission.

Le site communique également des renseignements pouvant rassurer la personne voulant signaler un acte répréhensible quant à la protection à laquelle elle a droit contre les représailles :

Il est interdit d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui procède à un signalement ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un acte répréhensible. Il est aussi interdit de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire un signalement ou de collaborer à une vérification ou à une enquête.

Sont présumées être des mesures de représailles :

- la rétrogradation;
- la suspension;
- le congédiement ou le déplacement de cette personne;
- toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail.

Toutes les mesures nécessaires sont prises afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui signale un acte répréhensible soit préservé dans la mesure du possible.

Quiconque exerce des mesures de représailles à l'endroit d'une personne qui signale un acte répréhensible est passible d'une amende de :

- 2 000 \$ à 10 000 \$, s'il s'agit d'une personne physique;
- 10 000 \$ à 250 000 \$, s'il s'agit d'une personne morale.

En cas de récidive, ces amendes sont doublées.

Dans sa Déclaration de services aux citoyens, le Commissaire reprend toutes les informations qui précèdent et y ajoute des précisions concernant le traitement des plaintes qu'une personne peut formuler à l'encontre d'actions du Commissaire pouvant être relatives aux suites données à un signalement.

Le Comité prend bonne note de l'effort déployé par le Commissaire pour faire bien connaître la nature et les modes possibles de communication des signalements et il y reviendra dans ses recommandations.

VI.2.1.4 Unités administratives responsables

La troisième composante du cadre général de réception et d'analyse des signalements correspond aux unités administratives du CLCC qui sont impliquées dans le processus. Ainsi, à la Direction de la stratégie et du développement, dont le directeur relève directement du Commissaire, on trouve une entité administrative appelée « Centre de gestion des signalements », que la PGG n° 10 (« Analyse et gestion des signalements des actes répréhensibles ») définit comme suit : « 2.2.1 CGS Première unité répondante qui reçoit et traite le signalement au sein du Commissaire [...] ».

Le CGS est, depuis 2014, le guichet unique où « convergent les signalements de toute provenance ». Selon la documentation remise au CSUPAC le 19 septembre 2018, le mandat du CGS se définit comme suit :

- recevoir, consigner et traiter les dénonciations d'actes répréhensibles communiquées par le biais des différents canaux mis à la disposition du public;
- procéder à l'analyse des dénonciations reçues afin de déterminer les suites à y donner;
- proposer au commissaire [CLCC] les suites appropriées en fonction de l'analyse.

Le CGS regroupe deux catégories de personnel, les techniciens et les analystes, et une ou un chef d'équipe.

VI.2.1.5 Principes directeurs internes

Pour conclure sur ce cadre général de réception et d'analyse des signalements, il convient de citer deux principes internes énoncés dans la PGG n° 10 que le CLCC établit dans le but de guider les personnes impliquées dans ce processus et de normaliser leur activité.

3.4 Professionnalisme et équité

3.4.1 Tout signalement doit être traité de manière équitable dans le respect de la dignité, et de la protection de la vie privée

3.4.2 Tous les employés se doivent d'agir avec professionnalisme, impartialité et objectivité dans l'analyse et la gestion des signalements

Tel est le cadre général de travail dans lequel s'effectuent la réception et l'analyse des signalements que des personnes adressent au Commissaire à la lutte contre la corruption. Ce cadre étant mis en lumière, il faut maintenant essayer de comprendre comment les choses fonctionnent entre l'arrivée d'un signalement et le déclenchement éventuel d'une enquête criminelle ou pénale.

VI.2.2 Réception et analyse des signalements

Le Comité a analysé très attentivement les processus de réception et d'analyse des signalements. À cette fin, il a étudié la documentation pertinente du CLCC. En outre, il a adressé à ce dernier un ensemble de questions auxquelles il a reçu réponse.

VI.2.2.1 Observations générales préliminaires

L'étude effectuée par le Comité lui permet en premier lieu de dire que le processus de réception et d'analyse des signalements est encadré par une méthode établie et explicitée par la Politique de gestion générale n° 10, intitulée « Analyse et gestion des signalements » précédemment évoquée.

Cette politique identifie les différents intervenants qui sont affectés à la réception et à l'analyse des signalements et précise, de manière générale, leurs rôles et leurs responsabilités.

Outre la définition des rôles et des responsabilités des différentes catégories de personnels affectés à la réception et à l'analyse des signalements, la méthode élaborée par le Commissaire définit le cheminement que doit suivre un signalement.

Dans un souci de comprendre l'interaction qui s'établit entre le Commissaire et le public qui s'adresse à lui, le Comité a voulu savoir comment ce dernier répond dans les faits aux personnes qui lui transmettent une dénonciation. Par exemple, y a-t-il toujours un accusé de réception?

Comme le premier devoir du Commissaire est d'assurer la protection de l'identité de la personne qui dénonce, la pratique de l'accusé de réception varie selon le mode de communication utilisé. Ainsi, les signalements reçus par téléphone ou en personne ne requièrent aucun accusé de réception. Par ailleurs, un accusé de réception est envoyé par courriel pour les signalements transmis par voie électronique (formulaire en ligne ou courriel) et par courrier postal pour les signalements reçus par cette voie, sauf si la personne ayant signalé l'acte a précisément demandé de ne pas être contactée. Le Commissaire a transmis au Comité les modèles d'accusés de réception utilisés pour les signalements envoyés électroniquement ou par la poste. Pour un signalement transmis par télécopieur, le Commissaire n'accuse pas réception parce qu'il n'a pas l'assurance que le télécopieur est à l'usage unique de la personne procédant au signalement et parce que le télécopieur confirme lui-même la bonne transmission.

Dans le cas où un signalement relèverait de la compétence d'un autre organisme, le Commissaire s'assure du consentement de la personne avant de transmettre le signalement à l'organisme concerné.

Il faut préciser enfin que, selon un document intitulé *Signalement d'actes répréhensibles* remis au Comité, le Commissaire met en place un processus particulier pour traiter les signalements en période électorale, municipale ou provinciale. Ce processus implique le Commissaire et les partenaires essentiels dans le contexte, tels le Directeur général des élections (DGE), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, la Commission municipale du Québec (pour les élections municipales). En cas d'élections provinciales, le CLCC travaille de très près avec le DGE. Dans l'un et l'autre cas, des procédures précises sont prévues pour traiter les signalements (médiatisés ou non), de manière à ce que le CLCC

puisse exercer son mandat en évitant tout ce qui pourrait être assimilé à une ingérence inappropriée dans le processus électoral.

VI.2.2.2 Communication des signalements au Commissaire

Ainsi que le Commissaire l'explique dans sa Déclaration de services aux citoyens et sur son site Internet, il y a plusieurs manières pour une personne d'effectuer un signalement (ou dénonciation) d'acte répréhensible. Les données fournies par le CLCC (en date du 26 février 2020 pour les données de 2019-2020) répondent à la question suivante : « comment les signalements sont-ils communiqués au Commissaire? »

Tableau 6.3
Signalements reçus selon le mode de communication

	2019-2020		2018-2019		2017-2018	
Moyens	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Téléphone	70	19 %	105	21 %	245	28 %
Site de l'UPAC	180	48 %	228	44 %	386	44 %
Courrier électronique	77	21 %	113	22 %	147	17 %
Télécopieur	6	2 %	6	1 %	16	2 %
Courrier postal	22	6 %	37	7 %	58	7 %
En personne	12	3 %	13	3 %	15	2 %
Dossier amorcé par le CLCC	5	1 %	11	2 %	7	1 %
Total	372		513		874	

Pour le Comité, la lecture de ces données suscite trois observations :

(1) Il y a apparence d'une baisse tendancielle des signalements. En effet, outre les données du tableau qui précède, le rapport annuel de gestion de 2017-2018 indique que le nombre de signalements reçus a été de 797 en 2016-2017, 808 en 2015-2016, 1046 en 2014-2015 et 905 en 2013-2014. Le rapport pour l'exercice 2017-2018 comporte un graphique indiquant le nombre de signalements reçus annuellement depuis 2012-2013, mais ne formule aucun commentaire concernant l'évolution des données. Le rapport annuel de gestion pour l'année 2018-2019 ne commente pas non plus les fluctuations du nombre de signalements reçus.

Le Comité a demandé au Commissaire s'il avait élaboré des pistes d'explications pour cette apparence de baisse tendancielle des signalements. Dans une communication du 16 avril 2020, le Commissaire a soumis plusieurs hypothèses :

1. La multiplication des lignes de signalements (Protecteur du citoyen, Autorité des marchés publics, Inspecteur général, etc.). Pour remédier à cette situation, le CLCC participe à des tables de concertation avec plusieurs de ces organismes afin que les signalements soient transférés à l'organisme approprié;
2. La baisse de confiance des citoyens à l'égard de l'UPAC;
3. L'effet de nouveauté à la suite de la création de l'UPAC susceptible d'avoir créé un engouement;
4. Les changements apportés à la méthode de traitement des dénonciations au fil des années.

Le Commissaire a aussi avancé l'hypothèse d'une baisse de la criminalité correspondant à son mandat. En effet, a-t-il expliqué au Comité, il y a probablement moins de grands systèmes de corruption ou de collusion pratiquant le financement politique en échange de contrats municipaux. Ces systèmes, ciblés prioritairement par l'UPAC au départ de ses activités, étaient connus d'un très grand nombre de personnes, donc d'un plus grand nombre de dénonciateurs potentiels.

Le Comité prend bonne note de ces explications possibles.

(2) On constate que le recours aux moyens numériques est en croissance tandis que le mode plus personnalisé, soit par téléphone ou en personne, est en déclin. Le Comité a posé la question de savoir si différentes manières de formuler un signalement, peuvent avoir des conséquences sur la teneur et la fiabilité de ce signalement. Selon le CLCC, la communication directe (en personne ou par téléphone) offre des avantages.

Les signalements sont de meilleure qualité lorsque la communication se fait oralement. Chaque cas est unique et une relation de confiance se crée avec le dénonciateur. La personne peut ainsi être guidée et apporter les précisions nécessaires à son signalement ou encore être redirigée vers le bon organisme.

Dans certains cas, il arrive que les signalements reçus par courriel ou sur le site internet ne soient pas de très grande qualité au niveau de la langue, de la structure du texte ou encore au niveau de la précision du signalement.

(3) Concernant la méthode pour la transmission des signalements, le CSUPAC a demandé au Commissaire s'il avait étudié des mécanismes homologues utilisés par des instances recevant des signalements, tels le Commissaire à la déontologie policière, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité des marchés publics. Le Commissaire a fourni la réponse suivante.

Il convient de souligner que, lors de la création de Marteau, les informations/signalements parvenaient par la ligne 1-888 de la Sûreté du Québec.

Par la suite, lors de la création de l'UPAC, les processus pour la réception et l'analyse des signalements ont été inspirés par la ligne 1-888, c'est-à-dire par la notion de carte d'appels qui est traitée et analysée pour ensuite mener à l'ouverture d'un dossier.

De plus, les processus du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et d'Élections Québec ont été examinés. Une consultation périodique s'effectue afin d'arrimer les pratiques et processus.

Enfin, d'autres organismes se sont inspirés du CGS du CLCC par la suite.

Le Comité prend note que le Commissaire se juge satisfait des méthodes qu'il offre aux personnes désireuses de formuler un signalement.

Cela dit, par-delà les considérations que l'on peut formuler sur les moyens de communiquer un signalement au Commissaire, le Comité considère qu'il existe ici deux enjeux suscitant une plus ample réflexion de la part du Commissaire. Le premier concerne la possible baisse tendancielle des signalements. Le second concerne la vérification de la fiabilité des signalements reçus anonymement, puisque le Commissaire ne peut, si besoin est, obtenir plus d'information de la part de la personne dénonciatrice. Le Comité y reviendra dans le chapitre sur les recommandations.

VI.2.2.3 Traitement des signalements

Une fois connues les manières par lesquels une personne peut envoyer un signalement au Commissaire, la question suivante est celle de savoir comment est traité le signalement. Le Comité a approfondi cette question.

Il convient de citer ici un premier élément de la Politique de gestion générale n° 10 intitulée « Analyse et gestion des signalements », laquelle poursuit les objectifs suivants :

- 1.2.1.A Établir les règles relatives à l'analyse et la gestion des signalements d'actes répréhensibles;
- 1.2.1.B Favoriser la prévention et la détection d'actes répréhensibles en fournissant une méthode confidentielle, indépendante et crédible des signalements et la prise en charge des actes répréhensibles;
- 1.2.1.C Protéger l'identité des personnes qui effectuent un signalement ou qui collaborent à une vérification ou à une enquête contre toute forme de représailles;
- 1.2.1.D Préciser les responsabilités des intervenants dans l'analyse et la gestion des signalements d'acte répréhensibles [...]

Il convient également de citer un autre élément de cette politique, soit les principes directeurs internes dont veut s'inspirer le Commissaire pour le traitement des signalements :

- 3.4 Professionnalisme et équité;
- 3.4.1 Tout signalement doit être traité de manière équitable dans le respect de la dignité, de la justice et de la protection de la vie privée;
- 3.4.2 Tous les employés se doivent d'agir avec professionnalisme, impartialité et objectivité dans l'analyse et la gestion des signalements.

C'est à la lumière de ces balises que le Commissaire s'est donné que le Comité a examiné le traitement des signalements par le Centre de gestion des signalements (CGS). Cet examen s'est intéressé aux rôles, aux tâches et aux responsabilités respectifs des membres du CGS, aux processus auxquels sont assujettis les signalements reçus et aux mécanismes de vérification et de validation du travail accompli pour tout signalement. Afin de bien comprendre l'ensemble du processus de traitement des signalements, le Comité a analysé un ensemble de documents et a adressé au Commissaire des questions qui ont obtenu réponse.

Certaines conclusions se dégagent de l'examen auquel s'est livré le Comité :

(1) Il existe une définition précise des tâches et des responsabilités qui incombent aux personnes des différentes catégories professionnelles appartenant au CGS : techniciens, analystes, chef d'équipe et gestionnaire. Le découpage des tâches et des responsabilités apparaît clair et susceptible de minimiser les chevauchements entre fonctions ou les duplications inutiles d'un même travail;

(2) Il existe une méthode, développée à l'expérience et standardisée, pour traiter chaque signalement reçu. En principe, tout signalement est traité selon cette méthode, laquelle vise le respect des principes directeurs internes précités. Cette méthode vise en particulier à assurer que le jugement qui est porté sur chaque signalement s'effectue selon des normes connues de tous les membres du CGS, mises en application de la même manière et contribuant à minimiser les risques que la subjectivité individuelle altère le jugement porté sur les signalements;

(3) Il existe des règles de vérification et de validation du travail accompli par le personnel du CGS. Cette supervision et ce contrôle s'effectuent à plus d'un niveau, ce qui aide aussi à minimiser les risques d'erreurs dans l'appréciation des signalements.

L'examen de la manière dont sont traités par le CGS les signalements transmis au Commissaire donne l'image d'un système bien structuré, bien rodé et bien appliqué. Le Commissaire déclare avoir développé ce système en prenant conseil auprès de sources autorisées. Il ne semble pas que le système ait occasionné de plaintes.

Le Comité a soulevé la question du délai de traitement des signalements. Par « délai de traitement », le Comité entend le nombre de jours s'écoulant depuis l'ouverture d'un dossier à la suite de la réception d'un signalement jusqu'au moment où le commissaire est saisi d'une recommandation de suivi à donner à ce signalement. Le Commissaire connaît-il la durée de traitement d'un signalement? Le cas échéant, en est-il satisfait?

Le Commissaire a fourni des précisions en réponse à ces questions. Il a ainsi transmis au Comité des données sur le délai moyen requis pour le traitement complet d'un signalement.

Pour les signalements reçus du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020 :

Le délai moyen de traitement des dénonciations reçues entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2020 ayant fait l'objet d'une décision du commissaire est de 126,5 jours (117 jours en 2018-2019 et 136 jours en 2019-2020).

Il s'agit ici de jours civils, et non de jours ouvrables.

Le Comité constate que le délai de traitement des signalements au CLCC a augmenté de 16 % de 2018-2019 à 2019-2020, alors que le nombre de signalements reçus a diminué de 36 % pour la même période. Ici, on peut poser deux questions : 1) Le Commissaire est-il satisfait du délai de traitement des signalements? et 2) Le Commissaire a-t-il déjà cherché à se comparer à des organismes assumant le même genre de mandat contre la corruption, concernant le temps moyen de traitement de signalements?

Le Commissaire a répondu ne pas avoir, à ce jour, déterminé de cible de délai vers laquelle il souhaite tendre. Selon le Commissaire, cette question pourrait certainement faire l'objet d'une réflexion dans le cadre des travaux de la prochaine planification stratégique du CLCC.

Le Comité reviendra sur ces questions dans les recommandations.

VI.2.2.4 Résultats de l'analyse des signalements

Au terme du processus d'analyse, quel jugement porte-t-on sur la recevabilité des signalements? Autrement dit, quels sont les résultats de l'analyse des signalements reçus par le Commissaire? Une réponse est proposée dans les rapports de gestion du CLCC depuis 2015-2016.

Tableau 6.4
DÉCISIONS RÉSULTANT DE L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS D'ACTES
RÉPRÉHENSIBLES

	2018-2019	2017-2018	2016-2017	2015-2016	Depuis 2012
Nombre reçu	513	874	1141	807	5507
Hors mandat ou frivole	419 66,9 %	542 67,2 %	840 73,6 %	678 72,2 %	3 294 61,5 %
Transfert en enquête	168 26,8 %	244 30,2 %	251 22,0 %	204 21,7 %	1 786 33,3 %
Transfert en vérification	33 5,3 %	17 2,1 %	45 3,9 %	56 5,9 %	263 4,9 %
Transfert en renseignement	3 0,5 %	1 0,1 %	4 0,4 %		9 0,2 %
Transfert en prévention	3 0,5 %	3 0,4 %	1 0,1 %		7 0,1 %
Décisions	626 100,0 %	807 100,0 %	1 141 100,0 %	938 100,0 %	5 359 100,0 %

Source : Rapports annuels de gestion 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019.

Note : Certains signalements peuvent recevoir une suite durant une année postérieure à celle pendant laquelle ils ont été reçus.

À la lecture de ce tableau, on constate que les ordres de grandeur demeurent comparables pour deux catégories de décisions. En effet, environ deux signalements sur trois sont jugés « hors mandat ou frivole » et donc rejetés, et un quart à un tiers conduisent à une enquête criminelle ou pénale.

En considérant les données relatives aux modes de communication des signalements (tableau 6.3) et celles relatives aux décisions suivant ces signalements (tableau 6.4), le Comité a jugé approprié de croiser les deux séries de données de manière à voir si le mode de transmission peut influencer la décision qui résulte de l'analyse d'un signalement. Le tableau 6.5 croise ces deux séries de données.

Tableau 6.5
Communication des signalements et décisions rendues selon le mode de communication

Décisions :		2019-2020		2018-2019		2017-2018	
	Nombre reçu :	372		626		807	
	Modes de communication :						
Hors mandat ou frivole	Téléphone	45	11,3 %	103	16,5 %	160	19,8 %
	Site Internet de l'UPAC	157	39,3 %	215	34,5 %	270	33,5 %
	Courrier électronique	51	12,8 %	48	7,7 %	31	3,8 %
	Télécopieur	7	1,8 %	5	0,8 %	18	2,2 %
	Courrier postal	17	4,3 %	36	5,8 %	47	5,8 %
	En personne	9	2,3 %	6	1,0 %	11	1,4 %
	Dossier amorcé par le CLCC	5	1,3 %	4	0,6 %	5	0,6 %
Transférés en enquête	Téléphone	22	5,5 %	40	6,4 %	80	9,9 %
	Site Internet de l'UPAC	31	7,8 %	38	6,1 %	57	7,1 %
	Courrier électronique	39	9,8 %	76	12,2 %	87	10,8 %
	Télécopieur	0	0,0 %	2	0,3 %	4	0,5 %
	Courrier postal	1	0,3 %	6	1,0 %	5	0,6 %
	En personne	6	1,5 %	5	0,8 %	6	0,7 %
	Dossier amorcé par le CLCC	3	0,8 %	1	0,2 %	5	0,6 %
Transférés en vérification	Téléphone	1	0,3 %	7	1,1 %	8	1,0 %
	Site Internet de l'UPAC	2	0,5 %	16	2,6 %	4	0,5 %
	Courrier électronique	1	0,3 %	7	1,1 %	2	0,2 %
	Courrier postal	0	0,0 %	1	0,2 %	1	0,1 %
	En personne	0	0,0 %	0	0,0 %	1	0,1 %
	Dossier amorcé par le CLCC	0	0,0 %	1	0,2 %	1	0,1 %
Transférés en renseignement	Téléphone	0	0,0 %	1	0,2 %	1	0,1 %
	Site Internet l'UPAC	1	0,3 %	0	0,0 %	0	0,0 %
	Courrier électronique	1	0,3 %	0	0,0 %	0	0,0 %
	Courrier postal	0	0,0 %	2	0,3 %	0	0,0 %
Transférés en prévention	Téléphone	0	0,0 %	1	0,2 %	3	0,4 %
	Courrier électronique	0	0,0 %	2	0,3 %	0	0,0 %
	Décisions rendues :	399	100 %	623	100 %	807	100 %

Les données figurant dans ce tableau portent sur l'année financière au cours de laquelle le commissaire prend sa décision sur les suites à donner aux signalements, c'est pourquoi les totaux des décisions rendues diffèrent des tableaux précédents.

Les données de ce tableau mettent deux réalités en lumière :

- une proportion annuellement croissante de signalements par courriel et sur le site électronique du Commissaire aboutissent à une décision « Hors mandat ou frivole ». Pour l'exercice 2018-2019, c'est plus de la moitié des signalements formulés électroniquement qui sont ici en cause. Cependant, il faut reconnaître que l'absence de distinction entre les décisions « Hors mandat » et les décisions « Frivole » ne facilite pas la compréhension du phénomène;
- la proportion des signalements transmis électroniquement conduisant à une décision d'« enquête » est relativement stable depuis trois ans, soit d'environ 18 %. Par contre, la proportion des signalements téléphoniques conduisant à une décision d'« enquête » décroît.

Ces réalités devraient faire partie de la réflexion que le Commissaire déclare vouloir faire sur la question des signalements. Pour sa part, le Comité y reviendra dans le chapitre des recommandations.

VI.2.2.5 Protection de la confidentialité de l'identité des personnes effectuant un signalement

Plusieurs moyens assurent en principe la protection de la confidentialité de l'identité des personnes effectuant un signalement:

(1) Loi

L'article 31 de la Loi concernant la lutte contre la corruption établit le principe de la confidentialité de l'identité des personnes dénonciatrices et en fait une obligation pour le CLCC :

Le commissaire et les commissaires associés doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé. Le commissaire peut toutefois communiquer l'identité de cette personne au directeur des poursuites criminelles et pénales.

(2) Engagement et politiques du Commissaire

Dans son rapport annuel de gestion de 2018-2019 (comme dans celui de 2017-2018), le Commissaire s'engage à « prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui signale un acte répréhensible soit préservé » (page 8). Cela se reflète dans la Politique de gestion n° 10 qui poursuit, entre autres objectifs, celui de « protéger l'identité des personnes qui effectuent un signalement ou qui collaborent à une vérification ou à une enquête contre toute forme de représailles ».

En réponse à des questions du CSUPAC, le Commissaire a déclaré qu'à sa connaissance il n'y avait pas eu de fuites concernant l'identité de personnes dénonciatrices et que les mesures prises pour la protéger se sont révélées efficaces.

(3) Ensemble des moyens et des pratiques du Commissaire

Outre la Loi, la Politique de gestion n° 10, la Politique de sécurité de l'information (n° 2), la Déclaration de services aux citoyens, d'autres moyens et pratiques sont mis en œuvre pour protéger l'anonymat des auteurs de signalements. Comme il est normal pour tout organisme ayant à assurer la protection de la confidentialité de données, les moyens que le Commissaire déclare mettre en application pour protéger l'anonymat des personnes lui adressant un signalement sont multiples et complémentaires. Ces moyens visent le personnel, les lieux et les équipements, les procédures.

Le Comité a pu examiner en détail ces moyens. De plus, il a été informé qu'il n'y a pas eu de plaintes reçues concernant un bris de confidentialité de l'identité de personnes dénonciatrices. Il apparaît raisonnable de conclure que le Commissaire prend les moyens nécessaires pour protéger la confidentialité exigée de lui.

VI.2.2.6 Sécurité de l'information constituées à partir des signalements

La gestion du processus de réception et d'analyse des signalements comporte une dimension relative à la sécurité des informations qui en découlent. En effet, les signalements reçus par le Commissaire constituent une information hautement sensible et stratégique. Outre la protection de l'anonymat des personnes effectuant les signalements, les faits allégués et tous les éléments de chaque signalement doivent être soigneusement protégés.

Selon les renseignements fournis par le CLCC au Comité, plusieurs moyens sont en place pour assurer la sécurité de l'information constituée à partir des signalements.

(1) La Loi concernant la lutte contre la corruption tient le commissaire et les commissaires associés personnellement responsables de « prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé » (art. 31).

(2) La Politique de gestion sur la sécurité de l'information assigne des responsabilités directes au commissaire en cette matière, puisqu'il doit « veille[r] au respect des principes et des règles de sécurité de l'information énoncés dans cette politique » (4.1.1).

(3) La Politique de gestion n° 10 sur les signalements établit des principes et des règles concernant la confidentialité des informations découlant des signalements. Ces principes et ces règles balisent l'accès aux informations.

(4) Par ailleurs, selon l'information rendue disponible par le CLCC, la Politique de sécurité de l'information n° 2 précise des responsabilités dans et hors de l'organisation du CLCC en matière de sécurité informatique.

(5) Enfin, le ministère de la Sécurité publique assure une fonction d'audit ou de vérification interne en ce qui concerne les ressources informationnelles du CLCC.

Pour le Comité, cette intervention du ministère de la Sécurité publique constitue une protection importante, ne serait-ce que pour le Commissaire lui-même. En effet, ce regard externe indépendant peut soit corroborer les informations que le commissaire reçoit de ses services internes, soit l'alerter si des difficultés potentielles ou actuelles relatives à la sécurité de l'information existent. Cette responsabilité du ministère de la Sécurité publique est aussi importante pour les instances politiques. Le CSUPAC se déclare donc satisfait de la situation.

Cela dit, le Comité a posé deux questions au CLCC concernant la sécurité des informations relatives aux signalements et au système utilisé pour les gérer. En premier lieu, le Comité a demandé quelles personnes y avaient accès. La liste a été transmise. En second lieu, le Comité a demandé à connaître les contrôles assurant la sécurité et l'intégrité des informations. Le CLCC a informé le Comité à ce sujet.

Le Comité a pris bonne note des réponses reçues. Il continuera de demeurer attentif aux enjeux de sécurité de l'information dont dispose le Commissaire.

VI.2.2.7 Contrôle de la qualité du processus de réception et d'analyse des signalements et de recommandations de procéder à une enquête

Généralement, en réponse à une question du Comité, le Commissaire déclare avoir mis en place une procédure de réception et d'analyse des signalements incorporant des mécanismes multiples de contrôle interne (dont les instruments d'analyse et la revue des recommandations) qui en assure la qualité. Le Comité en prend acte.

VI.2.3 Suites données aux conclusions de l'analyse des signalements

Les résultats de l'analyse des signalements sont communiqués au commissaire afin qu'il puisse y donner suite. Celui-ci, ayant accès à tout le dossier informatisé, consulte la dénonciation et les informations pertinentes de l'analyse faite par le personnel du CGS afin de prendre une décision. Au besoin, il consulte d'autres informations au dossier ou il peut requérir des renseignements supplémentaires pour prendre sa décision. Dans l'étude de la gestion et du fonctionnement du processus de réception et d'analyse des signalements, il faut donc aussi mettre en lumière les suites données par le Commissaire aux décisions ou aux jugements sur les signalements reçus.

Comme on l'a précédemment établi :

- depuis 2012, environ trois signalements sur cinq ont donné lieu à une décision « Hors mandat ou frivole ». S'il n'y a pas de suites données par le Commissaire aux signalements jugés « frivole », on reviendra ci-après sur les signalements jugés « hors mandat »;
- depuis 2012, pour environ 5 % des cas, la conclusion de l'analyse est que le signalement doit être transféré en renseignement, en vérification ou en prévention. Ici, il y a lieu de préciser que l'examen des activités de l'UPAC en matière de vérification ou de prévention sera réalisé par le CSUPAC au cours des prochaines années;

- depuis 2012, pour plus ou moins 30 % des signalements reçus et traités, compte tenu de variations annuelles dans les décisions, la recommandation finale au commissaire est de transmettre le dossier aux commissaires associés aux enquêtes ou aux vérifications.

Le Comité a particulièrement voulu comprendre et faire comprendre comment se fait le passage de la recommandation finale résultant de l'analyse d'un signalement à la décision de procéder à une enquête.

VI.2.3.1 Action du commissaire lors de la réception d'une recommandation concernant un signalement

La réponse à cette question est fournie par la Politique générale n° 10 qui explique l'action du commissaire.

4.5 Le commissaire :

- 4.5.1 Reçoit les recommandations à la suite de l'analyse des signalements;
- 4.5.2 Indique sa décision (vérification, enquête, fermeture, transfert hors UPAC);
- 4.5.3 Transmet sa décision aux commissaires associés aux enquêtes ou aux vérifications;
- 4.5.4 Transmet le signalement aux partenaires externes (Hors UPAC) en incluant une lettre de présentation signée et l'autorisation écrite du dénonciateur.

On peut rappeler ici que le commissaire à la lutte contre la corruption, qui est « un agent de la paix sur tout le territoire du Québec » (art. 7 de la Loi concernant la lutte contre la corruption), exerce ses fonctions selon la Loi et « avec l'indépendance que celle-ci lui accorde » (article 4). Selon une réponse communiquée par le Commissaire au CSUPAC, cette « indépendance » doit être comprise comme l'a confirmée la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Beaudry (*R. c. Beaudry*, [2007] 1 RCS 190, 2007 CSC 5) et comporte les trois éléments suivants tels qu'ils ont été cités dans la réponse du Commissaire au Comité :

- « se justifier subjectivement (pas de favoritisme ou de stéréotypes culturels, sociaux ou raciaux) et objectivement (basé sur des faits) et;
- être proportionnée à la gravité des actes et;
- être exercé dans l'intérêt public. »

En vertu de ces règles, le commissaire exerce son jugement sans être assujéti à une autre autorité ou à une procédure formelle, tout en procédant aux consultations de son équipe qu'il juge utiles. Il est toutefois imputable de ses actions à titre de titulaire de charge publique.

VI.2.3.2 Suites à la décision de référer en enquête un signalement

Une fois que le commissaire a pris la décision de référer en enquête un signalement, le processus entre dans sa deuxième phase.

Le dossier passe alors entre les mains du commissaire associé aux enquêtes. Certaines dispositions de la Loi concernant la lutte contre la corruption précisent le statut de ce commissaire associé aux enquêtes :

8.1. Le gouvernement nomme également un commissaire associé aux enquêtes, sur la recommandation du ministre, parmi les personnes qui ont été déclarées aptes à exercer la charge par un comité de sélection formé par le ministre composé du commissaire, du sous-ministre de la Sécurité publique et d'un directeur de corps de police recommandé par le conseil d'administration de l'Association des directeurs de police du Québec.

Le commissaire associé aux enquêtes est un agent de la paix sur tout le territoire du Québec.
[...].

8.2. Le mandat d'un commissaire associé est d'une durée fixe, qui ne peut excéder cinq ans.
[...]

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

Le commissaire associé aux enquêtes, qui est un agent de la paix, est membre du corps de police du Commissaire (art. 8.4).

Des articles de la Loi précisent comment le commissaire associé aux enquêtes exerce ses responsabilités.

D'une part, l'article 8.3 indique que le « commissaire associé exerce les fonctions qui lui sont conférées conformément à la présente loi, *avec l'indépendance que celle-ci lui accorde* » (mise en évidence ajoutée). Les dispositions de l'arrêt Beaudry, précédemment citées pour le commissaire, s'appliquent au commissaire associé.

Sur cette base, le rôle du commissaire associé aux enquêtes comporte deux grandes tâches :

10.1. Le commissaire associé aux enquêtes a pour fonctions :

1° de diriger les activités de l'équipe spécialisée d'enquête formée à l'article 14 et de coordonner celles de toute équipe d'enquête désignée par le gouvernement;

2° de s'assurer que les équipes d'enquête accomplissent leur mandat dans leur domaine de compétence respectif.

L'article 14 de la Loi identifie les personnes agissant sous l'autorité du commissaire associé aux enquêtes :

14. Le commissaire peut désigner, parmi les membres de son personnel, des personnes pouvant agir comme enquêteurs au sein d'une équipe spécialisée d'enquête sous l'autorité du commissaire associé aux enquêtes.

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

Les enquêteurs de cette équipe sont des agents de la paix sur tout le territoire du Québec.

La Politique générale n° 10 encadre aussi l'action des commissaires associés, dont celui aux enquêtes :

4.6 Les commissaires associés :

4.6.1 Réceptionnent la décision du commissaire;

4.6.2 Transmettent à leur Service ou à l'unité désignée visée par la recommandation du commissaire. Ceux-ci poursuivent le traitement du signalement selon les procédures en vigueur.

Ces précisions formulées, on peut décrire maintenant les suites que le commissaire associé donne aux signalements que le commissaire lui a référés pour enquête. Le tableau qui suit, rassemblant des renseignements fournis au Comité par le Commissaire, explique les actions possibles du commissaire associé selon la nature du dossier dénoncé par le signalement.

Tableau 6.6
ASSIGNATION DE SIGNALEMENTS POUR ENQUÊTE PAR LE COMMISSAIRE ASSOCIÉ
AUX ENQUÊTES

Nature du dossier dénoncé par le signalement	Entité responsable de l'enquête : nature et rôle
Allégation d'infraction criminelle : première possibilité	Service des enquêtes sur la corruption du CLCC : - notamment formé de policiers-enquêteurs prêtés au CLCC par la SQ ou des corps de police municipaux; - mener pour le CLCC des enquêtes criminelles.
Allégation d'infraction criminelle : deuxième possibilité	Service de la détection et du renseignement tactique du CLCC : - formé de personnel propre au CLCC, notamment d'agents de la paix-enquêteurs; - mener pour le CLCC des enquêtes criminelles - valider par enquête des signalements reçus du Centre de gestion des signalements; - travail de renseignement criminel et d'analyses tactiques.
Allégation en matière pénale (représailles selon la LCLCC, infractions à la Loi sur les contrats publics)	Service de la détection et du renseignement tactique du CLCC : - mener des enquêtes sur des infractions relatives à la Loi sur les contrats des organismes publics;
Allégation d'infraction fiscale	Service des enquêtes de l'UPAC de Revenu Québec
Allégation d'infraction à la Loi sur le bâtiment au Québec	Unité d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec

NOTE CONCERNANT LES ENTITÉS FIGURANT DANS CE TABLEAU :

Il est important de rappeler que les entités du CLCC, soit le Service des enquêtes sur la corruption et le Service de la détection et du renseignement tactique, sont *sous l'autorité* du commissaire associé aux enquêtes, tandis que celles de Revenu Québec et de la RBQ *sont coordonnées* par ce même commissaire associé.

Une fois que le commissaire associé aux enquêtes a assigné le travail d'enquêter concernant un signalement, la suite des opérations incombe aux entités identifiées dans le tableau qui précède. Dans le cas des entités qui sont sous l'autorité du commissaire associé, ce sont les responsables de ces services, identifiés dans le tableau, qui assurent les suivis.

Les articles 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 10.1 et 14 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et les articles 4.6.1 et 4.6.2 de la Politique générale n° 10 tracent le cadre juridique, procédural, organisationnel et administratif du suivi des recommandations adressées au commissaire à la suite de la réception et de l'analyse des signalements. Sous réserve que des problèmes particuliers dans le cheminement des recommandations, faisant suite à l'analyse de signalements, soient éventuellement portés à sa connaissance, le Comité estime que les processus précédemment présentés ne nécessitent pas de recommandation de sa part.

VI.2.3.3 Suivis de signalements extérieurs au mandat du Commissaire

Parmi les signalements reçus par le Commissaire, environ trois sur cinq tombent dans la catégorie « Hors mandat ou frivole ». Ce n'est pas un petit nombre. Au total, depuis 2012, près de 3 300 des 5 300 signalements portés à la connaissance du Commissaire entrent dans cette catégorie. Le Comité soutient ici qu'il faut distinguer les signalements que l'on peut juger « Frivole » de ceux qui n'apparaissent pas l'être.

Cela dit, la question de base demeure : que fait le Commissaire des signalements qui ne sont pas jugés « Frivole », mais échappent à son mandat?

Pour répondre à cette question, il faut en premier lieu éclairer l'enjeu au moyen de la Loi. D'une part, la Loi concernant la lutte contre la corruption n'oblige pas le Commissaire à faire suivre un signalement et les documents pouvant l'accompagner à un autre organisme public. Un tel transfert résulte d'une décision discrétionnaire du commissaire selon sa compréhension des lois et des mandats des organismes en cause. D'autre part, la Loi, à l'article 31, contraint le commissaire et les commissaires associés à « prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé ». Si le commissaire juge nécessaire de transférer un signalement à un autre organisme public, il s'acquitte de cette obligation. Le commissaire a en outre déclaré au Comité qu'il « s'assure que les membres de son personnel chargés d'analyser les dénonciations soient formés relativement aux mandats desdits organismes ».

Généralement, aucun signalement relatif à un acte répréhensible visé par l'article 2 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* ne peut être transféré à un autre organisme public ni même à un autre corps de police. Le CLCC peut toutefois, s'il obtient le consentement du dénonciateur, communiquer son identité et son signalement à un autre organisme public ou à un corps de police.

Pour le transfert d'un signalement jugé « Hors mandat » à un autre corps de police, ici encore la Loi est muette. Dans ce cas, le Commissaire doit à la fois s'assurer du consentement informé et éclairé de la personne qui dénonce, selon les termes et les précisions cités précédemment, mais aussi de la compétence, à l'égard de l'acte dénoncé, du corps de police, telle que cette compétence est établie par le Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence. Il y aurait eu transfert à des corps policiers de « 12 signalements depuis les 3 dernières années financières (basés sur la date de décision du commissaire) ».

Lorsque le commissaire prend la décision de transférer à un autre organisme un signalement qui, selon son jugement, relève de la compétence de cet organisme, il s'assure du consentement informé et libre de la personne à l'origine du signalement et ensuite précise à l'organisme auquel le signalement est destiné, les conditions à respecter dans son traitement. Le CLCC peut, s'il obtient le consentement du dénonciateur, communiquer son identité et sa dénonciation à un autre organisme public ou à un corps de police. Le transfert

est fait aux conditions suivantes énoncées dans une lettre portant la signature du commissaire :

Par la présente, je vous fais parvenir un signalement que nous avons reçu et qui ne relève pas du mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption. Effectivement, à la suite de l'analyse de celui-ci, il m'apparaît évident que ce dernier relève davantage de votre mandat.

Les renseignements ci-joints vous sont communiqués avec le consentement de la personne concernée. Ils ne peuvent servir à d'autres finalités qu'à l'exercice des pouvoirs qui vous sont conférés en vertu de la loi.

En conséquence, vous êtes priés :

- de prendre les mesures de sécurité propres à en assurer la protection et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support;
- de ne les rendre accessibles au sein de votre équipe qu'aux personnes qui ont la qualité pour les recevoir, et ce, seulement s'ils sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions;
- et de ne pas les diffuser, les distribuer, les reproduire ou en dévoiler le contenu sans avoir obtenu préalablement le consentement de la personne concernée.

Les choses sont dites d'une manière claire et intelligible.

VI.2.3.4 Articulation des rôles du Commissaire, d'autres organismes publics et des policiers quant à la réception et à l'analyse de signalements

Le CSUPAC a jugé important de savoir comment pouvaient s'articuler les rôles du Commissaire, d'autres organismes publics et des policiers en matière de réception et d'analyse de signalements d'actes répréhensibles. À cette fin, il est apparu que la question s'abordait sous deux angles différents.

(1) Multiplicité d'agences gouvernementales impliquées

Le CSUPAC a demandé au Commissaire si la possibilité que plusieurs agences gouvernementales puissent recevoir des signalements d'actes répréhensibles était susceptible de lui occasionner des difficultés.

Le Commissaire, répondant par l'affirmative, souligne plusieurs sources de difficultés pour son propre travail.

- La frontière entre les mandats de différents organismes agissant en matière d'intégrité publique peut être difficile à saisir par les citoyens et même par les membres des organismes en cause. Il s'ensuit des effets variés allant de l'encouragement aux quérulents ou de la multiplication des dénonciations à une faible circulation de l'information.

- Deux lois québécoises définissent des actes répréhensibles : la Loi régissant le Commissaire et la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (D-11.1). On comprend que le citoyen ne s'y retrouve pas toujours.

- En outre, deux manières de faire sont déployées pour combattre les actes répréhensibles identifiés par ces deux lois. La création du corps de police du Commissaire vise à mener des enquêtes ayant pour but d'établir la responsabilité criminelle ou pénale. Dans ce domaine, la loi et la jurisprudence, pour ne pas parler de la Charte des droits et libertés, balisent la recherche de preuves de commission d'infraction et obligent le plus souvent d'obtenir une autorisation judiciaire avant de porter atteinte à la liberté ou à la vie privée des citoyens. Quant à eux, les organismes publics responsables de faire respecter des lois particulières se voient souvent conférer des pouvoirs de vérification, d'ordonner de produire des documents ou de contraindre à répondre à des questions. En vertu de l'arrêt Jarvis rendu par la Cour suprême du Canada en 2002, les pouvoirs de contrainte des organismes administratifs ne peuvent être utilisés dans le but de faire avancer les enquêtes criminelles. Or, selon le Commissaire, « la multiplication des enquêtes et des vérifications croisées empêchent ou peuvent empêcher l'utilisation de certaines preuves à charge contre des suspects ou pourraient faire avorter des procès au final en l'absence d'une coordination importante de tous les organismes publics responsables de l'intégrité publique ».

- Il s'ensuit une problématique que le Commissaire décrit comme suit :

Or, malgré les mécanismes de concertation en place, une telle coordination n'est pas toujours aisée, car :

les organismes publics qui exercent des pouvoirs de contrainte voient leurs interventions (rapports) et leurs conséquences (ex. : annulation d'un contrat) se réaliser plus rapidement que les organismes publics qui exercent des pouvoirs d'enquête, dont leurs interventions nécessitent des autorisations judiciaires et dont les conséquences, s'il y a des accusations par le poursuivant public, seront tranchées par les tribunaux au terme de procédures judiciaires qui peuvent prendre plusieurs mois ou années.

Le Comité prend bonne note de ces commentaires en étant toutefois conscient que de telles difficultés, résultant de la multiplicité des organismes et des différents pouvoirs qui leur sont octroyés, dépassent la capacité d'intervention du seul CLCC.

(2) Échanges d'information

Le CSUPAC a aussi demandé au Commissaire comment il peut s'assurer de recevoir des autres corps policiers ou d'autres organismes gouvernementaux les signalements ou les informations sur des actes répréhensibles relevant de sa compétence, notamment si de tels actes peuvent tomber sous le coup de différents articles du Code criminel.

En réponse, le Commissaire s'estime raisonnablement bien équipé par les lois dans l'accomplissement de son mandat. Outre l'article 2 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, qui consacre l'autorité du CLCC pour les actes répertoriés dans l'article,

plusieurs lois lui assurent de recevoir les informations nécessaires à son mandat :

- Obligation faite aux corps de police par l'article 8.8 de la Loi concernant la lutte contre la corruption :

8.8. Tout corps de police doit aviser le commissaire lorsque, dans le cours d'une enquête qu'il mène, il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis. Le commissaire établit, en collaboration avec le corps de police, les modalités selon lesquelles l'enquête doit se poursuivre.
- Obligation faite au Protecteur du citoyen (PC) par l'article 14 de la Loi favorisant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics :

14. Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption. En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.
- Obligation faite à l'Autorité des marchés publics (AMP) en vertu de l'article 71 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics :

71. L'Autorité transmet dans les plus brefs délais, à l'organisme public concerné, les renseignements portés à sa connaissance qu'elle estime pouvoir faire l'objet : [...] 4° d'une dénonciation au Commissaire à la lutte contre la corruption en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1).
- Obligation faite aux organismes publics désignés par l'article 2 de la Loi favorisant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics :

23. Si le responsable du suivi des divulgations estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption. En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel. Le responsable du suivi des divulgations met fin à l'examen ou au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.
- Obligation faite à la Ville de Montréal en vertu de sa charte :

57.1.18 L'inspecteur général doit, s'il estime qu'un acte répréhensible au sens du paragraphe 1° de l'article 2 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) pourrait avoir été commis, effectuer sans délai une dénonciation au commissaire à la lutte contre la corruption.

Il y a lieu de rappeler ici que l'AMP, la CMQ, le MAMH et le PC doivent convenir avec le CLCC, au moyen d'un protocole, des modalités entourant la communication des dénonciations qu'ils reçoivent et qui sont du mandat du CLCC.

Dans ce contexte, le Commissaire a indiqué au Comité qu'un protocole d'échange de renseignements a été signé entre le PC et le CLCC (articles 14 et 14.1 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics), un deuxième entre le MAMH et le CLCC (articles 14, 14.1 et 17.1 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics) et un autre entre la CMQ et le CLCC (article 36.5 de la Loi sur l'éthique et la déontologie municipale). Le protocole avec l'AMP (article 71 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics) est quant à lui au stade de la discussion.

Par ailleurs, le Commissaire fait état de modalités de collaboration avec plusieurs organismes publics québécois ou municipaux :

la collaboration entre le CLCC et les organismes ayant un statut juridique, soit le Protecteur du citoyen (PC), le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME), la Commission municipale du Québec (CMQ), l'Inspecteur général de la Ville de Montréal et l'Autorité des marchés publics (AMP) est prévue au sein du Forum des partenaires en intégrité publique.

Il existe également le Comité de coordination de la lutte pour l'intégrité contractuelle et contre la corruption regroupant les organismes responsables de l'intégrité des marchés publics, dont l'Inspecteur général de la Ville de Montréal (BIG), le Bureau d'inspection contractuelle de la Ville de Longueuil (BIC), le Bureau d'intégrité et d'éthique de la Ville de Laval et de Terrebonne (BIELT), le Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative de la Ville de Saint-Jérôme (BIPA), l'AMP et le CLCC.

Le Comité prend bonne note de la collaboration instaurée entre le Commissaire et les organismes multiples impliqués d'une manière ou d'une autre dans la lutte contre la corruption et de ces dispositions susceptibles d'assurer une bonne circulation de l'information et pouvant procurer au Commissaire des informations pouvant devenir des signalements d'actes répréhensibles. Cela sert bien l'intérêt public.

Pour le Comité, ces réalités illustrent le bien-fondé de la recommandation 16 de son Rapport annuel d'activités de 2018-2019 de mettre en place une « Conférence de stratégie des partenaires » du Commissaire.

Tel est le portrait qu'il est possible de dresser, à la lumière de la documentation disponible et des renseignements transmis au CSUPAC par le Commissaire, de la gestion et du fonctionnement du processus de réception et d'analyse des signalements d'actes répréhensibles, qui peuvent être le point de départ des enquêtes criminelles et pénales qu'effectue le corps de police du CLCC. Le Comité souhaite que les précisions qui précèdent soient de nature à bien informer la population, les élus et les médias en ce qui a trait à cette composante du travail du Commissaire à la lutte contre la corruption préalable au travail d'enquête proprement dit. Pour conclure son examen de la gestion du processus de réception et d'analyse des signalements, le Comité formulera des recommandations qu'il estime susceptibles de le bonifier.

APPENDICE DU CHAPITRE VI

Tableau A

Gestion du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements d'actes répréhensibles

Descriptions d'emplois (DE)

Q	Énoncé de la question	Réponse du CLCC et document cité en appui	Année de l'approbation
1.1	Pour les différentes catégories de personnels affectés à la réception et à l'analyse des signalements, existe-t-il une description d'emploi propre à l'UPAC? - Technicien en renseignements - Chef d'équipe - Analyste en renseignements - Chef de service : analyse et gestion des signalements	Oui : Document « DE - TECHNICIEN EN RENSEIGNEMENTS » Oui : Document « DE - CHEF D'ÉQUIPE ANALYSE ET GESTION DES SIGNALEMENTS » Oui : Document « DE - ANALYSTE TACTIQUE EN RENSEIGNEMENTS » Oui : Document « DE – CHEF DE SERVICE ANALYSE ET GESTION DES SIGNALEMENTS »	2017 2017 2016 2016
1.2	- Date d'établissement de la description d'emploi - Description inspirée par un modèle externe? - Description validée par un expert externe? - Mécanisme de révision statutaire?	Oui : Voir dans la section approbation de la DE Oui : Modèles de la Sûreté du Québec, avec des adaptations Oui : Validation par un spécialiste en dotation du MSP Oui : Habituellement lors d'affichage pour dotation	

Chapitre VII - ENQUÊTES CRIMINELLES ET PÉNALES : GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL D'ENQUÊTE ET SUPERVISION GÉNÉRALE DU TRAVAIL D'ENQUÊTE

Dans le but de connaître, de comprendre et éventuellement d'apprécier le fonctionnement de la pratique et les résultats des enquêtes criminelles et pénales effectuées par le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, le Comité de surveillance a résolu, ici aussi, de procéder en plusieurs étapes. La première étape, qui fait l'objet du présent chapitre, se réalisera en deux temps. Dans un premier temps, un examen de la gestion et de l'encadrement du personnel d'enquête constitue, comme dans le cas de l'examen du traitement des signalements, un bon point de départ. Par la suite, on traitera de la supervision générale des enquêtes.

VII.1 GESTION ET ENCADREMENT DU PERSONNEL D'ENQUÊTE

Comme dans le cas du personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements d'actes répréhensibles, les notions de « gestion » et d'« encadrement » recouvrent plusieurs réalités qui seront traitées en partie dans la présente section et en partie dans la section VII.2. Dans la présente section, on abordera, comme cela a été fait pour le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements, des questions liées au processus d'embauche, à la formation initiale, à la compétence, à l'évaluation et au perfectionnement professionnel du personnel d'enquête, toutes choses qui constituent indéniablement des facteurs significatifs de l'issue des enquêtes criminelles et pénales.

Avant d'examiner les diverses dimensions de la gestion et de l'encadrement du personnel d'enquête, il apparaît utile de préciser le nombre et les identités professionnelles des personnes en cause.

Tableau 7.1

Portrait de la moyenne des effectifs en poste durant 2019-2020 dans les deux services relevant du commissaire associé aux enquêtes — niveaux professionnels, officiers et sous-officiers

Service des enquêtes sur la corruption	Nombre d'employés en poste
Employés de niveau professionnel :	
Juricomptable	2 ou 3
Policiers prêtés :	
Responsable du Service des enquêtes sur la corruption (capitaine)	1
Coordonnateur (sergent)	1
Responsable de module ou responsable de groupe (lieutenant)	2 ou 3
Chef d'équipe	2 ou 3
Enquêteur prêté par la SQ (sergent)	38
Enquêteur prêté d'une ville (sergent)	16
Service de la détection et du renseignement tactique	
Employés de niveau professionnel :	
Chef d'équipe	2 ou 3
Agent de la paix-enquêteur	13
Analyste en renseignement tactique	4
Policiers prêtés :	
Responsable du Service de la détection et du renseignement tactique (lieutenant)	1
Agent de renseignements (sergent)	2

VII.1.1 Descriptions d'emplois, profils recherchés et procédures d'embauche du personnel affecté aux enquêtes criminelles et pénales

La première question que l'on peut poser à propos de la gestion et de l'encadrement du personnel affecté aux enquêtes criminelles est de savoir s'il existe des descriptions d'emplois des postes occupés par ce personnel.

Descriptions d'emplois:

À la différence de la situation prévalant pour le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements, pour lequel tous les postes ont une description d'emploi relevant de la responsabilité du Commissaire, ce ne sont pas tous les postes affectés aux enquêtes qui ont une description d'emploi relevant du Commissaire. Comme l'indique le tableau « B » joint en appendice au présent chapitre, le Commissaire n'a pas élaboré de descriptions d'emplois pour les personnels qui lui sont prêtés.

Profils recherchés :

Outre les descriptions d'emploi pour le personnel d'enquête, il faut traiter des profils recherchés chez les personnes candidates à des postes pour lesquels le Commissaire recrute.

Pour répondre à cette question, il faut distinguer deux cas, celui des postes d'agents de la paix-enquêteurs relevant de l'entière responsabilité du Commissaire et celui des enquêteurs policiers de la Sûreté du Québec ou d'un corps de police municipal en prêt de service.

(1) Postes relevant de l'entière responsabilité du Commissaire :

Pour cette première catégorie de postes, le tableau suivant décrit les composantes du profil de formation, d'expérience et de compétences que le Commissaire veut trouver chez les candidats affectés à des postes d'enquête relevant de son entière responsabilité. Il s'agit ici, en majorité, de postes accessibles à des civils. Les descriptions d'emploi traitent des trois dimensions de la formation, des expériences et des compétences, soit un profil complet.

Tableau 7.2**Gestion et encadrement du personnel d'enquêtes criminelles****Profils et critères pour le choix des candidats aux postes d'enquête relevant de l'entière responsabilité du Commissaire**

Poste	Formation	Expérience	Compétences
Commissaire associé aux enquêtes	Baccalauréat ou diplôme de 1 ^{er} cycle ou attestation d'études pertinentes	- 10 ans d'expérience en enquêtes criminelles et pénales, dont 5 à titre de gestionnaire de haut niveau	Bonne connaissance en : - gouvernance d'organisations; - encadrement législatif et règlementaire de la police. Capacités élevées en : - communications; - analyse, stratégie, sens politique, compréhension; - travail en collaboration.
Coordonnateur, enquêtes sur corruption	[Pas de précision : référence au modèle de la SQ]	[Pas de précision : référence au modèle de la SQ]	Connaissances en : - lois et jurisprudence; - méthodes d'enquête, banques de données; - environnement politique. Capacités en : - leadership, relations avec les personnes; - gestion et coordination.
Chef d'équipe, détection et renseignement	Baccalauréat	- 5 années, dont 6 mois dans des activités permettant de se familiariser avec des tâches d'expert	Analyse et recherche ou enquête
Juricomptable	- Baccalauréat - Membre de l'Ordre des comptables	- 5 années d'expertise comptable et en vérification comptable	- Au plus tard 18 mois après l'embauche : <i>Certified in Financial Forensics</i> - Connaissances comptables approfondies - Connaissances juridiques appropriées au domaine - Jugement, rigueur, créativité, innovation, communication
Agent de la paix-enquêteur	Baccalauréat en droit, criminalité, en sécurité et études policières, en sciences comptables ou en économie	- 10 années d'expérience pertinente	Connaissances en : - organisation gouvernement; - lois applicables. Autonomie, jugement, créativité

Le tableau 7.2 confirme que, pour des postes tels que commissaire associé aux enquêtes, juricomptable ou agents de la paix-enquêteurs, il existe des exigences précises pour la formation, l'expérience et les compétences qui sont établies par le Commissaire. Par contre, pour les postes occupés par des enquêteurs de la Sûreté du Québec ou un corps de police municipal en prêt de service, qui sont la force vive première du travail d'enquête effectué par le CLCC, le Commissaire est tout simplement tributaire des descriptions d'emplois de la Sûreté ou du corps de police municipal en cause, qui existent « probablement », selon la réponse du CLCC.

(2) Postes d'enquêteurs policiers de la Sûreté du Québec ou d'un corps de police municipal en prêt de service.

Dans le cas des enquêteurs policiers de la Sûreté du Québec ou d'un corps de police municipal en prêt de service, le profil recherché (ou ce qui en tient lieu) est prévu dans les ententes de prêt de service, à savoir :

- Pour la Sûreté du Québec, le protocole signé le 13 juillet 2018 par le CLCC, la SQ et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec prévoit, à l'article 4.1 que « les enquêteurs qui sont alors affectés aux Crimes économiques de la Sûreté du Québec [...] font partie d'un bassin prioritaire ». Il n'y a aucune autre disposition dans le protocole tripartite pouvant contribuer à définir un profil recherché.
- Pour les corps de police municipaux, selon un protocole déjà convenu avec certaines municipalités, il incombe à la ville acceptant de prêter un enquêteur au CLCC d'abord de fournir au comité de sélection une « liste de membres policiers du corps de police [de cette ville] pouvant être affectés au [...] sein du [Service des enquêtes sur la corruption du CLCC] » (art. 4.1). Pour dresser la liste, le corps de police municipal doit prendre en compte deux éléments pouvant constituer un profil :

4.2 Les membres policiers sélectionnés par la Ville doivent avoir complété le programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec.

En outre, la ville doit procéder à une vérification du dossier du policier pour s'assurer qu'il ne s'y trouve pas d'inconduite d'une nature incompatible avec les fonctions d'enquêteur policier au service du CLCC. Il n'y a aucune autre disposition dans ces protocoles pouvant contribuer à définir davantage un profil recherché.

Pour compléter l'information qui précède, il y a lieu de préciser les procédures d'embauche. Ici aussi, il faut distinguer deux cas :

- Agents de la paix-enquêteurs : selon les pratiques applicables dans la fonction publique québécoise et comme pour les autres employés civils du Commissaire :

Lorsque nous avons un besoin de personnel, nous procédons à un affichage de poste [...] L'affichage reprend essentiellement le profil recherché inspiré de la description d'emploi et les conditions d'admission. Ensuite, les candidatures sont soumises à un processus

d'admission administré par le MSP après quoi le gestionnaire du CLCC procède à la sélection des candidats admissibles à l'entrevue. Pour ce faire, il travaille avec une grille d'entrevue. [...] Le candidat retenu est soumis à un processus d'habilitation sécuritaire, administré par la Sûreté du Québec et le résultat doit être favorable à son embauche avant que l'emploi lui soit offert.

- Policiers enquêteurs en prêt de service :

Dans le cas de la Sûreté du Québec, selon le Protocole d'entente CLCC-SQ-APPQ, il y a avis de concours selon les règles en vigueur et le comité d'entrevue (un membre prêté de la SQ, un membre des crimes financiers de la SQ et un membre CLCC). On constate que le Commissaire est minoritaire dans le comité de sélection. Pour le Comité, en effet, le membre « prêté par la SQ » et les « membres des Crimes financiers de la SQ » ont un lien d'emploi prioritaire avec la Sûreté à laquelle ils ont le privilège de retourner, leur dossier personnel est à la SQ et leur éventuelle évaluation professionnelle se fait selon les règles de la SQ. Dans ces conditions, ils sont d'abord et essentiellement de la SQ. Cela explique en quoi le Commissaire peut être dit « minoritaire » dans le comité d'entrevue. Cela dit, il appert que le commissaire a la possibilité de mettre un terme au prêt de service d'un policier pour cause en tout temps.

Dans le cas de policiers appartenant à un corps de police municipal, il y a affichage du poste selon la convention collective locale, évaluation des candidatures par le corps de police et établissement d'une courte liste pour le CLCC, et entrevue par le CLCC.

Dans la foulée des observations qui précèdent, le Comité tire des conclusions :

1. Les exigences de formation, pour les agents de la paix-enquêteurs, sont clairement formulées et privilégient la formation universitaire;
2. Dans le cas du personnel policier en prêt de service, les exigences académiques explicites et formelles sont la formation initiale en enquête de l'École nationale de police du Québec (ENPQ), et ce, pour les policiers municipaux seulement;
3. Les exigences d'expérience sont plus précises et plus importantes pour les agents de la paix-enquêteurs que pour le personnel policier en prêt de service;
4. Pour ces agents de la paix-enquêteurs, il y a des énoncés de compétences très explicites;
5. Les procédures formelles pour l'embauche (affichage, appel de candidatures, processus de traitement des candidatures) sont établies pour le personnel du CLCC assujetti aux règles de la fonction publique et pour les policiers municipaux. Cependant, dans le cas d'enquêteurs de la Sûreté du Québec en prêt de service, on constate que le Commissaire n'est pas le seul décideur, puisque le comité d'entrevue est formé de trois personnes, dont deux appartiennent à la Sûreté du Québec.

Ce qui précède confirme qu'il y a bien, dans la fonction d'enquête du Commissaire, deux régimes distincts de profils d'embauche (formation, expérience et compétences), selon qu'il s'agit de personnel policier ou d'agents de la paix-enquêteurs.

VII.1.2 Caractérisation du personnel d'enquête selon la formation, l'expérience et les compétences

Après avoir examiné les descriptions d'emploi et les profils recherchés en matière de formation, d'expérience et de compétences pour le personnel d'enquête, le Comité juge utile d'essayer de caractériser ce personnel selon sa formation, à la fois initiale et de perfectionnement, ses compétences acquises et son expérience. Pour la formation du personnel policier, on suivra les catégories répertoriées dans la Loi sur la police, soit la formation initiale, le perfectionnement professionnel et le perfectionnement de service, catégories définies comme suit :

2. La formation professionnelle qualifiante du personnel policier comporte trois aspects : la formation initiale, le perfectionnement professionnel et le perfectionnement de service.

La formation initiale est celle qui permet d'acquérir les compétences de base dans un domaine donné de pratique policière. L'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux autres pratiques policières.

Le perfectionnement professionnel est la formation ayant pour objet, dans chaque domaine de pratique policière, la mise à jour des compétences ou l'acquisition d'une spécialité.

Le perfectionnement de service est l'ensemble des activités destinées à faciliter l'intégration du policier dans le corps de police auquel il appartient et à lui assurer une pratique professionnelle aussi harmonieuse et fonctionnelle que possible à l'intérieur de ce corps.

Il convient de rappeler, pour la suite de cette section, que le Commissaire n'a pas en sa possession les dossiers professionnels (dossiers d'employés) des policiers enquêteurs qui lui sont prêtés par la SQ ou par un corps de police municipal. Le corps de police d'où provient le policier prêté possède ces dossiers. Le CLCC peut toutefois se référer à des répondants en matière de ressources humaines dans les corps de police en cause.

(1) Formation initiale

Selon l'information fournie par le CLCC, la formation initiale du personnel d'enquête se caractérise comme suit selon le dernier diplôme obtenu.

Tableau 7.3
Dernier diplôme obtenu selon l'ordre d'enseignement

Ordre d'enseignement	Combien chez les agents de la paix-enquêteurs	Combien chez les policiers prêtés en enquête ⁽¹⁾
Cégep	3	
Université	3	24
École nationale de police et autres écoles :		
• Patrouille gendarmerie ou autre formation similaire	2	20 ⁽²⁾
• Enquêtes	6	20

(1) Il s'agit des enquêteurs policiers prêtés, y compris les chefs d'équipe, les sous-officiers et les officiers.

(2) Voir les précisions ci-après

Ce tableau sur le dernier diplôme obtenu inspire trois commentaires au Comité.

En premier lieu, le Comité a voulu présenter un tableau plus détaillé, par exemple pour mieux éclairer les formations universitaires. Cependant, le Commissaire a indiqué au Comité que, dans certains cas, le petit nombre de diplômés aurait permis d'identifier la personne en cause, ce qui aurait constitué une information nominative dans un contexte où les avis du Comité sont obligatoirement publics.

En deuxième lieu, l'information selon laquelle 20 policiers, prêtés au Commissaire pour servir dans un corps de police spécialisé en enquête, n'ont pas complété la formation initiale en enquête étonne dans un corps de police spécialisé en enquête. L'étonnement est d'autant plus grand que le type de criminalité inscrit dans la mission du CLCC est complexe. De plus, en vertu de l'article 1 du Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police (Chapitre P-13.1, r.3, D.599-2006, G.O.2, 2967) adopté en 2006, « le policier qui exerce une fonction d'enquêteur doit avoir réussi la formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec ».

Le Commissaire a toutefois transmis l'information suivante au Comité :

Concernant les 20 policiers prêtés qui ont pour dernier diplôme obtenu la formation initiale en patrouille-gendarmerie de l'ENPQ, 16 sont inscrits à la formation initiale

en enquête de l'ENPQ et 2 ont déjà certains crédits ou blocs de réalisés. N'eut été de la situation de la COVID-19, 13 membres sur 20 auraient terminé leur formation en enquête à l'ENPQ le 18 juin 2020.

Le Comité prend bonne note de cette information.

En troisième lieu, le Comité constate que 35 % des 77 enquêteurs pour lesquels le tableau précise le dernier diplôme obtenu ont une formation universitaire. Parmi les 64 policiers en prêt de service, 24 ont une formation universitaire, soit 37,5 %. Ces données illustrent un intérêt pour la formation universitaire dans le cadre du travail d'enquête policière.

(2) Perfectionnement professionnel

Deux situations de perfectionnement professionnel doivent ici être distinguées.

En premier lieu, on peut parler de « perfectionnement professionnel » au sens général de l'expression, par opposition à la définition retenue par la Loi sur la police. Il s'agit dans ce sens de toute activité de formation postérieure à la formation initiale.

Des renseignements ont été fournis au Comité par le CLCC sur les « domaines d'études » de membres de son personnel. En cours d'emploi pour le Commissaire, des membres de son personnel ont complété des études dans des domaines très diversifiés, certains proches du travail d'enquête (droit, sécurité publique, enquête policière, criminologie, finances), d'autres moins proches (sciences sociales diverses, gestion, gestion de ressources humaines). Le Comité ne mésestime certainement pas quelque domaine de connaissances que ce soit, non plus que la volonté des personnes d'acquérir des éléments supplémentaires de formation. Cependant, il serait bien légitime du Commissaire d'espérer voir ses employés s'investir dans des formations plus directement liées à la mission de l'organisation dont ils sont membres.

Le deuxième cas de perfectionnement professionnel est celui que la Loi sur la police et qui a « pour objet, dans chaque domaine de pratique policière, la mise à jour des compétences ou l'acquisition d'une spécialité ». Pour ce perfectionnement professionnel, avant et pendant l'affectation au corps policier du CLCC (CP-CLCC), l'information ne peut être tenue pour exhaustive, puisque les dossiers des policiers prêtés se trouvent dans leur corps de police d'appartenance. Le Comité tient tout de même à citer ici les renseignements communiqués par le CLCC :

- Enquêtes sur les crimes économiques CRI1022 : 8/80 – 10 %;
- Introduction aux méthodes d'entrevues enregistrées ENQ0087 : 28/80 – 35 %;
- Entrevues filmées d'un suspect CRI 1008 : 14/80 – 18 %;
- Entrevues de témoins, plaignants et victimes ENQ 2032 : 9/80 – 11 %;
- Gestion des informateurs — gestionnaires de 1^{er} niveau ENQ0091 : 61/80 – 76 %;
- Gestion des informateurs en ligne ENQ1030 : 42/80 – 53 %;
- Gestion des informateurs volet pratique ENQ2028 : 17/80 – 21 %;
- Agent-couvreur (*Back up*) ENQ0086 : 15/80 – 19 %;

- Introduction à la surveillance physique auxiliaire ENQ1029 : 34/80 – 43 %;
- Surveillance physique auxiliaire mise à niveau formation en ligne ENQ0080 : 15/80 – 19 %;
- Surveillance physique auxiliaire mise à niveau ENQ1031 : 28/80 – 35 %;
- Divulgence de la preuve (causes longues et complexes) — nouveau contenu ENPQ : 6/80 à venir – 8 %.

Ces données suggèrent que les activités de perfectionnement répondent principalement à des besoins généraux de perfectionnement professionnel de personnes engagées dans la pratique policière de l'enquête et peu apparaissent directement pertinentes pour le travail d'enquête en matière de criminalité économique ou en matière de corruption, notamment dans les contrats publics.

(3) Perfectionnement de service

Pour cette catégorie de perfectionnement, il convient de citer la réponse du CLCC qui paraît juste, étant donné que ce perfectionnement a pour caractéristique de faire acquérir la culture, les pratiques et les modes d'organisation et de fonctionnement propres à un corps policier :

Le CLCC ne détient pas de données exhaustives lui permettant de répondre précisément à cette question. En effet, les relevés de formation des policiers prêtés sont détenus par les corps de police d'origine.

Le Comité comprend bien que les corps de police auxquels appartiennent des enquêteurs prêtés au Commissaire conservent les dossiers professionnels (dossiers d'employés) de leurs employés. Mais, il serait sans doute utile au Commissaire de pouvoir disposer de certains éléments d'information lui permettant une meilleure gestion du personnel qui lui est prêté, bien qu'il puisse s'adresser à des répondants en ressources humaines dans les corps de police dont proviennent les policiers en prêts de service.

Le CSUPAC a interrogé le Commissaire sur les pratiques applicables au personnel d'enquête en matière de perfectionnement professionnel et sur ses propres perspectives sur le sujet.

La situation peut se résumer très simplement. Les policiers en prêt de service :

sont actuellement inscrits aux formations obligatoires à la réalisation de leurs fonctions, selon la politique de leur corps de police d'origine, ainsi qu'aux formations qualifiantes qui maintiennent leurs qualifications en continu.

Ils sont également inscrits aux différentes activités ou opportunités qui concernent le créneau d'affaires du CLCC comme des conférences, ateliers, colloques et autres activités de formation selon la pertinence et les besoins identifiés.

Le Commissaire s'en remet donc principalement aux corps de police d'appartenance, mais ne se prive pas de proposer à ses enquêteurs des activités de formation ponctuelles qu'il

peut organiser lui-même, qui correspondent aux catégories de la Loi sur la police désignées comme du perfectionnement professionnel ou du perfectionnement de service.

Pour les autres employés du Commissaire affectés aux enquêtes, les conventions collectives de la fonction publique s'appliquent. Le Commissaire s'assure de rendre disponible le pourcentage de la masse salariale requis par la politique gouvernementale. Cela permet entre autres la poursuite d'études menant à une diplomation universitaire.

Cela dit, le Commissaire est en voie de développer un plan de formation professionnelle comme l'exige la Loi sur la police et comme le lui a recommandé le Comité dans son rapport d'activités pour 2018-2019. Aussi, sauf pour un cas particulier, le Comité ne fera pas de recommandation sur ce thème, en demeurant attentif aux suites données à sa recommandation.

(4) Expérience policière des enquêteurs du CP-CLCC

Le Comité a soumis des questions au CLCC pour essayer de connaître le type d'expérience policière des enquêteurs à son service. Le Comité sait, à la lecture des descriptions d'emploi, que le poste d'agent de la paix-enquêteur requiert 10 ans d'expérience dans le domaine des enquêtes ». Par conséquent, on peut se demander pourquoi le même profil d'expérience ne semble pas requis du personnel policier. Le Commissaire a adressé le commentaire suivant au Comité : « La réponse est simple : les conventions collectives des policiers ne sont pas ainsi faites. Elles fonctionnent par ancienneté ». Sans doute. Cependant, le Comité pense que, quand on veut construire un corps de police spécialisé d'un genre nouveau, il y a lieu de bien réfléchir aux stratégies et aux pratiques de recrutement et à l'élaboration d'outils plus adaptés à la mission spécialisée du nouveau corps de police. Le corps de police du Commissaire ne pourra toujours être majoritairement constitué de policiers en prêt de service.

Sur la question de l'expérience professionnelle, le CLCC a fourni des données quantitatives qui sont résumées dans le tableau qui suit.

Tableau 7.4

Gestion et encadrement du personnel d'enquêtes criminelles

Expérience à l'embauche du personnel d'enquête en date du 31 janvier 2020

Type d'expérience	Policiers enquêteurs prêtés Temps moyen	Agents de la paix-enquêteurs Temps moyen	Remarques
Patrouille-gendarmerie ^{Note 1}	10 ans et 4 mois		
Gestion policière avant le prêt au CP-CLCC	6 ans et 8 mois	s. o.	
Enquête policière avant le prêt au CP-CLCC ^{Note 2}	7 ans et 8 mois	s. o.	Types fréquents d'expériences : crimes sexuels, banditisme, crime organisé, crime majeur, crime économique, stupéfiants
Enquête CP-CLCC	1 an ^{Note 3}	4 ans et 8 mois	
Enquête UPAC (à compter de SEC)	2 ans	s. o.	

Notes du CLCC : 1. Les données portent sur les agents de la paix-enquêteurs du SDRT et les enquêteurs prêtés (policiers) du SEC, y compris les chefs d'équipe, les sous-officiers, les officiers et les agents de renseignements.

2. Les données portent sur les enquêteurs prêtés (policiers) du SEC, y compris les chefs d'équipe, les sous-officiers, les officiers et les agents de renseignements. Comme les agents de la paix-enquêteurs ne font pas l'objet de prêt de service, ils ont été exclus.

3. À compter des prêts de service au CLCC, soit juillet 2018 pour les policiers de la Sûreté du Québec et avril 2019 pour les policiers des corps policiers municipaux.

Des questions plus pointues du CSUPAC pour caractériser l'expérience des enquêteurs en enquête criminelle proprement dite n'ont pas reçu de réponses. Ainsi, à la question concernant les types d'expériences et de spécialités dans le travail d'enquête dans le corps de police avant le prêt de service au CP-CLCC (ce qui est sommairement résumé dans la colonne « Remarques » du tableau qui précède, à partir de déclarations du CLCC), le CLCC a affirmé qu'il « ne détient pas de données exhaustives lui permettant de répondre précisément à cette question ». Par ailleurs, le CLCC « ne détient pas de registre compilant le nombre d'enquêtes menées par chaque enquêteur ».

Tout en reconnaissant qu'il faut commenter l'information avec prudence, compte tenu des limites auxquelles le Commissaire est astreint du fait qu'il ne possède pas les dossiers professionnels (dossiers d'employés) d'une partie très importante de son personnel d'enquête qui lui est toujours prêté, sur la base des renseignements transmis par le CLCC concernant la formation, le perfectionnement professionnel et l'expérience du personnel

d'enquête du CP-CLCC, le CSUPAC est amené à tirer les conclusions suivantes :

- La formation la plus généralisée, ce qui reflète le fait que le personnel d'enquête du CLCC se compose dans une proportion importante de policiers de carrière (soit une soixantaine de personnes, contre une quinzaine d'agents de la paix-enquêteurs), correspond à la formation obligatoire dans ce domaine, soit le Diplôme d'études collégiales en techniques policières et la formation en patrouille-gendarmerie de l'École nationale de police du Québec. À cela s'ajoute la formation initiale en enquête de l'École pour ce qui sera, dans un avenir rapproché, une grande majorité des policiers enquêteurs;
- Les titulaires de formations universitaires représentent 35 % des enquêteurs dans un corps de police spécialisé dans l'enquête sur une criminalité complexe;
- Même si l'information communiquée par le CLCC sur le perfectionnement professionnel de son personnel d'enquête est limitée et sans doute fragmentaire, cette information livrée au CSUPAC donne à penser que ce perfectionnement professionnel n'est pas particulièrement spécialisé dans la connaissance et le traitement de la criminalité spécifique à laquelle le CP-CLCC doit se consacrer. Le Commissaire a toutefois tenu à préciser ce qui suit : « Pour pallier le manque de formation disponible sur le marché à ce sujet, de la formation est développée et diffusée à l'interne notamment en collaboration avec des partenaires (DPCP) ».
- Même si l'information communiquée par le CLCC sur l'expérience professionnelle préalable de son personnel d'enquête est limitée et sans doute fragmentaire, cette information livrée au CSUPAC donne à penser que l'expérience professionnelle préalable n'est pas particulièrement spécialisée pour le traitement de la criminalité spécifique à laquelle le CP-CLCC doit se consacrer.

Par ailleurs, pour le Comité, quel que soit le mode de recrutement d'enquêteurs, il y a toujours nécessité de définir des profils auxquels doivent répondre les personnes que l'on recrute.

Le Comité a demandé au Commissaire s'il éprouvait des difficultés pour la dotation de ses postes. C'est le cas pour la fonction d'agent de la paix-enquêteur au SDRT : « Les candidats qualifiés [inscrits dans des] banques de professionnels ne correspondent pas au profil recherché par le CLCC (notamment l'expérience en enquêtes criminelles) ».

VII.1.3 Évaluation périodique du personnel d'enquête

Le Comité a aussi jugé nécessaire de s'intéresser aux pratiques d'évaluation du personnel d'enquête du CP-CLCC à partir de la question de savoir s'il existe une procédure formelle de signification d'attentes (quantitatives et qualitatives) et d'évaluation périodique du titulaire de poste.

La situation présentée au Comité se résume en deux cas distincts :

- PERSONNEL PROPRE AU COMMISSAIRE : le commissaire associé aux enquêtes, les agents de la paix-enquêteurs et les autres employés sont évalués par le Commissaire, le premier

selon la procédure du Conseil exécutif pour les emplois supérieurs, les autres selon la procédure du ministère de la Sécurité publique.

Même si tous ces employés n'ont pas été évalués au moment où ils auraient dû l'être, la situation de l'évaluation de ce personnel propre au Commissaire, notamment des agents de la paix-enquêteurs, apparaît au Comité plus développée que pour le personnel affecté à la réception et à l'analyse des signalements.

- PERSONNEL POLICIER EN PRÊT DE SERVICE : ici, il faut distinguer deux situations, selon qu'il s'agit de membres de la Sûreté du Québec ou de corps de police municipaux.

A) Pour les policiers enquêteurs de la Sûreté du Québec en prêt de service, le protocole entre le Commissaire, la SQ et l'APPQ ne contient aucune disposition concernant l'évaluation des policiers prêtés ni de signification d'attentes. En fait, c'est la procédure de la Sûreté du Québec en matière d'évaluation de rendement pour les officiers, enquêteurs et chefs d'équipe prêtés qui s'applique. Le Commissaire explique comment cette évaluation est faite.

L'évaluation du rendement des enquêteurs et des chefs d'équipe de la Sûreté du Québec est réalisée par le biais du formulaire SQ217-260 sur une base annuelle. L'évaluation est réalisée par le supérieur immédiat et le supérieur hiérarchique du policier prêté **au sein du CLCC**. [mise en évidence dans l'original] C'est dire que seuls des officiers prêtés au CLCC interviennent dans les évaluations. Une copie est conservée à leur dossier employé du CLCC.

Pour le Comité, en termes très concrets d'appartenance et de culture professionnelle, on se trouve dans une situation où des personnes appartenant à la Sûreté du Québec sont évaluées par des personnes de même appartenance en utilisant un formulaire de la Sûreté du Québec. Le Comité ne juge pas de la qualité des évaluations comme telles, ce qui ne relève pas de son mandat. Cependant, il constate que ce genre de pratique ne peut être maintenu dans la perspective d'un corps de police spécialisé indépendant, reconnu comme tel par la Loi sur la police, et dont le premier dirigeant doit avoir le plein contrôle sur les processus de gestion et d'évaluation de son personnel, depuis l'assignation d'attentes jusqu'à l'évaluation de l'atteinte de ces attentes. Le Comité y reviendra dans ses recommandations.

B) Pour les policiers d'une municipalité en prêt de service, le protocole établit un mécanisme d'évaluation : « 7.31 L'officier désigné [mandaté par le Commissaire] ou son représentant remet à la Ville et au policier désigné, chaque année, un rapport d'évaluation du travail effectué par ce dernier au sein du SEC ».

Cela signifie que l'évaluation d'une partie significative du personnel d'enquête du corps de police du Commissaire, si elle est effectivement réalisée, échappe à celui-ci. Cela illustre encore un double régime de travail au sein du personnel d'enquête du Commissaire.

En considérant l'ensemble des informations et des analyses sur la gestion et l'encadrement du personnel d'enquête du Commissaire, une constatation marquante s'impose aux yeux du

Comité. On observe, en effet, l'existence d'un double régime de gestion et d'encadrement de l'ensemble des personnels affectés, sous l'autorité du commissaire, à la fonction d'enquête. Que ce soit en matière de descriptions d'emploi, de profils recherchés en formation et d'expérience pour l'embauche, de politique d'évaluation, de plans de formation, il y a un régime pour les employés propres du Commissaire, dont les agents de la paix-enquêteurs, et un autre régime pour les policiers en prêt de service. Pour les personnes qui sont, à proprement dire, « ses » employés, le Commissaire est pleinement maître d'œuvre de l'ensemble des politiques et des pratiques de gestion et d'encadrement; à l'égard des policiers prêtés, le Commissaire exerce une autorité fonctionnelle, mais il n'est pas maître des descriptions d'emplois, des profils d'embauche, des procédures d'embauche, de l'évaluation et du perfectionnement professionnel. Il y a là un enjeu majeur pour le Commissaire. Certaines recommandations formulées par le Comité en 2018-2019 sont de nature à faire évoluer les choses. Il y en aura d'autres dans le chapitre IX de ce rapport.

VII.2 SUPERVISION GÉNÉRALE DES ENQUÊTES CRIMINELLES ET PÉNALES

Outre les observations sur le personnel d'enquête, la première phase de l'examen, par le Comité de surveillance des activités de l'UPAC, de la pratique des enquêtes criminelles et pénales effectuées par le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption consiste à analyser comment s'effectue la supervision générale des enquêtes menées par les policiers et les autres membres du personnel affectés à cette fonction sous l'autorité du commissaire et du supérieur hiérarchique de ce personnel, le commissaire associé aux enquêtes.

Bien que chaque policier, et notamment les policiers enquêteurs, dispose, dans l'accomplissement de ses tâches, d'une autonomie professionnelle, déterminée et protégée par la loi, le travail d'enquête policière, dans tout corps de police, demeure assujéti à une supervision. Cette supervision incombe aux supérieurs des enquêteurs. Entre autres enjeux devant faire l'objet de supervision, il faut veiller à ce que les enquêtes soient menées dans le respect des lois applicables, qu'elles recourent aux bonnes pratiques policières, qu'elles mettent en œuvre des méthodes d'investigation éprouvées et qu'il y ait adéquation entre les ressources humaines et les moyens mis à leur disposition et l'ampleur des enquêtes engagées. Dans tous les corps de police, le travail des enquêteurs sur le terrain est supervisé par les responsables hiérarchiques du corps de manière à ce que les organismes policiers rendent les services qui sont leur raison d'être et pour lesquels ils sont financés, et qu'ils répondent aux attentes légitimes de la société — dont la sécurité de la population, la prévention et la répression de la criminalité dans le respect des droits constitutionnels des personnes et de l'État de droit.

Pour connaître et comprendre comment s'effectue la supervision du travail d'enquête dans le corps policier spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption, il y a d'abord lieu de préciser et de décrire les cadres à l'intérieur desquels doivent s'effectuer le travail d'enquête policière et sa supervision. Puisqu'il s'agit ici d'un corps de police « spécialisé », on comprend que certains cadres lui sont propres.

On peut distinguer quatre types de cadres qui balisent le travail d'enquête du corps de police du CLCC et sa supervision.

VII.2.1 Cadre juridique

La supervision des enquêtes menées par le corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption doit prendre en compte le cadre juridique applicable. Ce cadre comporte deux volets.

En premier lieu, le corps de police du CLCC est assujéti à un ensemble de dispositions juridiques s'appliquant à tous les corps de police du Québec. Pour mémoire, on peut citer ici le Code criminel du Canada et la Loi sur la police du Québec ainsi que la jurisprudence sur les pouvoirs policiers et les droits constitutionnels de la personne. De plus, le corps de police du CLCC est aussi concerné par la Loi sur les contrats des organismes publics (C-65.1) du Québec.

Quant aux dispositions juridiques générales, le Commissaire, au fil des années et à l'intention des enquêteurs à son service, a développé différents documents destinés à expliciter les principes et les règles juridiques régissant la pratique des enquêtes. Ces documents de nature pédagogique définissent et explicitent, entre autres, des éléments des infractions criminelles et pénales qui relèvent de sa compétence.

La supervision générale du travail d'enquête comporte une vérification du respect du cadre juridique et, comme on le verra ci-après, la Loi accorde au commissaire les pouvoirs et les moyens d'exercer adéquatement cette supervision générale.

Le corps de police du Commissaire a aussi cette caractéristique particulière, reconnue par la Loi sur la police, d'être un corps de police « spécialisé ». Il s'ensuit un cadre juridique supplémentaire qui lui est propre et rappelé dans le tableau 7.7 qui présente les principales dispositions de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

Tableau 7. 7
SUPERVISION GÉNÉRALE DES ENQUÊTES
Cadre juridique selon la Loi concernant la lutte contre la corruption

Thème	Articles	Objet
Domaine de compétence du CLCC	1 2 3 8.8	Corruption dans le « secteur public » Définition des actes répréhensibles dans le secteur public Définition du « secteur public » Obligation pour tout corps de police d'informer le CLCC de toute enquête entreprise qui concerne un acte répréhensible
Corps de police	8.4	Institution du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption
Commissaire	4 5 7 8.7 9 11.1 13 14 16	Mission générale du commissaire Nomination du commissaire Qualité d'agent de la paix sur tout le territoire du Québec Pouvoir de requérir de la Sûreté du Québec des services de gendarmerie, d'enquête et de soutien Fonctions et pouvoirs du commissaire dont : - (2°) diriger le corps de police spécialisé; - (3°) requérir des enquêtes pour détecter la commission d'actes répréhensibles; - effectuer ou faire effectuer toute enquête ou tout complément d'enquête à la demande du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Pouvoir de conclure des ententes (gouvernements, ministères, organisation internationale) Définir les devoirs et les responsabilités des membres et employés du corps de police; diriger leur travail Pouvoirs de désigner des membres de son personnel comme enquêteurs et de conclure des ententes permettant des prêts de service de membres de corps policiers et de les assermenter Faire mener une enquête par une équipe d'enquête désignée et en obtenir une reddition de comptes
Commissaire associé aux enquêtes	8.1, 8.3 8.5 10.1	Nomination et statut d'agent de la paix avec indépendance Coordination d'équipes désignées par le gouvernement aux fins d'enquêtes Fonctions : - diriger les enquêteurs (policiers prêtés et agents de la paix-enquêteurs) et coordonner ceux des équipes d'enquête désignées par le gouvernement
Dispositions opérationnelles	17 18 29 30	Échanges de renseignements au sein de l'UPAC Obligations pour le commissaire d'informer le DPCP « dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle » et de requérir ses conseils Transmission par le commissaire d'une dénonciation au commissaire associé aux enquêtes Obligation pour le commissaire et les commissaires associés de respecter les droits de toutes les personnes pouvant être impliquées dans une dénonciation.

L'examen du cadre juridique propre au CLCC suggère trois observations :

En premier lieu, en vertu de la Loi, le corps de police du Commissaire est un corps de police spécialisé qui dispose d'un domaine de compétence clairement identifié par la Loi : la corruption dans les services publics et, notamment, dans les contrats des entités

constituant le secteur public. Ces situations et ces actes répréhensibles sont de sa compétence, au point où tout corps de police rencontrant un tel acte répréhensible doit en aviser le CLCC.

En deuxième lieu, la Loi accorde au titulaire de la fonction de commissaire à la lutte contre la corruption un ensemble de pouvoirs. Dans son organisation, il peut organiser et diriger son corps de police, déterminer les devoirs et les responsabilités des membres, nommer certains de ses employés enquêteurs et commander lui-même des enquêtes. À l'externe, il peut requérir des services spécialisés de la Sûreté du Québec, faire effectuer des enquêtes par une équipe désignée d'un autre organisme et en être informé, conclure des ententes permettant de recourir au prêt de service d'enquêteurs appartenant à d'autres corps de police. Ce sont là des pouvoirs importants qui peuvent être utilisés pour la supervision générale des enquêtes.

En troisième lieu, le commissaire est assujéti à une contrainte qui est propre à son mandat et qui n'est pas imposée aux autres corps policiers du Québec. Il doit en effet « informer le directeur des poursuites criminelles et pénales dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle et requérir les conseils de ce dernier », selon l'article 18 de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

VII.2.2 Cadre organisationnel

L'organigramme publié dans le *Rapport annuel de gestion 2018-2019* et sur le site Internet du Commissaire à la lutte contre la corruption permet de décrire le cadre organisationnel des enquêtes.

L'institution du Commissaire comporte cinq grandes divisions :

- la Direction de la stratégie et du développement;
- la Direction de l'administration;
- le Secrétariat général du Commissaire;
- le Commissaire associé aux vérifications;
- le Commissaire associé aux enquêtes.

Le Commissaire associé aux enquêtes dirige deux services :

- le Service de la détection et du renseignement tactique (SDRT);
- le Service des enquêtes sur la corruption (SEC).

Ces deux services, appartenant en propre au Commissaire et dirigés par le commissaire associé aux enquêtes, ont un mandat, une composition et des moyens d'action qui sont décrits dans le tableau suivant.

Tableau 7.8**SUPERVISION GÉNÉRALE DES ENQUÊTES**

Unités impliquées dans la fonction d'enquête : (1) Services du CLCC dirigés par le commissaire associé aux enquêtes

Unité	Mandat	Composition	Moyens
SDRT	« Premiers répondants du CLCC » : - recueillir des renseignements, notamment sur la corruption; - contribuer à l'analyse des signalements; - détecter des situations, notamment de corruption; - enquêter sur les représailles; - enquêter (enquêtes pénales) sur les infractions à la Loi des contrats des organismes publics; - mener des enquêtes criminelles.	- Agents de la paix-enquêteurs - Analystes en renseignement tactique - Agents de renseignements (policiers prêtés) - Chefs d'équipe - Chef de service (policier prêté) Plus : - personnel administratif	Moyens usuels d'enquête, notamment ceux balisés par le Code criminel.
SEC	« Principal bras armé de l'UPAC » : - enquêter sur actes criminels; - porter des accusations contre les têtes dirigeantes de la corruption - agir en matière de récupération des actifs; - détecter les systèmes de corruption notamment dans le cadre d'appels d'offres publics.	Policiers en prêt de service : - Sûreté du Québec - corps de police municipaux qui occupent les postes suivants : - enquêteurs, - chefs d'équipe, - coordonnateurs, - responsables d'équipe, - responsable de service. Plus : - experts-comptables; - personnel administratif.	Moyens usuels d'enquête, notamment ceux balisés par le Code criminel.

Le Comité prend acte de cette organisation de la fonction d'enquête en deux services et ne dispose pas de faits ou de raisons lui permettant de la mettre en cause. Cela dit, la constitution éventuelle, telle qu'elle est proposée par les recommandations 1 et 2 du *Rapport d'activités pour l'année 2018-2019* du CSUPAC, d'un nouveau corps de police du CLCC, formé d'une proportion importante d'agents de la paix-enquêteurs et non plus seulement d'enquêteurs en prêt de service, pourra inciter le commissaire à repenser son organisation.

Par ailleurs, le commissaire associé aux enquêtes a aussi comme mandat de coordonner (mais non de diriger) le travail de deux équipes désignées par le gouvernement comme membres de l'UPAC (article 10.1 1°). Le statut et les obligations de ces équipes sont déterminés par la Loi concernant la lutte contre la corruption :

16. Les équipes d'enquête désignées par le gouvernement continuent d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence,

conformément aux responsabilités et aux pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la loi. Elles doivent en outre :

- 1° effectuer toute enquête demandée par le commissaire et informer ce dernier lorsqu'une enquête pénale ou criminelle commence;
- 2° fournir au commissaire associé aux enquêtes toute information utile aux fonctions de celui-ci;
- 3° rendre compte au commissaire associé aux enquêtes de l'avancement des enquêtes.

Le tableau qui suit décrit les deux entités externes ayant un statut d'« équipes désignées ». Ce sont des équipes formées d'enquêteurs, selon les lois constitutives des organismes auxquels elles appartiennent, mais tenues de collaborer au mandat du CLCC et de l'informer selon ses demandes.

Tableau 7.9

SUPERVISION GÉNÉRALE DES ENQUÊTES

Unités impliquées par la fonction d'enquête : (2) Unités coordonnées par le commissaire associé aux enquêtes

Unité	Mandat	Moyens : liste indicative et non exhaustive
Service des enquêtes de Revenu Québec : - cadres et fonctionnaires.	- Enquêter sur les infractions aux lois et aux règlements appliqués par Revenu Québec en lien avec la corruption et à la malversation. - Engager des poursuites pénales à la suite de ses enquêtes et mener les procédures judiciaires. - Agir comme expert-conseil et soutien de l'UPAC pour les aspects fiscaux.	- Participation fonctionnelle à l'UPAC - Enquêtes conjointes avec le CLCC, la Régie du bâtiment du Québec - Échanges d'information
Unité d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) : - vice-présidence aux enquêtes; - coordonnatrice; - enquêteurs.	- Effectuer des enquêtes pénales sur les infractions prévues par la Loi sur le bâtiment : - travail sans licence de la RBQ; - fausses déclarations; - prête-noms; - sous-contrats à des entreprises; - sans licence; - autres délits de nature comparable.	- Participation fonctionnelle à l'UPAC - Enquêtes conjointes (CLCC, RQ) - Échanges d'information

VII.2.3 Cadre documentaire

Selon les renseignements communiqués au Comité, il existe un cadre documentaire pour la réalisation des enquêtes et pour leur supervision. On peut distinguer trois composantes dans ce cadre documentaire.

En premier lieu, le Commissaire s'est doté, le 1^{er} octobre 2019, d'une politique de gestion pour l'enquête, désignée « PG-ENQ-21 » et, portant le titre de « Suivi des enquêtes ». Cette politique, qui a pour destinataires les personnes impliquées dans le travail d'enquête et appartenant aux quatre unités décrites dans le cadre organisationnel, poursuit deux objectifs, soit celui de « déterminer les renseignements nécessaires au suivi des enquêtes » et celui d'« établir la marche à suivre afin de saisir ces renseignements dans le tableau de suivi des enquêtes ». La politique de gestion identifie aussi les personnes responsables de son application, dont le commissaire associé aux enquêtes et les personnes devant fournir les renseignements nécessaires au suivi des enquêtes. Cette politique est complétée par une procédure expliquant comment consigner les informations dans les fichiers et comment en assurer la sécurité. La procédure est aussi datée du 1^{er} octobre 2019. Ces deux documents sont sujets à révision après cinq années d'utilisation, soit en octobre 2024.

En deuxième lieu, le Commissaire a très récemment mis au point un document général de méthode intitulé *Cartographie des enquêtes et du traitement des dénonciations d'actes répréhensibles au sein du Commissaire à la lutte contre la corruption*.

Ce document décrit les phases du travail d'enquête, les intervenants et leurs actions.

Ce que met en lumière ce document général de méthode, c'est un effort minutieux pour décortiquer et ordonner, en séquences logiques, la suite des opérations et la suite des interventions des responsables allant de la réception d'un signalement (« dénonciation » selon la Loi) jusqu'à un éventuel procès. Cette méthode générale décrit les pratiques et est conçue comme un instrument susceptible d'évoluer.

La troisième composante du cadre documentaire consiste en une série de formulaires qui doivent être utilisés, soit par les membres du Service de la détection et du renseignement tactique, soit par les enquêteurs du Service des enquêtes sur la corruption. Les formulaires servent à différentes fins, dont suivre le cheminement d'une enquête en cours, conceptualiser et structurer une nouvelle enquête criminelle et de suivre éventuellement leurs modifications, planifier divers types d'interventions policières.

L'examen de ces formulaires laisse voir l'effort déployé pour rassembler la documentation et l'information la plus complète et la plus précise sur les opérations liées à une enquête. À la lecture de ces formulaires, il est permis de penser que, s'ils sont minutieusement et complètement remplis, ils procurent une somme importante d'information pour appuyer la prise de décision. Il est légitime de penser que, sauf démonstration à l'effet contraire, l'utilisation de tels formulaires permet de structurer, d'éclairer et d'orienter la décision quant à l'ouverture d'une enquête ou au déroulement des opérations qui en découle.

La référence à ces formulaires doit être accompagnée de certaines précisions que le Comité juge importantes :

- (1) Dans leur état actuel, ces formulaires ont été pour la majorité implantés pendant la deuxième moitié de l'année 2019;
- (2) Ces formulaires sont en partie dérivés de versions préalables de formulaires apparentés à ceux de la Sûreté du Québec. Ces formulaires étaient utilisés par le SEC de la Sûreté du Québec, qui était alors une équipe désignée par le gouvernement pour faire partie de l'UPAC. Les nouvelles versions actualisées des formulaires répondent aux besoins particuliers du CLCC et ont bénéficié de consultations de corps de police tels le SPVM;
- (3) La production et l'utilisation des formulaires s'inscrivent bien dans la constitution du corps de police spécialisé du Commissaire.

Le Comité prend bonne note de l'existence de ce cadre documentaire. Il incombera aux gestionnaires et aux employés de toutes catégories, dont l'action est balisée par ce cadre, de veiller à la bonne utilisation des instruments qui le composent et de l'évaluer périodiquement afin de mesurer s'il sert bien une supervision générale efficace du processus d'enquête.

Pour sa part, le Comité, en raison de la mise en utilisation assez récente des composantes du cadre documentaire, n'entend pas le commenter au-delà des propos qui précèdent. Il se réserve toutefois la possibilité de procéder, ultérieurement, à une analyse plus approfondie du cadre documentaire. Cette future analyse tablera sur une utilisation de plus longue durée du cadre. Elle voudra aussi disposer des résultats d'un examen des pratiques concrètes mises en œuvre dans le travail d'enquête. L'analyse cherchera donc à mesurer la correspondance entre le cadre documentaire et la pratique qu'il doit structurer et baliser. À la lumière de cette éventuelle analyse, il sera possible de déterminer s'il y a lieu de réviser le cadre, et ce, d'autant plus que le Commissaire a déjà annoncé que la politique de gestion pour l'enquête « PG-ENQ-21 », portant le titre de « Suivi des enquêtes », et la procédure en découlant, sont sujettes à révision en 2024, comme ce pourrait être le cas pour d'autres composantes du cadre documentaire.

VII.2.4 Cadre procédural et décisionnel pour la supervision générale des enquêtes

Le travail d'enquête et sa supervision se font aussi dans un cadre procédural et décisionnel établi selon lequel, en principe, fonctionnent le corps de police du Commissaire, ses membres et ses dirigeants. Le Comité recourt à cette expression d'« en principe » pour établir bien clairement que, dans cette présente phase de sa démarche, il n'a pas procédé à des vérifications de dossiers concrets d'enquêtes, mais s'est employé à comprendre les différents cadres dans lesquels se déploie le travail d'enquête, comme il l'a fait, au chapitre VI, pour le traitement des signalements.

Afin d'achever l'examen des cadres juridique, organisationnel et documentaire des enquêtes, la démarche du Comité s'est poursuivie : 1) en examinant les composantes du cadre procédural et décisionnel présidant aux enquêtes; 2) en prenant connaissance des méthodes générales mises en œuvre; 3) en caractérisant le rôle joué par les différents intervenants dans le travail d'enquête; et 4) en analysant les démarches usuelles

constituant une enquête, ses diverses phases, de même que les outils employés. Pour sa propre compréhension, le Comité s'est donc consacré à reconstituer le déroulement d'une enquête, depuis la réception d'un signalement jusqu'à la fin d'un procès utilisant la preuve constituée par cette enquête.

Ici, comme pour le chapitre VI et pour les sections précédant le chapitre VII, le texte qui suit doit être lu à la lumière des explications fournies par le Comité dans l'AVERTISSEMENT figurant au début du chapitre V.

Par ailleurs, le Commissaire a jugé nécessaire de rappeler au Comité la très grande importance de bien noter la compréhension qu'il a de la notion d'enquête. Le Comité juge opportun de citer ici l'explication du Commissaire :

L'enquête policière consiste essentiellement à répondre à deux questions :

- Est-ce qu'un crime ou une infraction a été commis?
- Qui en sont le ou les auteurs?

Ainsi, une allégation criminelle peut être non fondée, car la recherche de la vérité aura mené à la conclusion qu'aucun crime n'a été commis, malgré la plainte de bonne foi d'un plaignant.

C'est dire que chaque enquête menée ne doit pas nécessairement se conclure par une accusation et une condamnation.

Le Comité prend bonne note de cette explication.

Au terme de l'examen du cadre procédural et décisionnel pour la supervision des enquêtes, le Comité peut faire part de certaines conclusions.

*** Sur l'implication des différents niveaux de la hiérarchie dans la fonction d'enquête**

Le cadre procédural et décisionnel applicable aux phases successives de l'enquête implique les divers niveaux de la hiérarchie depuis le commissaire associé jusqu'à l'enquêteur. Ces niveaux exercent une supervision de proximité variable.

*** Sur l'assignation des enquêteurs aux dossiers**

Le Comité a demandé s'il existe une procédure écrite pour l'assignation d'un enquêteur à un dossier donné, aux diverses phases de l'enquête. Il n'existe pas de procédure écrite. L'assignation d'un enquêteur à un dossier d'enquête se réalise selon un ensemble de facteurs qui sont pris en compte par les gestionnaires des enquêtes. C'est une approche que l'on peut décrire comme informelle. Le Comité prend bonne note de cette façon de procéder pour assigner des enquêteurs à des dossiers.

*** Sur la supervision rapprochée des enquêtes**

Au stade préliminaire de l'enquête, il appert que le commissaire et le commissaire associé aux enquêtes tendent généralement à confier la supervision rapprochée et continue du processus d'enquête aux niveaux intermédiaires de la hiérarchie, du chef d'équipe au chef de service, sans pourtant s'interdire de procéder à une supervision plus rapprochée si cela leur apparaît justifié.

*** Sur la planification des enquêtes**

Une enquête menée par le corps de police du commissaire fait normalement l'objet d'une planification d'ensemble, élaborée selon une méthode expliquée au Comité, et cette planification est validée par les gestionnaires. La supervision de l'enquête utilise cette planification.

*** Sur la reddition de comptes par les enquêteurs**

Le Comité a été informé de manière détaillée des formes multiples que prend la reddition de comptes requise des enquêteurs assignés à une enquête.

*** Sur la méthode de supervision**

Concernant la supervision générale des enquêteurs dans leur travail, le Comité a adressé des demandes d'information au Commissaire. Il en ressort ce qui suit.

D'une part, il n'existe pas de document intégré et complet du Commissaire (politique de gestion ou procédure) qui définirait la tâche de supervision des enquêteurs. Cela dit, le Commissaire souligne qu'il y a des éléments encadrant le travail de supervision dans diverses politiques de gestion, dans les descriptions d'emplois et dans la méthode générale des enquêtes. Cette dernière indique sommairement le degré de supervision assumée par chaque niveau hiérarchique. Le Commissaire entend rédiger ou réviser les descriptions d'emplois pour ces postes. De plus, il mentionne que « les principes du cours de supervision d'enquêtes diffusé par l'École nationale de police du Québec guident les chefs d'équipe du SEC dans leur fonction. Ce cours fait par ailleurs partie de leur parcours de formation ».

D'autre part, le Commissaire tient à rappeler aussi que la supervision du travail des enquêteurs comporte des procédures établies, dont la reddition de comptes des enquêteurs et les rencontres régulières avec ceux-ci.

*** Sur les effets de la supervision générale des enquêtes**

Le Comité a questionné le Commissaire sur les effets possibles du travail de supervision des enquêteurs et de l'appréciation de la reddition de comptes. Plusieurs suites sont possibles :

- *Réorienter une enquête* : la réorientation d'une enquête est possible, mais une telle modification doit être approuvée formellement;
- *Assignment d'un ou d'autres enquêteurs à une enquête* : des ajouts ponctuels ou temporaires sont possibles. Cependant, si « de nouvelles ressources sont affectées en permanence, notamment parce que le dossier prend de l'ampleur ou parce que des dossiers secondaires émergent [...] une telle situation engendrera la détermination de

nouveaux objectifs et moyens d'enquête, deux éléments qui méritent également une notation » écrite. Il est aussi possible de réassigner l'enquête à d'autres enquêteurs.

- *Diviser l'enquête en impliquant un ou d'autres enquêteurs* : la supervision d'une enquête et des enquêteurs qui y sont affectés peut la diviser et impliquer d'autres enquêteurs. Cependant, « il s'agit d'une décision stratégique qui implique les gestionnaires jusqu'au commissaire associé aux enquêtes. Une enquête pourrait par exemple être divisée en raison de la nature des infractions, des suspects concernés, des lieux où se déroulent les crimes allégués (districts judiciaires différents) et de la stratégie des procureurs. » Cela requiert des approbations appropriées.
- *Mettre fin à une enquête* : il arrive que le commissaire prenne la décision de mettre fin à une enquête. Par exemple, le 8 novembre 2019, le commissaire a rendu publique sa décision de mettre fin à une enquête en publiant un communiqué transmis aux médias et expliquant la décision. Ce communiqué figure toujours sur le site du Commissaire. De plus, le Comité a été informé que le commissaire s'est engagé à rendre publique la finalité de certaines enquêtes ayant retenu l'attention médiatique.
- *Remplacer un enquêteur en prêt de service à son départ* : quand un enquêteur quitte son poste par choix ou doit quitter le corps de police du Commissaire avant d'avoir terminé une enquête dans laquelle il est impliqué, les gestionnaires confient l'enquête à un autre enquêteur.

*** Sur le jugement quant à la « maturité » d'une enquête**

La supervision générale du travail d'enquête comporte aussi le jugement sur la « maturité » d'une enquête. Par cette expression, il s'agit en fait d'évoquer la décision de présenter, ou non, une demande d'intenter au DPCP. En effet, si la supervision peut être amenée à mettre un terme à une enquête, il lui incombe aussi de porter un jugement quant à l'atteinte, par une enquête, d'un état d'achèvement (ou de « maturité ») de la preuve accumulée qui permet de recommander au DPCP d'intenter.

On comprend que les responsables qui, du chef d'équipe au commissaire associé aux enquêtes, sont appelés à approuver le déroulement d'une enquête et à superviser son déroulement sont aussi ceux qui portent un jugement sur l'achèvement d'une enquête.

La demande d'intenter sera soumise si les enquêteurs ont conclu à la commission d'une infraction et qu'ils ont identifié leurs auteurs.

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

*** Sur le suivi aux fins de gestion des enquêtes**

Le Commissaire a informé le Comité qu'il fait un suivi aux fins de gestion des enquêtes. Ce suivi est établi par la Politique de gestion n° PG-ENQ-21, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2019 et intitulée « Suivi des enquêtes de l'UPAC », ainsi que par la Procédure PR-ENQ-04, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2019, laquelle réfère à un fichier intitulé « UPAC-FORM-

ENQ-96 Tableau de suivi des enquêtes ». La procédure identifie les responsables qui doivent alimenter et entretenir le suivi.

À ce stade de ses travaux, le Comité prend bonne note de l'existence de ce suivi des enquêtes.

Telles sont les principales composantes du cadre procédural et décisionnel dans lequel s'exerce la supervision générale des enquêtes.

Il existe donc un ensemble de cadres juridiques, organisationnels, documentaires et procéduraux ainsi que décisionnels, qui régit le travail d'enquête policière menée par le corps de police du commissaire à la lutte contre la corruption et intervenant dans la supervision concrète, quotidienne, au cas par cas, des enquêtes criminelles menées sous l'autorité du CLCC.

Par-delà l'examen de ce cadre dans lequel doivent s'effectuer les enquêtes du corps de police du CLCC et leur supervision générale, il faut encore voir comment le cadre norme effectivement le travail d'enquête. Ce premier examen complété, il incombera donc au Comité, dans une seconde étape de son examen de la pratique des enquêtes par le corps de police du CLCC, de procéder, sur le terrain même, « aux vérifications et aux examens nécessaires » à une connaissance et à une compréhension plus approfondies du fonctionnement de ce corps de police spécialisé.

VII.3 Considérations supplémentaires sur la supervision d'ensemble de l'activité d'enquête criminelle et pénale

Pour approfondir la compréhension de la supervision d'ensemble de l'activité d'enquête criminelle et pénale, le Comité a adressé au Commissaire des questions à portée plus générale et fondamentale. Le Comité juge utile de faire état à la fois de ses questions et des renseignements reçus en réponse du Commissaire. Tout en prenant note des réponses, le Comité se réserve la possibilité, lors de rapports annuels d'activités ultérieurs, de reprendre et de fouiller plus en profondeur ces questions, et ce, dans le but d'apporter sa contribution à une bonification des travaux du CLCC.

VII.3.1 Respect des dispositions juridiques applicables aux enquêtes

La pratique de l'enquête criminelle et pénale est balisée par de multiples dispositions juridiques dont il incombe à la supervision des enquêtes d'assurer le respect par tous. En réponse à un questionnement du Comité, le Commissaire a répertorié cinq moyens mis en œuvre pour assurer que les enquêtes soient réalisées dans le plein respect des dispositions juridiques applicables :

(1) L'existence de multiples approbations, contrôles et suivis internes relatifs aux différentes phases des enquêtes ainsi que de politiques et de procédures de gestion établies

à ce jour par le Commissaire et à établir dans le cadre de la constitution du corps de police spécialisé;

(2) Le recours au *Guide des pratiques policières* du ministère de la Sécurité publique;

(3) Les activités de conseil juridique continu assurées aux enquêteurs par les procureurs du DPCP;

(4) Les activités de formation auxquelles ont accès les enquêteurs : formation initiale en enquête de l'École nationale de police du Québec et formations complémentaires en cours de route. Sur ce dernier élément, le CLCC a fourni des titres de formation accessibles;

(5) La nécessité d'obtenir des autorisations judiciaires, par exemple pour les perquisitions ou la surveillance électronique, force à agir selon les prescriptions de la loi.

Le Comité prend note de ces explications. Il y aura lieu de chercher à mesurer plus précisément l'efficacité de ces moyens par des études ultérieures auxquelles se consacrera le Comité.

VII.3.2 Mécanismes d'information du commissaire et du commissaire associé sur le cheminement des enquêtes en cours

Le Comité s'est enquis des démarches et des pratiques par lesquelles le commissaire et le commissaire associé aux enquêtes sont tenus informés du cheminement des enquêtes en cours. À cette fin, le Comité a examiné les procédures régissant le cheminement général d'une enquête en y recherchant les moments où le commissaire et le commissaire associé obtiennent ou peuvent obtenir des informations sur une enquête et la périodicité de transmissions d'information. Il a de plus adressé des questions et celles-ci ont reçu réponse de la part du Commissaire. Ce dernier a signifié au Comité que les procédures régissant le déroulement des enquêtes assurent au commissaire et au commissaire associé l'information dont ils ont besoin pour bien superviser le travail des enquêteurs.

Pour sa part, le Comité, hormis la découverte éventuelle de faits nouveaux qui soulèveraient des questions pouvant conduire à une conclusion différente, est enclin à partager l'appréciation positive que le commissaire et le commissaire associé aux enquêtes portent sur le niveau et la qualité de l'information sur les enquêtes que leur assurent les procédures régissant les enquêtes.

VII.3.3 Cas de figure d'enquêtes

Il est également apparu utile au Comité de considérer quelle forme peut prendre la supervision dans différents cas de figure d'enquêtes.

Un premier cas à considérer est celui des enquêtes qui s'avèrent particulièrement complexes. Le Comité a questionné le commissaire sur les moyens dont il dispose pour s'assurer de la bonne définition de la stratégie et de la bonne supervision de telles enquêtes. La réponse, confirmée par les documents examinés, rappelle d'abord qu'une enquête ne peut être mise en action que sur la base d'une planification soigneusement établie, conformément au modèle prescrit, et que cette planification fait l'objet de vérifications à

plusieurs paliers et, ultimement, par le commissaire associé aux enquêtes. À cela s'ajoutent des pratiques susceptibles de renforcer les contrôles de qualité qui ont été expliquées au Comité.

Parmi ces pratiques se retrouve une étroite collaboration avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales. Le Comité rappelle que, dans son rapport de 2018-2019, il a recommandé que le Commissaire invite le DPCP à constituer un comité permanent de liaison entre les deux organismes, recommandation qui a déjà été mise en application.

Un autre cas est celui de la fermeture d'une enquête, situation à laquelle il a été précédemment référé. Le Commissaire précise d'entrée de jeu qu'une enquête ne peut être « fermée » que si l'on parvient à une conclusion (voir ci-après). Cela peut être décidé par le chef du Service des enquêtes sur la corruption, dans le cas d'enquêtes en phase préliminaire ou d'enquêtes simples et limitées. Mais, aucune enquête de cette catégorie n'est fermée sans que le commissaire associé aux enquêtes soit avisé. Par ailleurs, pour des enquêtes dites d'« envergure », ayant requis des ressources importantes, la décision de mettre un terme est prise par le commissaire associé aux enquêtes « de concert avec les autorités du DPCP ». Le Commissaire identifie les principaux motifs ou décisions conduisant à la fermeture d'une enquête :

- dossier non fondé;
- dossier solutionné sans mise en accusation (par exemple : décès du suspect);
- preuve insuffisante, inexistante ou éléments disculpatoires recueillis;
- non-collaboration de la victime ou du plaignant (ou du dénonciateur) ou présence d'éléments contradictoires importants affectant la crédibilité.

Il est aussi précisé qu'une enquête fermée ou « non active » peut être reprise si des faits nouveaux surgissent.

On peut aussi évoquer une autre série de cas de figure concernant les suites que connaît la preuve accumulée par une enquête. Le Comité a sollicité des renseignements pour diverses situations qui ne sont pas purement hypothétiques.

- Demande de compléments d'enquête par le DPCP

La demande de compléments d'enquête vise à compléter la preuve afin que les accusations tiennent la route devant les tribunaux. Ce sont les procureurs qui devront en faire la démonstration au-delà de tout doute raisonnable dans l'esprit du juge ou du jury. C'est justement parce que le DPCP est le poursuivant public de l'État québécois que l'article 20 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales l'autorise à demander de tels compléments.

Selon l'ampleur du travail requis, la réponse peut être que les enquêteurs partent à la recherche de preuves supplémentaires ou que des discussions s'engagent entre le CLCC et le DPCP quant à la suite à donner. Une telle demande, précise le Commissaire, ne constitue pas en soi un échec de l'enquête. Cela témoigne d'un exercice légitime de la compétence

propre attribuée par la loi au DPCP, lequel porte la responsabilité des actions judiciaires engagées devant les tribunaux.

- Refus de poursuivre par le DPCP

Chaque cas est analysé pour bien comprendre les motifs du refus et préciser les points à améliorer, le cas échéant. Le chef du Service des enquêtes sur la corruption (SEC) doit engager les discussions avec le DPCP et il est possible que le commissaire associé aux enquêtes soit impliqué dans les échanges.

- Décision d'exclusion de la preuve par un tribunal

Le premier intervenant est le chef du SEC lorsque la décision du tribunal vise le travail des enquêteurs sous sa responsabilité afin de tirer les enseignements de cette situation et de les partager avec les personnes impliquées. Si la décision du tribunal implique « des services de soutien fournis par un partenaire externe (surveillance électronique, surveillance physique, etc.) », le CLCC en discutera avec les responsables du partenaire en cause.

- Rejet par acquittement du ou des accusés (ou encore arrêt des procédures par le tribunal)

Le cas peut être analysé par le Commissaire pour en tirer les enseignements pour l'avenir.

Ces dernières situations sont un objet d'intérêt pour le Comité et il entend y revenir pour les enseignements qu'elles peuvent procurer pour l'analyse du travail d'enquête effectué par le corps de police du CLCC.

Au cours des récentes années, en raison de propos des médias ou d'interventions publiques du milieu politique, un questionnement met, à tort ou à raison, le Commissaire à la lutte contre la corruption sur la sellette quant à l'efficacité de ses enquêtes. L'abandon médiatisé de certaines enquêtes (par exemple : « Justesse », le 8 novembre 2019, ou encore « Modestie », le 25 juin 2020), malgré l'effort de clarté et de transparence déployé par le commissaire, peut nourrir des perceptions négatives.

C'est dans ce contexte que le Comité a jugé pertinent d'analyser en première étape la gestion et l'encadrement des personnels et des activités liés à la fonction d'enquête du CLCC. Le chapitre VI s'est intéressé au traitement des signalements. Le chapitre VII a examiné la gestion des personnels d'enquête et la supervision générale de leur travail.

Il ressort deux grandes conclusions de ce dernier chapitre.

D'une part, le Comité juge que la gestion du personnel d'enquête est sujette à certaines améliorations qui sont mises en lumière par certaines des recommandations formulées au chapitre suivant.

D'autre part, la supervision du travail d'enquête se réalise grâce à un ensemble de cadres et de pratiques. On a décrit successivement les cadres juridiques, organisationnels, documentaires, procéduraux et décisionnels régissant ou devant régir la supervision. Ces

cadres apparaissent appropriés et utiles pour la supervision des enquêtes, étant entendu par ailleurs que le Comité n'a pas recherché ni disposé d'information lui permettant d'établir de manière probante que l'application des cadres est bien faite ou mérite d'être améliorée ou si ces cadres doivent eux-mêmes être améliorés. Mais, l'étude éventuelle de certains dossiers d'enquête clos pourra être source d'enseignement pour l'avenir. Par ailleurs, certaines composantes du cadre documentaire, procédural et décisionnel entièrement propres au Commissaire sont d'établissement récent et il est probablement trop tôt pour porter un jugement. Au vu des cadres dans lesquels s'exerce la supervision des enquêtes, mais sous réserve des limites inhérentes à l'analyse qui précède, le Comité conclut que le Commissaire à la lutte contre la corruption semble s'être bien équipé en matière de méthodes pour la supervision des enquêtes. S'il y a des problèmes dans les enquêtes menées par le corps de police du Commissaire, ils ne résultent vraisemblablement pas des cadres en vertu desquels s'exerce la supervision. Il faudra plutôt examiner la manière dont sont appliqués les cadres et, plus encore, la façon dont les enquêtes sont effectuées sur le terrain.

APPENDICE DU CHAPITRE VII

Tableau B

Gestion et encadrement du personnel affecté aux enquêtes criminelles
Descriptions d'emplois (DE)

Q	Énoncé de la question	Réponse du CLCC et document cité en appui	Année de l'approbation
1.1	Existe-t-il une description propre au CP-CLCC? - Commissaire associé aux enquêtes - Responsable, Service des enquêtes (corruption) - Responsable, Service de la détection et du renseignement tactique - Enquêteur prêté au CP-CLCC SERVICE DES ENQUÊTES SUR LA CORRUPTION - Lieutenant, Service des enquêtes sur la corruption (responsable de module) - Chef d'équipe - Coordonnateur - Juricomptable - Technicien en numérisation - Technicienne opérationnelle - Adjointe administrative	Oui : «DE-COMMISSAIRE ASSOCIÉ AUX ENQUÊTES » et « AFFICHAGE — COMMISSAIRE ASSOCIÉ AUX ENQUÊTES ». Non, mais il existe probablement une description d'emploi à la Sûreté du Québec. Non, mais il existe probablement une description d'emploi à la Sûreté du Québec. Non, mais il existe probablement une description d'emploi au sein de leur propre corps de police. Non, mais il existe probablement une description d'emploi à la Sûreté du Québec. Non, mais il existe probablement une description d'emploi à la Sûreté du Québec. Oui : selon le modèle de la Sûreté du Québec « DE — SERGENT COORDONNATEUR SEC ». Oui : «DE-JURICOMPTABLE » Oui : « DE-TECHNICIEN NUMÉRISATION » Non En voie d'adaptation à partir de : « DE — ADJOINTE ADMINISTRATIVE ADM » pour le Service des enquêtes sur la corruption.	2019 2019 2019 2019

Tableau B (suite)**Gestion et encadrement du personnel affecté aux enquêtes criminelles
Descriptions d'emploi (DE)**

Q	Énoncé de la question	Réponse du CLCC et document cité en appui	Année de l'approbation
1.1	Existe-t-il une description propre au CP-CLCC? SERVICE DE LA DÉTECTION ET DU RENSEIGNEMENT TACTIQUE - Agent de soutien aux enquêtes policières - Agent de la paix-enquêteur du CLCC - Analyste en renseignements tactiques - Chefs d'équipe - Adjointe administrative - Agent de renseignements	Oui : « DE — AGENT DE SOUTIEN ENQUÊTES POLICIÈRES » Oui : « DE — ENQUÊTEUR CLCC (agent de la paix-enquêteur) » et « AFFICHAGE — ENQUÊTEUR CLCC (agent de la paix-enquêteur) » Non : Transfert récent depuis la Sûreté du Québec, avec description d'emploi de la Sûreté du Québec Description d'emploi en attente d'approbation. Voir version antérieure « DE — CHEF D'ÉQUIPE SDRT » En voie d'adaptation à partir de : « DE — ADJOINTE ADMINISTRATIVE ADM » pour le SDRT Non, mais il existe probablement une description d'emploi au sein de la Sûreté du Québec.	2019 2019 2013
1.2	- Date d'établissement de la description d'emploi - Description inspirée par un modèle externe? - Description validée par un Expert externe? - Mécanisme de révision statutaire?	Oui : Voir dans la section « Approbation » de la DE Oui : Modèles de la Sûreté du Québec, avec des adaptations. Oui : DE selon le modèle du ministère de la Sécurité publique, validées par un spécialiste en dotation du MSP. DE selon le modèle de la Sûreté du Québec, validées par son expert en dotation policière. Oui : Révision principalement lors d'affichage pour dotation, sauf pour les postes occupés par prêt de service.	

Tableau C
Gestion et encadrement du personnel affecté aux enquêtes criminelles
Procédure d'évaluation périodique du personnel d'enquête

Q	Énoncé de la question	Réponse du CLCC et document cité en appui	
2.1	Existe-t-il une procédure formelle de signification d'attentes (quantitatives et qualitatives) et d'évaluation périodique du titulaire du poste? - Commissaire associé aux enquêtes - Responsable, Service des enquêtes sur la corruption ET - Responsable, Service détection et renseignement tactique - Enquêteurs et chefs d'équipe prêtés par la SQ - Policiers enquêteurs municipaux prêtés - Enquêteurs engagés par le CP-CLCC - Autres catégories de personnel affecté à l'enquête	Oui : Procédure du ministère du Conseil exécutif pour titulaire d'emploi supérieur en situation de gestion. Voir « ATTENTES GOUVERNEMENTALES (emplois supérieurs) » et « FORMULAIRE ÉVALUATION (emplois supérieurs) ». Oui : Procédure de la SQ selon le formulaire SQ223-005 rempli annuellement à l'anniversaire de la nomination initiale. Voir « GESTION DU RENDEMENT OFFICIER SQ ». Oui : idem Oui : Procédure de la SQ selon le formulaire SQ217-260 rempli annuellement à l'anniversaire d'embauche initiale. Voir « FORMULAIRE-APPRÉCIATION PERSONNEL POLICIER SQ » Non : Projet à élaborer selon le protocole-cadre Oui : procédure d'évaluation du MSP. Voir « FICHE — GESTION DU RENDEMENT MSP »; « GUIDE — GESTION DU RENDEMENT MSP »; « EXEMPLE ÉVALUATION RENDEMENT — ENQUÊTEUR CLCC (agent de la paix-enquêteur) ». Oui : Idem	

NOTE FORMULÉE PAR LE CLCC : Avec le mouvement du personnel et/ou les promotions, il est difficile de respecter ces dates, puisqu'une période minimale d'observation est nécessaire avant de pouvoir apprécier le rendement d'un membre. Donc, lorsqu'un membre change d'affectation ou qu'il a un nouveau supérieur, il peut y avoir des périodes sans évaluation. Toutefois, en règle générale, l'évaluation du rendement est un processus annuel.

Tableau D
Gestion et encadrement du personnel affecté aux enquêtes criminelles
Perfectionnement professionnel

Q	Énoncé de la question	Réponse du CLCC et document cité en appui	
3.1	Existe-t-il une politique (programme, modules ou activités ponctuelles) de formation professionnelle continue pour le personnel de différentes catégories affecté à l'enquête criminelle? - Notes générales - Policiers prêtés - Fonctionnaires et professionnels	Pas de politique d'ensemble, mais dispositions particulières : « Politique-Soutien aux études MSP » et préparation en cours de plans de formation selon la recommandation du CSUPAC Non : Cela dit, « les policiers prêtés sont actuellement inscrits aux formations obligatoires pour la réalisation de leurs fonctions, selon la politique de leur corps de police d'origine, ainsi qu'aux formations qualifiantes qui maintiennent leurs qualifications en continu ». « Ils sont également inscrits aux différentes activités ou opportunités qui concernent le créneau d'affaires du CLCC comme des conférences, des ateliers, des colloques et d'autres activités de formation selon la pertinence et les besoins identifiés. » Selon les conventions collectives applicables, soit pour chacune des années financières, une enveloppe minimale correspondant à trois jours-personnes par employé pour réaliser un ensemble d'activités.	

Chapitre VIII - NOTES GÉNÉRALES CONCERNANT LE TAUX DE DÉPART VOLONTAIRE DU PERSONNEL RÉGULIER À L'EMPLOI DU COMMISSAIRE

À l'occasion à la fois de son étude du *Rapport annuel de gestion du Commissaire pour l'année 2018-2019* et des analyses menées pour la préparation des chapitres VI et VII qui précèdent, le Comité s'est trouvé interpellé par la question du taux de départs volontaires du personnel régulier du Commissaire (ce qui exclut les policiers en prêt de service qui demeurent juridiquement des employés de la SQ ou d'un corps de police municipal).

Le taux de départs volontaires du personnel régulier est le rapport, exprimé en pourcentage, entre le nombre d'employés réguliers qui ont volontairement quitté l'organisation (démissions et retraites), en plus des mouvements de sortie de type mutation et promotion avec concours durant l'année financière, et le nombre moyen d'employés réguliers au cours de cette même période.

Quand on consulte le *Rapport annuel de gestion pour 2018-2019*, on observe que le CLCC affiche un taux de départs volontaires du personnel régulier de 27,2 %. Ce taux doit être comparé à la moyenne de la fonction publique qui se situe à 12,3 % en 2018-2019. Le CLCC explique ce taux élevé notamment par 20 départs pour divers motifs : retraite, promotion, démission ou mutation.

Pour y voir plus clair, le Comité a procédé à quelques recherches parmi des organismes publics québécois de taille comparable à celle du CLCC afin de comparer le taux de départs volontaires du personnel régulier du CLCC à celui des organismes retenus. Cette comparaison, malgré les vocations très différentes des organismes retenus, permet d'éliminer, comme facteur explicatif de la différence entre le taux de départs volontaires du CLCC et celui de la fonction publique, la petite taille de l'organisme. Le tableau qui suit présente les données obtenues par le Comité.

Tableau 8.1

Taux de départs volontaires du personnel régulier dans des organismes publics québécois de taille comparable au CLCC⁽¹⁾

Ministères ou organismes	Données analysées	2018-2019	2017-2018	2016-2017
Tous les ministères et organismes de la fonction publique du Québec	Moyenne⁽²⁾	12,3 %	11,1 %	11,1 %
CLCC : employés propres	N ^{bre} d'employés réguliers	75	70	75
	Taux de départs volontaires du personnel régulier	27,2 %	26,9 %	27,3 %
Office des personnes handicapées	N ^{bre} d'employés réguliers	104	107	97
	Taux de départs volontaires du personnel régulier	14,48 %	9,86 %	9,88 %
Régie du logement	N ^{bre} d'employés réguliers	133	136	118
	Taux de départs volontaires du personnel régulier	8,89 %	8,27 %	14,66 %
Office de la protection du consommateur	N ^{bre} d'employés réguliers	114	111	109
	Taux de départs volontaires du personnel régulier	14,21 %	11,18 %	11,98 %
Office québécois de la langue française	N ^{bre} d'employés réguliers	219	210	214
	Taux de départs volontaires du personnel régulier	15,1 %	17,72 %	15,14 %

Le tableau comprend les départs à la retraite, les démissions et les départs en mutation.

(1) Source : Rapports annuels des organismes.

(2) Source : SAGIR.

Un regard sur les années antérieures donne les résultats suivants pour le taux de départs volontaires du personnel régulier au CLCC.

Tableau 8.2

Taux de départs volontaires du personnel régulier du CLCC comparé à celui de la moyenne de la fonction publique — Années antérieures

Années financières	Taux de départs volontaires du personnel régulier au CLCC	Moyenne du taux de départs volontaires du personnel régulier de la fonction publique
2012-2013	24 %	10,0 %
2013-2014	22 %	10,0 %
2014-2015	11 %	9,9 %
2015-2016	15,7%	12,1 %

Sources : Rapports annuels du CLCC et système SAGIR.

On remarque que le taux de départs volontaires du personnel régulier du CLCC est le double de la moyenne de la fonction publique pour les trois derniers exercices et pour deux autres années antérieures, selon les données consignées dans les rapports annuels de gestion. Il s'agit donc d'une situation récurrente. Le CLCC n'a sans doute pas d'emprise sur le nombre d'employés qui quittent leur emploi pour la retraite. Cependant, un organisme public où, année après année, le taux de départs volontaires du personnel régulier est le double de celui de la fonction publique en général, et aussi significativement plus élevé que pour des organismes publics ayant un nombre comparable d'employés, doit redoubler d'ardeur pour freiner cet état de choses. Cela est d'autant plus vrai que les enquêtes menées par le corps de police du CLCC sont très souvent longues et complexes. Le phénomène de portes tournantes n'est certainement pas bon pour la continuité des enquêtes et il revêt, de l'avis du Comité, une acuité très préoccupante dans le cas du Commissaire à la lutte contre la corruption. L'examen du temps moyen d'affectation des policiers prêtés au Commissaire met encore plus en lumière ce problème de roulement élevé.

Temps moyen d'affectation des policiers de la Sûreté du Québec en prêt de service

En effet, outre la question du taux moyen des départs volontaires, le Comité a demandé au Commissaire le temps moyen d'affectation des policiers de la Sûreté du Québec en prêt de service. En février 2020, ce temps moyen pour les enquêteurs en place est de deux ans. Pour la période d'avril 2013 à avril 2019, selon une information transmise par le Commissaire au Comité, le temps moyen d'un prêt de service par la Sûreté du Québec était de trois ans et deux mois. Il faut ici rappeler que, selon le protocole conclu entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux, « la durée minimale de placement est de trois (3) ans avant d'être admissible à un autre emploi à la Sûreté » (article 4.3). Le Comité aurait voulu connaître la ventilation des durées d'affectation. Il faut donc regarder cette donnée de durée moyenne des prêts de service avec circonspection.

Il n'en demeure pas moins que, pour le Comité, il est bien difficile de construire un corps policier spécialisé, développant un fort sentiment d'appartenance, une culture propre et une passion de réussir sa mission, avec des personnes qui n'y séjournent que trois ans et font de leur passage un intermède dans une carrière au service d'un autre corps de police. Le Comité juge qu'un tel modèle de construction d'un corps policier spécialisé sur la base de prêts de service temporaires n'est pas tenable à long terme.

Dans le contexte où l'on observe un roulement élevé, tant en ce qui concerne le personnel du CLCC que de celui qui lui est prêté par certains corps de police, le Comité a demandé au Commissaire s'il a déjà fait un sondage auprès de ses employés sur la satisfaction au travail. Il y a eu une démarche de ce genre en 2016-2017, réalisée par le ministère de la Sécurité publique, auprès du personnel du Service de la vérification de l'intégrité des entreprises. Cette démarche a entraîné des suites pour le personnel de ce service. Mais il n'y a pas eu d'autres démarches de même nature depuis.

Le Comité a également demandé au Commissaire si, à ce jour, il a effectué une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre. Ce n'est pas actuellement le cas.

Le Commissaire explique que les gestionnaires du CLCC ont défini les besoins de main-d'œuvre, que les révisions des descriptions d'emplois sont en cours et le CLCC affirme que d'autres travaux sont prévus :

Effectuer une gestion des besoins de main-d'œuvre, garantir la pérennité des savoirs, prévoir la main-d'œuvre en temps opportun et assurer au sein du CLCC un transfert de l'expertise, notamment pour les postes uniques ou pour les compétences spécifiques;
Définition des profils de compétence de chaque emploi, ainsi que le parcours de formation qui y est associé.

Le CLCC, dans sa réponse, affirme qu'il est en mesure de prévoir certains roulements de personnel, notamment les retraites, et prévoir le transfert de connaissances. De plus, d'après son *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, dans le but d'améliorer la rétention du personnel, tout au long de l'année 2018-2019, il a cherché à mieux comprendre les causes des départs volontaires. Le Comité prend bonne note de ces propos.

Relativement aux enjeux de rétention et de satisfaction du personnel, le Comité signale aussi que, en vertu des articles 7 à 10 de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes publics et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État, l'ensemble des organismes gouvernementaux seront prochainement appelés à s'engager dans la gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre. En outre, la Loi sur la police requiert de chaque directeur de corps de police de constituer un plan de formation professionnelle et de le mettre à jour annuellement (« avec un bilan des réalisations de la dernière année »). Or, quand on lit la définition que la Loi donne du plan de formation professionnelle, on constate qu'il comporte déjà plusieurs composantes qui pourraient être utiles au Commissaire, notamment en matière de cheminement de carrière et d'orientation ou de réorientation des personnes dans le corps de police, toutes choses témoignant d'une gestion plus proactive, plus planifiée, plus attentive de la ressource première d'un organisme de service comme le CLCC.

Le Comité reviendra sur ces enjeux dans le chapitre des recommandations.

CHAPITRE IX - RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux de l'exercice 2019-2020, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption juge nécessaire de formuler des recommandations qui concernent les sujets abordés dans les chapitres qui précèdent.

Il convient de souligner qu'à une exception près le Comité ne reviendra pas dans les recommandations du présent rapport annuel d'activités sur celles de son rapport de 2018-2019, par exemple pour les modifier ou les compléter. Comme l'a illustré le chapitre IV, les recommandations de 2018-2019, toutes acceptées sauf deux, sont réalisées ou en voie de l'être. De plus, les retards observés dans la mise en œuvre de certaines recommandations, en regard des échéances fixées dans le rapport 2018-2019, ont été expliqués au Comité et ces explications sont, généralement, satisfaisantes. Le Comité postule que les recommandations déjà mises en application le demeureront, sauf pour celles ayant un caractère transitoire. De même, il postule que les travaux enclenchés pour la réalisation d'autres recommandations se poursuivront jusqu'à leur achèvement.

Par ailleurs, tel que cela est prévu dans le plan de travail 2020-2023, le Comité suivra, au cours de chacun des prochains exercices, les suites données à chacune des recommandations de ses rapports annuels antérieurs. Chaque rapport annuel d'activités du Comité permettra ainsi de rapporter : 1) les suites données aux recommandations formulées par le Comité dans son rapport annuel d'activités précédent; et 2) les suites données aux recommandations de rapports annuels d'activités plus anciens du Comité, en rappelant distinctement les recommandations complètement réalisées et celles ayant fait l'objet d'un refus ou d'un rejet définitif. Le rapport quinquennal requis du Comité, au plus tard le 14 juin 2023, par l'article 35.21 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, sera l'occasion de mesurer l'évolution du Commissaire à la lutte contre la corruption et de l'UPAC à la lumière de l'ensemble des recommandations formulées par le Comité de surveillance depuis ses débuts.

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

IX.1 Rapport annuel de gestion

La recommandation 11 du rapport d'activités du Comité pour 2018-2019 demandait que le rapport annuel de gestion du Commissaire, tout en conservant l'ensemble des données, des tableaux et des graphiques des éditions antérieures, comporte un ensemble plus développé et plus complet de données analytiques sur une diversité de questions et d'enjeux. Comme on l'a vu au chapitre III, le rapport annuel de gestion du Commissaire pour 2018-2019 comporte d'importants ajouts nouveaux à la suite de la recommandation du CSUPAC.

Cependant, le Comité juge que d'autres ajouts demeurent nécessaires pour les prochaines éditions du rapport annuel de gestion du Commissaire, d'où la recommandation suivante.

Recommandation 2/24

RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Considérant l'importance critique du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption pour l'accomplissement de sa reddition de comptes et pour le maintien du lien de confiance entre le Commissaire, d'une part, et la population, les élus et les médias, d'autre part;

Considérant qu'il est opportun de faire mieux connaître et comprendre l'action et les réalisations du Commissaire à la lutte contre la corruption dans toutes leurs dimensions d'enquête, de vérification et de prévention;

Considérant la recommandation 11 du *Rapport annuel d'activités du Comité pour 2018-2019* soulignant des modifications à apporter au rapport annuel de gestion du Commissaire;

Considérant les ajouts multiples déjà apportés au *Rapport annuel de gestion du Commissaire pour l'exercice 2018-2019*;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption poursuive le développement et l'enrichissement du contenu de son rapport annuel de gestion et intègre à l'édition 2019-2020 ou aux éditions subséquentes les éléments suivants :

- a) l'évolution du nombre des signalements reçus;
- b) l'état des relations avec les partenaires;
- c) l'état de développement des politiques de gestion;
- d) les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;
- e) les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics et ayant formulé des recommandations au Commissaire.

IX.2 Enjeux relatifs à la gestion et à l'encadrement des personnels

Dans une organisation de service comme le Commissaire et son corps de police, la première ressource est constituée des personnes assumant les tâches liées aux fonctions de prévention, de vérification et d'enquête. Au cours de l'année 2019-2020, le Comité a entrepris un examen de la pratique des enquêtes qui se poursuivra au cours des prochains exercices. Cet examen s'est arrêté particulièrement aux enjeux de gestion et d'encadrement des personnels de la fonction d'enquête, plus spécialement de ceux affectés, d'une part, à la réception et à l'analyse des signalements et, d'autre part, de ceux consacrés aux enquêtes.

Les travaux du Comité, soit l'étude des documents du Commissaire ainsi que des renseignements et des précisions que celui-ci a transmis en réponse aux questions du Comité, ont mis en lumière un certain nombre d'enjeux variablement problématiques en matière de gestion et d'encadrement des personnels affectés à la fonction d'enquête. Ainsi, des descriptions d'emplois sont inexistantes ou perfectibles; les profils de formation, d'expérience et de compétences, recherchés chez les candidats à des postes en recrutement, sont inégalement précisés; les réelles pratiques d'évaluation semblent limitées; la cohérence et l'articulation relatives aux besoins de l'organisation des pratiques de perfectionnement requièrent des plans de formation encore en développement. Ces enjeux sont présentés et discutés dans les chapitres VI et VII. Ici et là, le Comité formule des suggestions pratiques à l'intention du Commissaire, sans nécessairement en faire des recommandations formelles.

Mais, au-delà de ces aspects perfectibles de la gestion et de l'encadrement des personnels travaillant à la fonction d'enquête, le Comité a aussi constaté l'existence de deux ordres de difficultés plus sérieuses.

Le premier ordre de difficultés concerne le taux moyen de départs volontaires d'employés réguliers du Commissaire. Ce taux moyen de départs volontaires est le double de celui de la fonction publique dans son ensemble; il est plus important que celui d'organismes publics de taille comparable au CLCC; et cette situation est récurrente depuis plusieurs années. En fait, le taux moyen de départs volontaires oscille aux alentours de 25 % chaque année. On comprend que, sans doute, des explications peuvent être fournies pour chaque départ volontaire. Cependant, que les départs volontaires soient si élevés et que cette situation se soit produite durant cinq années financières sur les huit années d'existence de l'UPAC, voilà qui suscite des interrogations.

Outre l'observation du taux moyen de départs volontaires d'employés réguliers du Commissaire, le Comité a eu connaissance du fait que la durée moyenne des prêts de service d'enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois. Cet état de choses est préoccupant: le départ d'un enquêteur peut impliquer des retards dans l'enquête et, dans le domaine de la corruption, l'expérience enseigne qu'une enquête policière peut durer pendant plusieurs années.

Le deuxième ordre de difficultés observé par le Comité est l'existence d'un double régime de gestion et d'encadrement de l'ensemble des personnels affectés, sous l'autorité du commissaire, à la fonction d'enquête. Il y a un régime pour les employés du Commissaire ayant un lien d'emploi direct avec lui et un régime pour les policiers prêtés, qu'il s'agisse des descriptions d'emploi, des profils recherchés en formation et en expérience, des politiques d'évaluation, de la politique de perfectionnement. Le Commissaire est le maître d'œuvre de l'ensemble des politiques et des pratiques de gestion et d'encadrement pour ses employés, mais n'a qu'une autorité fonctionnelle sur les policiers prêtés. Le Comité comprend que cela constitue un héritage historique de la constitution de l'UPAC et du CLCC, que cela est appelé à se transformer et que le Commissaire déclare avoir déjà entrepris des travaux destinés à corriger la situation. Cependant, selon le Comité, il y a lieu de formuler trois recommandations afin de s'assurer que les choses évoluent.

En premier lieu, le Commissaire doit s'interroger sur la durée moyenne du prêt de service d'enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec. Le Comité sait que, selon l'article 4.2 du Protocole entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux, la durée minimale d'un prêt de service est de trois ans avant d'être admissible à un autre emploi à la Sûreté. Mais, que signifie une durée moyenne de prêt de trois ans et deux mois? Quel effet cet état de choses a-t-il sur le travail d'enquête sous l'autorité du CLCC? Il y a lieu d'y regarder de plus près.

Recommandation 2/25

DURÉE MOYENNE DES PRÊTS DE SERVICE D'ENQUÊTEURS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Considérant l'article 4.2 du Protocole entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers du Québec fixant à trois ans la durée minimum d'un prêt de service avant d'être admissible à un autre emploi à la Sûreté;

Considérant que la durée moyenne d'un prêt de service d'un enquêteur appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois;

Considérant que les enquêtes menées par le corps de police du Commissaire sont souvent très longues;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire analyse la durée réelle des prêts de service des enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec et évalue les effets d'une durée de prêt moyenne de trois ans et deux mois sur la marche des enquêtes entreprises.

En deuxième lieu, le Commissaire doit pouvoir mieux comprendre le phénomène des départs volontaires nombreux de ses employés réguliers. Pour cela, le Comité pense qu'il y a intérêt à procéder à une enquête sur la mobilisation et la satisfaction au travail.

Recommandation 2/26

RÉTENTION DU PERSONNEL

Considérant que les taux de départs volontaires du personnel régulier déclarés par le Commissaire dans son rapport annuel de gestion de 2018-2019 pour les exercices 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019 oscillent autour de 25 %, soit le double de celui de la fonction publique et même de plusieurs organismes publics de taille comparable;

Considérant les travaux effectués par le Commissaire sur le climat de travail en 2016 et 2017, dans la fonction de vérification;

Considérant l'importance pour le Commissaire d'augmenter son pouvoir d'attraction pour recruter des candidats intéressants et intéressés et de conserver à son service, pour une période de plus de trois ans, les personnes les plus qualifiées;

Considérant l'intention déclarée du Commissaire, dans son rapport annuel de gestion pour 2018-2019, d'engager des démarches pour améliorer la rétention du personnel et favoriser le bien-être des employés;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède, comme le font des ministères et des organismes publics, à un sondage de mobilisation auprès de tous les personnels en poste (employés propres et policiers enquêteurs en prêt de service) pour mesurer la satisfaction et l'engagement des membres de ces personnels envers l'organisation et sa mission;

Que le Commissaire, à la lumière des constatations de son analyse, élabore un plan d'action.

En troisième lieu, tout en prenant bonne note des renseignements communiqués par le Commissaire concernant sa gestion du personnel, le Comité soutient que CLCC aurait avantage à se doter d'un plan de gestion prévisionnelle de sa main-d'œuvre.

Recommandation 2/27

GESTION PRÉVISIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Considérant que les taux de départs volontaires du personnel régulier déclarés par le Commissaire dans son *Rapport annuel de gestion de 2018-2019* pour les exercices 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019 oscillent autour de 25 %, soit le double de celui de la fonction publique;

Considérant le caractère spécialisé des tâches liées à la réception et à l'analyse des signalements transmis au Commissaire ainsi que des tâches liées à l'enquête sur le type particulier de criminalité dont s'occupe le CLCC;

Considérant les particularités des enquêtes liées à son mandat qui présentent entre autres la caractéristique de s'inscrire dans la durée;

Considérant que la durée moyenne d'un prêt de service d'enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois;

Considérant l'importance pour le Commissaire de recruter des personnes présentant les bons profils et de conserver à son service les personnes les plus qualifiées pour les tâches dont il est responsable;

Considérant les dispositions des articles 7 à 10 de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes publics et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État;

Considérant les travaux déjà entrepris par le Commissaire en vue de constituer un corps de police spécialisé sous son autorité;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire accélère les travaux entrepris en matière de gestion générale de ses personnels et particulièrement qu'il se dote d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre avec pour objectifs :

- a) d'identifier les mouvements de personnel prévisibles (retraite, fin de prêts de services, congés sans solde) et moins prévisibles (maladie, maternité, démission, mutation, congé pour études, etc.);
- b) de planifier les remplacements des postes qui deviendront vacants;
- c) de développer la relève et les plans de carrière des personnes ayant réussi un processus de qualification;
- d) d'arrimer, en matière de perfectionnement professionnel, par des plans de formation tels qu'ils sont requis par la Loi sur la police, les besoins de l'organisation et les aspirations individuelles favorisant l'acquisition des compétences et de l'expérience requises pour que les personnes ayant un fort potentiel puissent accéder à des promotions à l'interne sous réserve de la réussite d'un processus de qualification.

L'une des composantes importantes de la gestion et de l'encadrement de tout personnel réside dans l'assignation d'objectifs aux personnes et à l'évaluation de l'atteinte de ces objectifs, et ce, annuellement. Selon les renseignements obtenus par le Comité, la pratique de l'évaluation du personnel par le Commissaire, tant celui affecté à la réception et à l'analyse des signalements que le personnel d'enquête, pourrait être plus méthodique et plus complète. Les techniciens et les analystes, comme le personnel civil d'enquête, sont, en principe, assujettis aux pratiques de la fonction publique. Mais, dans les faits et selon les renseignements transmis au Comité, on observe que toutes les personnes qui auraient dû être évaluées ne l'ont pas toujours été avec constance.

Par ailleurs, les policiers en prêt de service ne sont pas soumis au même régime d'évaluation que les employés du Commissaire. Dans le cas des policiers appartenant à la Sûreté du Québec, l'assignation d'attentes et l'évaluation échappent au Commissaire : ce sont des personnes en lien d'emploi avec la SQ qui évaluent des personnes en lien d'emploi avec la Sûreté et pouvant y retourner, et ce, en utilisant les procédures de la Sûreté. Pour les policiers municipaux en prêt de service, selon le protocole conclu avec les villes (et déjà conclu avec certaines), le Commissaire joue un rôle dans l'évaluation. On voit également ici le double régime de gestion selon qu'il s'agit d'employés propres ou de policiers ou de policiers de corps différents.

Concernant l'évaluation de policiers enquêteurs prêtés au Commissaire par des corps policiers, le Comité comprend très bien que les employeurs de ces policiers veuillent demeurer maîtres de l'évaluation finale de leurs employés dans la perspective du

cheminement de carrière de ces personnes dans leur corps policier d'attache. Cependant, le Comité pense que le Commissaire, quand il emprunte, pour la réalisation de son propre mandat, les services d'enquêteurs d'autres corps policiers, conserve le droit et la responsabilité d'exprimer des attentes envers les personnes empruntées et de porter son propre jugement sur le degré d'atteinte de ces attentes, étant donné que, pendant la durée du prêt de service, ces personnes doivent se consacrer au mandat du Commissaire. Celui-ci pourra transmettre son évaluation des enquêteurs en prêt de service à la direction du corps de police d'appartenance.

En conséquence des considérations qui précèdent, le Comité juge qu'il y a lieu, pour le Commissaire, de raffermir et de développer ses pratiques d'évaluation des personnes travaillant pour lui. La recommandation suivante est donc formulée à cette fin.

Recommandation 2/28

ÉVALUATION DES PERSONNELS DU COMMISSAIRE

Considérant le rôle irremplaçable de l'évaluation des personnels pour l'amélioration du fonctionnement de toute organisation et pour la réalisation de sa mission;

Considérant les pratiques établies dans la fonction publique québécoise en matière d'évaluation des employés;

Considérant la nécessité de raffermir les pratiques d'évaluation du Commissaire;

Considérant la disparité des régimes et des pratiques d'évaluation périodique du personnel d'enquête, les titulaires de certains postes étant évalués sous la responsabilité du Commissaire, ceux d'autres postes sous d'autres autorités (par exemple la Sûreté du Québec);

Considérant que le Commissaire doit être le seul responsable de l'évaluation de l'ensemble du personnel d'enquête placé sous son autorité et travaillant à la réalisation de son mandat;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure que les employés affectés à la réception et à l'analyse des signalements soient effectivement évalués annuellement, selon les règles de la fonction publique;

Que le Commissaire prenne les moyens nécessaires pour obtenir la reconnaissance et la mise en œuvre du principe de sa seule responsabilité pour la formulation d'attentes et pour l'évaluation de tout le personnel d'enquête à son service, dont les policiers en prêt de service pendant toute la durée du prêt de service, y compris ceux de la Sûreté du Québec, selon le modèle du protocole conclu avec les municipalités pour le prêt de service d'enquêteurs de leur corps de police;

Que le Commissaire fasse rapport au Comité de la mise en œuvre de cette recommandation le ou avant le 31 mars 2021.

Dans son premier rapport annuel d'activités, le Comité a affirmé l'importance de la formation, tant initiale que continue, pour la pleine réalisation de la mission du Commissaire et de l'UPAC. Le Commissaire l'a informé que des plans de formation sont en voie de développement. Cela dit, le Comité juge nécessaire de formuler des recommandations.

Une première recommandation concerne les policiers enquêteurs empruntés et elle repose sur deux considérations. Il appert, d'une part, que, parmi ces personnes, certaines n'ont pas complété la formation initiale en enquête donnée par l'École nationale de police du Québec qui est exigée depuis 2006 par un règlement du gouvernement de toute policière ou de tout policier aspirant à devenir enquêteur (voir le tableau 7.3). Cette situation est en voie de correction, bien que cela ne soit pas encore achevé. D'autre part, les types de criminalité dans lesquels les enquêteurs prêtés ont acquis leur expérience professionnelle varient considérablement, des crimes sexuels aux stupéfiants en passant par le gangstérisme, les crimes majeurs et les crimes économiques, toutes réalités pouvant développer de bonnes qualités d'enquêteur, mais assez éloignées, en général, du type très spécifique de criminalité formant le mandat du CLCC.

Ces considérations conduisent à la recommandation suivante.

Recommandation 2/29

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES MEMBRES DU PERSONNEL D'ENQUÊTE

Considérant que, selon des renseignements communiqués au Comité par le Commissaire, une partie des policiers enquêteurs à son service n'ont pas complété le Programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec;

Considérant les dispositions du Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police (chapitre P-13.1, r.3) dont particulièrement l'article 1 : « Le policier qui exerce une fonction d'enquêteur doit avoir réussi le Programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec »;

Considérant que le corps de police du Commissaire, reconnu comme corps de police spécialisé par la Loi sur la police (article 89.2), est assujéti au règlement précité;

Considérant l'intérêt pour des enquêteurs de se perfectionner, notamment quant à la nature particulière de la criminalité que le Commissaire a le mandat d'enquêter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux enquêteurs policiers à son service les composantes de formation spécialisée qui pourraient leur être utiles dans leur travail, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du

Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Outre les enquêteurs, il y a lieu de porter attention à la situation de leurs gestionnaires qui, eux aussi, doivent composer avec une forme spécifique de criminalité et un travail d'enquête particulier. Cela conduit à la recommandation suivante.

Recommandation 2/30

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES GESTIONNAIRES OU DES SUPERVISEURS D'ENQUÊTES

Considérant la spécificité du domaine de criminalité propre au mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant les particularités de la composition, par voie de prêts de service, du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, de même que la variété des formations et des expériences de policiers prêtés au Commissaire;

Considérant la longueur fréquente des enquêtes menées par le corps de police du CLCC, dans un contexte de roulement de personnel d'enquête;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux gestionnaires ou aux superviseurs des enquêtes des formations spécialisées susceptibles d'améliorer leurs compétences professionnelles en gestion d'enquêtes, sous toutes les formes pertinentes et pratiques en situation d'emploi, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

IX.3 Enjeux relatifs aux processus de réception et d'analyse des signalements

Le Comité s'est employé à examiner très attentivement les processus appliqués à la réception et à l'analyse des signalements. Ces signalements constituent usuellement le point de départ d'éventuelles enquêtes, puisque la criminalité relevant de la compétence du Commissaire ne laisse pas toujours de traces matérielles derrière elle et qu'elle peut être très habilement dissimulée. Les signalements constituent pour le Commissaire une ressource indispensable.

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

Cela dit, le Comité a décelé des difficultés relatives aux signalements.

Ainsi, on peut s'interroger sur la bonne compréhension par la population à la fois de la notion d'« acte répréhensible » et du mandat du Commissaire. En effet, pas moins des deux tiers des signalements sont déclarés « Hors mandat ou frivole ». Comme ces deux catégories ne sont pas distinguées dans les statistiques du Commissaire, ce résultat n'est pas facile à expliquer. Le Comité a toutefois envisagé une piste qui mérite d'être suivie. Il s'agirait d'expliquer davantage la notion d'« acte répréhensible » ainsi que le mandat propre au Commissaire, d'où la recommandation suivante.

Recommandation 2/31

INFORMATIONS POUR ÉCLAIRER LES SIGNALEMENTS

Considérant que les deux tiers des signalements sont déclarés « Hors mandat/Frivole » au terme de leur analyse par le personnel du Commissaire;

Considérant que la notion d'« acte répréhensible » et les diverses formes que peut prendre un tel acte ne sont pas expliquées dans les documents du Commissaire au-delà d'une citation des textes juridiques, lesquels ne se prêtent pas toujours à une lecture éclairante pour les non-spécialistes;

Considérant que plusieurs organismes publics québécois sont susceptibles de recevoir des plaintes de citoyens et que ces derniers ne sont pas nécessairement bien informés de la spécificité du mandat du Commissaire, par rapport à celui d'autres organismes (par exemple : Commission municipale du Québec, Autorité des marchés publics, bureaux d'inspecteurs de municipalités, etc.);

Considérant qu'il y a lieu de mieux éclairer les personnes désireuses d'effectuer un signalement à s'adresser à la bonne porte;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire recherche et évalue les moyens qui lui paraissent les plus appropriés :

- (1) pour faire mieux comprendre au public ce que sont « les actes répréhensibles » qui peuvent lui être signalés;
- (2) pour faire mieux comprendre la spécificité de son mandat, comparativement au mandat d'autres organismes publics également susceptibles de recevoir des signalements.

Que la mise en œuvre de la présente recommandation soit achevée pour le 31 décembre 2021.

Les données publiées dans les éditions successives du rapport annuel de gestion du Commissaire font état d'une baisse, année après année, du nombre de signalements reçus. Cela donne à penser qu'il s'agit d'une baisse tendancielle. Le Comité a questionné le Commissaire à ce sujet. Le Commissaire a reconnu le fait et proposé diverses hypothèses

d'explication allant de la multiplication des agences gouvernementales et municipales pouvant recevoir des signalements de conduites allant à l'encontre des lois à une perte de confiance de la population envers le Commissaire et l'UPAC. Aux yeux du Comité, l'existence d'une baisse tendancielle pendant plusieurs années consécutives des signalements d'actes répréhensibles comporte potentiellement trop d'implications diverses pour être ignorée. Cette préoccupation a conduit le Comité à une recommandation.

Recommandation 2/32

BAISSE TENDANCIELLE DES SIGNALEMENTS ADRESSÉS AU COMMISSAIRE

Considérant les fluctuations dans le nombre des signalements adressés au CLCC selon les rapports annuels de gestion;

Considérant que l'évolution du nombre annuel de signalements depuis 2012-2013 donne à penser qu'il s'agit d'une situation de baisse tendancielle;

Considérant qu'une telle baisse tendancielle, si elle se confirmait, susciterait des questions multiples;

Considérant que les rapports annuels de gestion du CLCC pour les récentes années enregistrent la baisse sans la commenter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire réalise une étude sur les fluctuations du nombre annuel de signalements qu'il reçoit et sur l'existence possible d'une baisse tendancielle.

Le Comité a questionné le Commissaire sur la durée moyenne de l'étude d'un signalement avant de parvenir à une décision. En réponse, des données ont été communiquées. Le Comité s'est aussi employé à obtenir des données semblables d'autres organismes ayant mandat de recevoir et d'analyser des signalements.

De l'avis du Comité, il y a lieu que le Commissaire examine le délai moyen pour la réception et l'analyse des signalements qu'il reçoit. Il y a aussi lieu qu'il cherche à se comparer à des organismes assumant une mission semblable à la sienne, d'où la recommandation suivante.

Recommandation 2/33

DÉLAI REQUIS POUR LA RÉCEPTION ET L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS

Considérant les étapes successives de traitement des signalements;

Considérant l'intérêt pour le Commissaire de comparer ses délais moyens de traitement des signalements à ceux d'organismes assumant une mission semblable à la sienne;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède à une étude du délai moyen requis, sur quelques années, pour la réception et l'analyse d'un signalement afin de pouvoir se comparer à d'autres organismes assumant une mission semblable à la sienne et de s'assurer que ces délais ne portent pas préjudice à la diligence requise en matière de lutte contre la corruption.

Que, dans un but d'amélioration continue, le Commissaire effectue une vigie ou une analyse comparative des mécanismes de réception et d'analyse des signalements, des plaintes ou des autres dénonciations d'autres organismes ayant une mission semblable à la sienne.

Au terme de l'analyse des signalements, une recommandation de décision est formulée pour chacun à l'intention du commissaire. Le Comité a constaté que les deux tiers des signalements donnent comme décision leur classement dans une catégorie regroupant des signalements « Hors mandat ou frivole ». Aux yeux du Comité, il s'agit de deux situations très différentes et il est inapproprié de les confondre. Par ailleurs, la proportion de signalements transmis par des moyens électroniques qui sont l'objet d'une décision de classement dans la catégorie « Hors mandat ou frivole » est en croissance continue depuis trois ans. Il y a là un enjeu qui requiert un changement de pratiques pour le Commissaire et aussi un examen approfondi.

Recommandation 2/34**RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS**

Considérant les données sur les résultats de l'analyse des signalements;

Considérant que deux signalements sur trois sont classés dans une même catégorie intitulée « Hors mandat ou frivole »;

Considérant qu'une décision déclarant « Frivole » un signalement et qu'une décision déclarant « Hors mandat » du CLCC un signalement désigne des réalités tout à fait différentes;

Considérant que la proportion de signalements transmis au Commissaire par voie électronique et déclarée « Hors mandat ou frivole » est en croissance;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire distingue dans ses statistiques, notamment celles publiées dans son rapport annuel de gestion, les signalements considérés comme « Frivoles » et ceux considérés comme extérieurs à son mandat, mais susceptibles d'être transférés à un autre organisme préposé à l'examen d'actes répréhensibles, criminels ou pénaux, impliquant des organismes publics.

Que le Commissaire fasse connaître, dans les statistiques publiées dans son rapport annuel de gestion, les organismes publics auxquels il a transmis des signalements « Hors mandat », mais qui justifient l'examen par de tels organismes publics.

Que le Commissaire examine aussi la valeur relative des divers modes de transmission de signalements et l'incidence que peut avoir leur mode de transmission sur le traitement de ces derniers par le CLCC et les décisions rendues sur leur recevabilité.

LISTE DES ANNEXES

1. Sigles et acronymes.....	158
2. Extraits de la Loi concernant la lutte à la corruption (L-6.1), articles 53.2 à 35.25	159
3. Comparaison du CSUPAC et du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.....	163
4. Résolution définissant les activités du CSUPAC.....	166
5. Code d'éthique des membres du CSUPAC.....	168
6. Plan de travail du CSUPAC.....	174
7. Documents budgétaires.....	178
8. Notes biographiques des membres du CSUPAC.....	180
9. Déclaration d'intérêts des membres du CSUPAC.....	182
10. Synthèse des recommandations pour l'exercice 2018-2019.....	183
11. Synthèse des recommandations pour l'exercice 2019-2020.....	203

Annexe 1

SIGLES ET ACRONYMES

AMP	Autorité des marchés publics
APPQ	Association des policières et policiers provinciaux du Québec
CLCC	Commissaire à la lutte contre la corruption
CLCC-CPS	Corps de police spécialisé du commissaire à la lutte contre la corruption
CSASQ	Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec
CSUPAC	Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption
DGE	Directeur général des élections
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
EED	Équipe d'enquête désignée par décret gouvernemental
ENAP	École nationale d'administration publique
ENPQ	École nationale de police du Québec
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ICAC	Inspector of the Independent Commission Against Corruption de l'État de New South Wales d'Australie
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MSP	Ministère de la Sécurité publique
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
RQ	Revenu Québec
CGS	Centre de gestion des signalements
SDRT	Service de la détection et du renseignement tactique
SEC	Service des enquêtes sur la corruption
SQ	Sûreté du Québec
UPAC	Unité permanente anticorruption

Annexe 2

EXTRAITS DE LA LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (L-6.1), ARTICLES 35.2 À 35.25

CHAPITRE III.1

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION (2018, c. 1, a. 22.)

SECTION I

INSTITUTION ET MANDAT

35.2. Est institué le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Comité peut communiquer ses avis aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

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

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

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

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

Sur demande, tout membre du Comité et toute personne désignée doit s'identifier et, le cas échéant, exhiber le document attestant son autorisation.

35.7. Commet une infraction et est passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$:

1° quiconque entrave ou tente d'entraver le travail d'un membre du Comité ou d'une personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, le trompe par des réticences ou de fausses déclarations ou refuse de lui fournir un renseignement;

2° quiconque, par un acte ou une omission, aide une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°;

3° quiconque, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°.

En cas de récidive, l'amende est portée au double.

SECTION II

COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

35.8. Le Comité est composé de trois membres, dont un président, nommés par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres.

35.9. Les conditions minimales pour être nommé membre du Comité et pour le demeurer sont les suivantes :

1° être de bonnes mœurs;

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

35.10. Un candidat au poste de membre du Comité est préalablement choisi dans une liste de personnes qui ont été déclarées aptes à être nommées membres du Comité par le comité de sélection formé à cette fin par le ministre.

Le comité de sélection est composé du sous-ministre de la Sécurité publique ou de son représentant, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec et d'un professeur agrégé ou titulaire dans une université québécoise dans un domaine pertinent au mandat du Comité.

Le comité de sélection procède avec diligence à l'évaluation des candidats sur la base de leurs connaissances, de leurs expériences et de leurs aptitudes, en considérant les critères qu'il détermine. Sans tarder, le comité remet au premier ministre son rapport dans lequel il établit la liste des candidats qu'il a rencontrés et qu'il estime aptes à être membres du Comité. Cette liste doit comporter trois, quatre ou cinq candidats selon qu'un, deux ou trois postes de membres sont à pourvoir. Tous les renseignements et documents concernant les candidats et les travaux du comité de sélection sont confidentiels.

Les membres du comité de sélection ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement

des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure déterminées par le gouvernement.

35.11. Le mandat du président du Comité est d'une durée de sept ans et celui des autres membres de cinq ans. Un membre ne peut être nommé de nouveau, consécutivement ou non, à quelque titre que ce soit.

À l'expiration de son mandat, un membre du Comité demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé. Il peut en tout temps démissionner de ses fonctions en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale.

Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.

35.12. Le gouvernement détermine la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Comité.

35.13. Le Comité se réunit au moment et selon la fréquence qu'il détermine.

Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est formé du président et d'un autre membre.

35.14. Les membres du personnel du Comité sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1).

35.15. Le président du Comité dirige les activités du Comité et en coordonne les travaux.

En cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacance de son poste, le ministre désigne l'un des autres membres pour assurer l'intérim.

35.16. Les membres du Comité doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe III devant le président de l'Assemblée nationale.

Les membres du personnel du Comité et toute personne désignée en vertu de l'article 35.6 font de même devant le président du Comité.

SECTION III RAPPORTS

35.17. Le Comité doit, au plus tard le 14 juin 2019 et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

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

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

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

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

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

Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

SECTION IV IMMUNITÉS

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

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

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

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

Annexe 3

COMPARAISON DU CSUPAC ET DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (2001-2005)

Source :

Loi concernant la lutte contre la corruption, articles 35.2 à 35.25

Loi sur la police (version de 2000), articles 290-303

Objet	CSUPAC	CSASQ
Statut	- Sous l'autorité de l'Assemblée nationale	- Sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique
Membres	- Un président, deux membres - Nomination par l'Assemblée nationale (2/3 des députés); destitution par le même mécanisme - Mandats de 7 ans (président) et 5 ans (membres) - Président et membres rémunérés	- Un président, quatre membres - Nomination par le ministre de la Sécurité publique; rien sur la destitution - Durée de mandat non spécifiée - Président et membres non rémunérés
Mandat	- Avis et recommandations après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine : 1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption; 2° sur les suites données en vertu de la présente loi aux dénonciations d'actes répréhensibles reçues par le Commissaire à la lutte contre la corruption, sauf pendant qu'une telle dénonciation fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec; 3° sur le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption; 4° sur toute autre question portant sur les activités de	- Avis et recommandations au ministre. - Tâches : 1° effectuer des analyses et formuler des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec; 2° donner son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres; 3° donner son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition; 4° donner son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté; 5° réaliser des études et formuler divers avis, à la demande du ministre.

Objet	CSUPAC	CSASQ
	l'Unité permanente anticorruption. - Avis à la demande du ministre	
Pouvoirs	- Immunités pour membres - Après avoir convenu des modalités applicables avec le Commissaire à la lutte contre la corruption : 1° interroger relativement aux activités de l'Unité permanente anticorruption toute personne agissant au sein de celle-ci; 2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte qui, à son avis, est susceptible de comporter des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie. - Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces documents, livres, registres ou comptes doit, sur demande, en donner communication au Comité ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen. - Infraction passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$: 1° quiconque entrave ou tente d'entraver le travail d'un membre du Comité ou d'une personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, le trompe par des réticences ou de fausses déclarations ou refuse de lui fournir un renseignement; 2° quiconque, par un acte ou une omission, aide une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°; 3° quiconque, par un encouragement, un conseil, un	- Immunités pour membres - 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. - Interdiction 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.

Objet	CSUPAC	CSASQ
	consentement, une autorisation ou un ordre, amène une personne à commettre une infraction prévue au paragraphe 1°. - En cas de récidive, l'amende est portée au double. - Avis rendus publics	
Rapports	- Rapport annuel d'activités au président de l'Assemblée nationale, avec dépôt - Comparution annuelle à la commission compétente de l'Assemblée nationale - Possibilité en tout temps de rapports spéciaux au président de l'Assemblée nationale, avec dépôt - Le 14 juin 2023, rapport au ministre sur le chapitre relatif au Comité, avec dépôt à l'Assemblée nationale - Avant de transmettre un rapport en vertu de la présente section, le Comité doit consulter le Directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect des enquêtes.	- Rapport annuel d'activités au ministre avec tous les renseignements que le ministre peut exiger. - Dépôt du rapport à l'Assemblée nationale - Comparution annuelle à la commission compétente de l'Assemblée nationale - Le 18 mars 2005, rapport du ministre au gouvernement sur l'application du chapitre relatif au Conseil et dépôt à l'Assemblée nationale.
Règles	- Nombre de réunions non spécifié	Six réunions par année

Annexe 4

RÉSOLUTION DÉFINISSANT LES ACTIVITÉS DU CSUPAC

Extrait du procès-verbal de la troisième séance du Comité de surveillance des activités de l'UPAC, tenue à Montréal le 3 octobre 2018

Résolution CSUPAC-2018-10-03-1

Il est résolu d'adopter le document décrivant les types d'activités du Comité, à savoir :

Le Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption, outre le travail individuel des membres en liaison avec leur mandat et celui de sa permanence, tient trois types d'activités, telles que décrites ci-après.

1. SÉANCES

1.1 Définition

Les séances du CSUPAC sont des réunions officielles des membres, selon les termes de l'article 35.13 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (L-6.1).

1.2 Caractéristiques des séances :

- (1) Les séances du Comité sont dûment convoquées à l'avance.
- (2) Les séances ont lieu à tout endroit au Québec que détermine le Comité.
- (3) Les séances sont dotées d'un ordre du jour établi et communiqué à l'avance aux membres au moment de la convocation. Cet ordre du jour peut être modifié en début de séance ou même en cours de séance si les membres y consentent.
- (4) Le quorum est de deux membres, dont le président (art. 35.13).
- (5) Les séances sont présidées par le président ou la personne qui assume l'intérim du président en cas d'incapacité de ce dernier.
- (6) Les séances se tiennent normalement en présence physique des membres du Comité, mais peuvent aussi être tenues par conférence téléphonique ou visioconférence (des trois membres ou de partie d'entre eux).
- (7) Les séances se tiennent normalement en présence du secrétaire du Comité; des professionnels du Comité et toute autre personne jugée nécessaire par le Comité peuvent être présents pour la durée et aux conditions déterminées par le Comité.
- (8) Les séances sont normalement accompagnées d'un dossier et de documents à examiner par le Comité.
- (9) Les séances peuvent être l'occasion de rencontrer des personnes extérieures au Comité ou à sa permanence.
- (10) L'adoption de tout document, de toute prise de position, de tout avis, de toute recommandation, de tout rapport, de tout rapport de gestion et de toute autre manifestation engageant officiellement le Comité doit se faire pendant une séance convoquée en bonne et due forme.
- (11) Toute séance donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal qui doit être approuvée à la séance suivante du Comité.
- (12) Les séances sont numérotées de manière consécutive.

2. RENCONTRES OFFICIELLES

2.1 Définition

Les « Rencontres officielles » sont des périodes de travail au cours desquelles le CSUPAC reçoit, rencontre, écoute, interroge, visite des personnes physiques ou des personnes morales susceptibles de l'éclairer ou de l'aider dans la réalisation de son mandat. De telles rencontres officielles peuvent donner lieu à des notes, résumés ou aide-mémoire.

2.2 Assemblée nationale

Constitue aussi une rencontre officielle du CSUPAC la comparution annuelle ou une comparution spéciale du Comité avec la commission compétente de l'Assemblée nationale, en conformité avec l'article 35.18 de la loi.

2.3 Registre

Un « Registre des rencontres officielles du CSUPAC » est institué et tenu à jour indiquant la date de la rencontre et le nom et qualité de toute personne rencontrée. Le rapport annuel du CSUPAC fait état des rencontres officielles.

3. RENCONTRES DE TRAVAIL

Il est loisible aux membres du CSUPAC de tenir des rencontres de travail entre eux ou en présence de toute personne jugée utile à leur travail.

Annexe 5

CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CSUPAC

PRÉAMBULE

ATTENDU QUE les membres du Comité de surveillance de l'Unité permanente anticorruption du Québec (CSUPAC) souhaitent se doter de règles de conduite pour promouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'intégrité, l'impartialité et la transparence de même que pour préserver leur capacité d'agir au mieux des intérêts et de leur mission;

ATTENDU QUE les membres du CSUPAC entendent respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (RLRQ, c. G-1.02) et par le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics adopté en vertu de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, c. M-30);

ATTENDU QUE toutes les actions à privilégier et tous les gestes à éviter ne pouvant être énumérés, les principes et règles énoncés aux présentes doivent être adaptés aux circonstances où des questions d'éthique peuvent être soulevées, à la lumière de la mission d'intérêt public du CSUPAC;

Les membres adoptent le présent Code d'éthique et de déontologie.

I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

1. Le présent code s'applique aux membres du CSUPAC.

2. Dans le présent code, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots suivants signifient :

« conflit d'intérêts » : toute situation réelle, apparente, potentielle ou éventuelle dans laquelle un membre pourrait être porté à favoriser une personne, y compris lui-même et les personnes auxquelles il est lié, au détriment d'une autre ainsi que toute situation susceptible de porter atteinte à la loyauté, à l'intégrité ou au jugement d'un membre;

« contrat » : tout contrat, incluant un contrat projeté.

II. DEVOIRS GÉNÉRAUX

Respect des principes et règles applicables

3. Le membre est tenu de respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par les lois et les règlements applicables ainsi que par le présent code. En cas de divergence, les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent.

En cas de doute, le membre doit agir selon l'esprit des principes et règles applicables. Il doit de plus organiser ses affaires personnelles de telle sorte qu'elles ne puissent nuire à l'exercice de ses fonctions.

Intégrité, impartialité et professionnalisme

4. Le membre doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir avec honnêteté, indépendance, loyauté, prudence, diligence, équité, assiduité, efficacité et bonne foi.

5. Le membre doit s'abstenir d'émettre, sur les réseaux sociaux, des opinions personnelles sur le CSUPAC et sur l'UPAC.

6. Le membre doit entretenir, à l'égard de toute personne avec laquelle il collabore dans l'exercice de ses fonctions, des relations fondées sur le respect, la coopération et le professionnalisme.

Compétence et expérience

7. Dans le cadre de son mandat, le membre doit mettre à profit ses connaissances, ses aptitudes et son expérience de manière à favoriser l'accomplissement efficient, équitable et efficace du mandat

du CSUPAC. Le membre doit maintenir à jour ses connaissances et exercer un jugement professionnel indépendant, dans le meilleur intérêt du CSUPAC.

8. Le membre doit consacrer le temps nécessaire à la maîtrise des dossiers soumis au CSUPAC.

III. OBLIGATIONS PARTICULIÈRES

Biens et activités personnels

9. Le membre doit gérer ses affaires de façon à toujours distinguer et à ne jamais confondre les ressources ou les biens du CSUPAC avec les siens. Il ne peut utiliser indûment les biens et les ressources matérielles, physiques ou humaines du CSUPAC à son profit ou au profit de tiers.

Cadeaux et autres avantages

10. Le membre ne peut, directement ou indirectement, accorder, solliciter ou accepter une faveur ou un avantage indu pour lui-même, une personne liée ou un tiers. Il ne peut conserver, à l'occasion ou en considération de sa charge, aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. Tout cadeau, marque d'hospitalité ou avantage ne correspondant pas à ces critères doivent être retournés au donateur ou à l'État.

Confidentialité de l'information

11. Le membre se doit de respecter les restrictions et de prendre les mesures visant à protéger la confidentialité des informations écrites auxquelles il a accès. Il ne doit communiquer de l'information confidentielle qu'aux personnes autorisées à la connaître.

12. Le membre est tenu à la discrétion quant à toute information confidentielle dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il doit, en outre, préserver la confidentialité des délibérations du CSUPAC, des positions défendues par ses membres, des votes de ces derniers et des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas destinés à être communiqués au public.

Conflits d'intérêts

13. Le membre doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les devoirs et obligations liés à ses fonctions, ou dans une situation jetant un doute raisonnable sur sa capacité d'exercer celles-ci avec loyauté. Le membre doit dénoncer, par écrit et dans les plus brefs délais, toute situation de conflit d'intérêts réelle ou apparente, aux autres membres du CSUPAC.

IV. OBLIGATIONS APRÈS LA FIN DES FONCTIONS

14. Le membre qui a cessé d'exercer ses fonctions doit se comporter de façon à ne pas tirer un avantage indu de celles-ci, que ce soit en utilisant l'information confidentielle ou l'influence acquise à l'occasion de l'exercice de ces fonctions. Il ne doit pas divulguer une telle information ni donner des conseils fondés sur de l'information non disponible au public concernant le CSUPAC ou l'UPAC ou un autre organisme ou entreprise avec lequel il a eu des rapports directs importants au cours de l'année qui a précédé la fin de son mandat.

V. MÉCANISMES D'APPLICATION

15. Au moment de son entrée en fonction, le membre prend connaissance du présent code et se déclare lié par ses dispositions, en signant la déclaration reproduite à l'annexe 1 (qui suit).

Le membre doit signer à nouveau cette déclaration à la suite de modifications importantes apportées au présent code ou lors de la révision de ce dernier.

16. Le président du CSUPAC doit s'assurer du respect des principes d'éthique et des règles de déontologie par les membres du CSUPAC.

17. Le président du CSUPAC peut consulter et faire appel à des conseillers ou experts externes sur toute question qu'il juge à propos.

VII. ENTRÉE EN VIGUEUR

18. Le présent code est entré en vigueur à la date de son adoption par le CSUPAC, le 16 janvier 2020.

ANNEXE I

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE
DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) CLAUDE CORBO, déclare avoir pris connaissance
du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et
la déontologie des administrateurs publics, et en
comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Montréal, le 16 janvier 2020

 membre du CSUPAC

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE
DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) Stéphane Denomé, déclare avoir pris connaissance
du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et
la déontologie des administrateurs publics, et en
comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à NYC, le 16-01-20

 membre du CSUPAC

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'ADHÉSION AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE
DES MEMBRES DU CSUPAC

Je, soussigné(e) AUNE-MAXIE Borsuext, déclare avoir pris connaissance
du Code d'éthique et de déontologie du CSUPAC ainsi que du Règlement sur l'éthique et
la déontologie des administrateurs publics, et en
comprendre le sens et la portée.

Par la présente, je déclare être lié(e) par chacune des dispositions dudit code.

Signé à Montréal, le 16 janvier 2020

Heafill membre du CSUPAC

Annexe 6

PLAN DE TRAVAIL 2020-2023 DU CSUPAC

DOCUMENT ADOPTÉ LE 16 AVRIL 2020

1. OBJET DU DOCUMENT

Le présent document définit le Plan de travail (« plan de travail ») du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (« CSUPAC ») pour les exercices 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

Ce plan de travail est sujet à révision annuelle et il pourra être amendé en fonction de l'expérience vécue par le CSUPAC ou d'exigences nouvelles de la conjoncture.

2. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AU PLAN DE TRAVAIL

Le plan de travail est élaboré dans le respect des principales dispositions de la Loi concernant la lutte contre la corruption (L-6.1) (« la loi ») applicables au CSUPAC, à savoir :

2.1 Fonctions du Commissaire

Le plan de travail du CSUPAC porte sur des matières découlant des fonctions et pouvoirs du Commissaire, notamment (mais non limitativement) selon les dispositions de l'article 9 de la loi, à savoir :

9. Le commissaire a pour fonctions :

- 1° de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles, afin de leur donner les suites appropriées;
 - 2° d'agir à titre de directeur du corps de police formé à l'article 8.4;
 - 3° de requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles;
 - 4° de formuler des recommandations au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi dont ils sont chargés de l'application;
 - 5° de formuler des recommandations au ministre ainsi qu'à tout organisme ou toute personne du secteur public sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption;
 - 6° d'assumer un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption.
- Le commissaire peut en outre effectuer ou faire effectuer toute enquête ou tout complément d'enquête à la demande du directeur des poursuites criminelles et pénales.
- Le commissaire exerce également toute autre fonction que lui confie le gouvernement ou le ministre.

2.2 Champ et formes d'intervention du CSUPAC

Le plan de travail s'inscrit dans le mandat imparti au CSUPAC tel que défini notamment (mais non limitativement) par l'article 35.3 de la loi, à savoir :

- 35.3 Le Comité a pour mandat de donner son avis, après avoir procédé aux vérifications et examens nécessaires au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine :
- 1° sur l'administration des enquêtes pénales et criminelles effectuées par l'Unité permanente anticorruption;

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

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

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

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

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

Concernant le champ d'intervention du CSUPAC, le plan de travail prend acte de deux aspects de la loi :

- La loi laisse le CSUPAC déterminer « la fréquence et la manière » selon lesquelles il donne des avis. Il n'est pas fixé de nombre minimum d'avis que le comité devrait donner annuellement, non plus que la périodicité des avis ou le rythme auquel le comité peut les produire.
- La loi fixe les matières à examiner par le CSUPAC, selon les alinéas 1°, 2° et 3° de l'article, tout en introduisant une zone de discrétion à son bénéfice : « 4° toute autre question portant sur les activités » de l'UPAC.

2.3 Obligations formelles faites par la loi

Le plan de travail est assujéti à deux obligations formelles explicites faites par la loi au CSUPAC.

2.3.1 Rapport annuel d'activités

En premier lieu selon l'article 35.17 :

35.17 Le Comité doit, au plus tard le (indiquer ici la date qui suit d'un an celle à laquelle l'ensemble des membres du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption visés à l'article 35.8 auront été nommés) et par la suite chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités.

Le plan de travail comporte la préparation du rapport annuel des activités pour les exercices 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

2.3.2 Rapport après cinq ans

En deuxième lieu, le CSUPAC devra remettre un rapport traitant de l'ensemble de ses activités au cours des cinq premières années de son existence, selon les dispositions de l'article 35.21 de la loi :

35.21 Le comité doit, au plus tard le 14 juin 2023, faire au ministre un rapport sur l'application du présent chapitre [i.e. III.1 Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption]

Cette obligation est inscrite au présent plan de travail pour l'année 2022-2023.

3. PRINCIPES DIRECTEURS DU PLAN DE TRAVAIL TRIENNAL

Le présent plan de travail est régi par des principes directeurs, à savoir :

- (1) Le plan de travail oriente un organisme à caractère permanent et pérenne.
- (2) Le plan de travail tient compte des caractéristiques du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, de l'UPAC et de la triple activité de prévention, de vérification et d'enquête.
- (3) Le plan de travail comporte normalement à chaque année des composantes qui examinent l'une ou l'autre des activités de prévention, de vérification et d'enquête et aussi des travaux liés à la conjoncture. Ces composantes sont appelées « chantiers » et donnent normalement lieu à des avis du CSUPAC. En outre, le CSUPAC poursuit un examen continu de l'UPAC, à partir d'informations fournies par l'UPAC au 31 mars et 30 septembre de chaque année et communiquées par un tableau de suivi convenu entre le Commissaire et le CSUPAC.

4. PLAN DE TRAVAIL DU CSUPAC POUR LES ANNÉES 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023

Le présent document révisé le plan de travail initial, adopté le 3 octobre 2018 et modifié le 19 décembre 2018. Il s'applique aux années 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

4.1 Année 2020-2021

- (1) Rapport annuel d'activités pour 2020-2021, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses rapports annuels d'activités.
- (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2020 et juin 2021.
- (3) Chantier 1 (suite) : *Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (deuxième partie)* : analyses et recommandations pouvant en découler.
- (4) Chantier 2 : *Fonction de prévention* : analyses et recommandations pouvant en découler.

4.2 Année 2021-2022

- (1) Rapport annuel d'activités pour 2021-2022, incorporant une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses rapports annuels d'activités.
- (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2021 et juin 2022.
- (3) Chantier 1 (suite) : *Examen de la pratique des enquêtes effectuées par le corps de police du CLCC (troisième partie)* : analyses et recommandations pouvant en découler.
- (4) Chantier 3 : *Éthique et déontologie* : analyses et recommandations pouvant en découler.

4.3 Année 2022-2023

- (1) Préparation du rapport après cinq ans requis par l'article 35.21 de la loi. Ce document inclura le rapport d'activités pour l'année 2022-2023, de même qu'une analyse des suivis donnés aux recommandations formulées par le CSUPAC dans ses rapports annuels d'activités.
- (2) Rencontres statutaires avec le CLCC en novembre 2022 et juin 2023.
- (3) Chantier 4 : *Vérification* : analyses et recommandations pouvant en découler.

- (4) Chantier 5 : *Constitution du corps policier du CLCC* : analyse, bilan quinquennal et recommandations pouvant en découler.
- (5) Chantier 6 : *L'expérience de l'UPAC et des modèles étrangers* : analyses et recommandations pouvant en découler.

Document adopté le 16 avril 2020, par la résolution CSUPAC-2020-04-16-11.

Annexe 7

DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Les activités du CSUPAC ont débuté après l'assermentation des membres le 26 juin 2018. Les honoraires et les dépenses des membres ont été remboursés par le ministère de la Sécurité publique conformément au décret 863-2018. Vu la date d'entrée en fonction du Comité, aucun budget n'avait été prévu pour l'exercice 2018-2019, ce qui explique les résultats ci-dessous.

Comité de surveillance des activités de l'UPAC (CSUPAC) Budget 2018-2019

Type de dépense	Budget	Dépense	Surplus/(Déficit)
<u>Rémunération</u>			
Rémunération du personnel	\$	\$	\$
Contribution employeur	\$	\$	\$
Honoraires — Rémunération des membres	\$	64 311 \$	(64 311) \$
Sous-total — Rémunération	\$	64 311 \$	(64 311) \$
<u>Fonctionnement</u>			
Frais de déplacement	\$	3 360 \$	(3 360) \$
Frais de fonction	\$	\$	\$
Télécommunication	\$	\$	\$
Contrat service professionnel	\$	\$	\$
Contrat service technique	\$	2 120 \$	(2 120) \$
Formation, colloque et congrès	\$	\$	\$
Poste et messagerie	\$	\$	\$
Fourniture, matériel et équipement non capitalisable	\$	5 092 \$	(5 092) \$
Sous-total — Fonctionnement	\$	10 571 \$	(10 571) \$
Grand total — CSUPAC	\$	74 882 \$	(74 882) \$

Note complémentaire

1) Aucun employé n'a assumé les responsabilités liées au secrétariat du CSUPAC en 2018-2019, puisque la première embauche a eu lieu en 2019-2020.

En 2019-2020, le ministère de la Sécurité publique a octroyé au CSUPAC et à son secrétariat, un premier budget de dépenses. L'enveloppe budgétaire a été établie à 717 500 \$. Le budget a été octroyé comme si l'ensemble des quatre postes à temps complet étaient pourvus et comme si les activités de secrétariat étaient entièrement démarrées.

Comité de surveillance des activités de l'UPAC (CSUPAC)
Budget 2019-2020

Type de dépense	Budget	Dépense	Surplus/(Déficit)
<u>Rémunération</u>			
Rémunération du personnel	502 100 \$	72 802 \$	429 298 \$
Contribution employeur	61 100 \$	17 483 \$	43 617 \$
Honoraires — Rémunération des membres	\$	73 848 \$	(73 848) \$
<i>Sous-total — Rémunération</i>	563 200 \$	164 133 \$	399 067 \$
<u>Fonctionnement</u>			
Frais de déplacement	20 700 \$	7 170 \$	13 530 \$
Frais de fonction	400 \$	\$	400 \$
Télécommunication	\$	580 \$	(580) \$
Contrat service professionnel	80 000 \$	\$	80 000 \$
Contrat service technique	10 700 \$	3 548 \$	7 152 \$
Formation, colloque et congrès	3 000 \$	\$	3 000 \$
Poste et messagerie	\$	58 \$	(58) \$
Fourniture, matériel et équipement non capitalisable	39 500 \$	2 200 \$	37 300 \$
<i>Sous-total — Fonctionnement</i>	154 300 \$	13 556 \$	140 744 \$
Grand total — CSUPAC	717 500 \$	177 689 \$	539 811 \$

Notes complémentaires

1) En 2019-2020, les effectifs réguliers embauchés ont fluctué de sorte qu'uniquement 16 % du budget total alloué en rémunération pour le personnel du secrétariat a été dépensé. Un effectif a été embauché à temps plein au début de mars 2020. Pour 2020-2021, un effectif occasionnel à temps partiel a été embauché en juin 2020 tandis qu'un effectif à temps plein devrait être embauché en janvier 2021.

2) Le secrétariat du CSUPAC n'a pas pu intégrer ses nouveaux locaux en raison notamment de l'arrêt des travaux de construction pendant la crise sanitaire. Pour cette raison, uniquement 2 % du budget de contrats professionnels pour le réaménagement et le déménagement ainsi que l'achat d'équipement et de fournitures a été dépensé. Les nouveaux locaux seront prêts pour que les employés du secrétariat puissent y travailler à partir du début d'août 2020. Pendant la crise, les travaux ont été réalisés en télétravail.

Annexe 8

NOTES BIOGRAPHIQUES DES MEMBRES DU CSUPAC

CLAUDE CORBO

Docteur en philosophie, Claude Corbo a été professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal dès la création de l'établissement en 1969. Il a occupé plusieurs postes de gestion à l'UQAM, dont celui de recteur (1986-1996 et 2008-2013). Il a assumé plusieurs mandats d'étude et de recommandations pour divers ministères du gouvernement du Québec (éducation, culture, muséologie, patrimoine, sécurité publique). Dans ce contexte, il a notamment examiné le système de déontologie policière du Québec (1996) et il a réalisé une étude de la formation professionnelle continue du personnel policier (1997 et 1998). Il a présidé le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (2001-2005). Il est membre du Conseil supérieur de l'éducation. À Montréal, depuis 2005, il préside la Table de concertation du Mont-Royal. Il est l'auteur de deux douzaines d'ouvrages sur le Québec, son histoire, son identité, son système d'éducation, son devenir. Il est membre de la Société royale du Canada (2010), officier de l'Ordre national du Québec (2013) et récipiendaire de deux doctorats honorifiques.

ANNE-MARIE BOISVERT

Diplômée en droit (LLB Montréal (1984) et LLM Harvard (1987)) et membre du Barreau du Québec depuis 1985, Anne-Marie Boisvert est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Elle a été doyenne de la Faculté (2004-2008) et vice-rectrice aux ressources humaines et à la planification de l'Université de Montréal (2010-2015). Spécialiste en droit pénal et criminel, elle a été membre et présidente du Comité permanent en droit criminel du Barreau du Québec (1996-2004), présidente du Comité d'examen des plaintes de la Sûreté du Québec (2000-2003), présidente du groupe de travail chargé par le gouvernement du Québec de mettre à jour la politique québécoise de gestion des collaborateurs de la justice (2003-2004) et présidente du Groupe d'experts mis sur pied par le ministre de la Sécurité publique du Canada concernant la performance des Équipes intégrées de police des marchés financiers (2012-2013). Elle est rédactrice de la *Revue canadienne de droit pénal* depuis sa création en 1996. Elle est l'auteure de multiples publications et communications dans le domaine du droit pénal canadien (théorie de la responsabilité pénale, responsabilité des personnes morales, droit de la peine et moyens de défense) et du droit pénal international.

DIANE DEROME

Diplômée en administration de l'École des Hautes Études Commerciales et de l'Université du Québec à Montréal, administratrice agréée et administratrice de société, Diane Derome a fait carrière pendant plus de 40 années au sein du Mouvement Desjardins, en intercalant entre deux parties de cette carrière une expérience de quelques années comme policière à la Sûreté du Québec. Pour Desjardins, elle a assumé une diversité de fonctions : vice-présidente pour l'Ontario, pour l'Outaouais et pour l'Abitibi-Témiscamingue, directrice générale de diverses caisses, en région et à Montréal; et, selon les pratiques du Mouvement Desjardins, elle a été membre de conseils d'administration et a participé à divers comités de vérification et de surveillance de composantes du Mouvement, comme entre autres le conseil d'administration du Groupe Technologies Desjardins. Elle s'y est entre autres intéressée à des enjeux de sécurité et d'intégrité. L'expérience du système coopératif l'a ancrée à des valeurs d'intégrité et d'équité qui la guident dans le présent mandat.

Annexe 9

DÉCLARATION D'INTÉRÊTS DES MEMBRES DU CSUPAC

CLAUDE CORBO

1. Président, Table de concertation du Mont-Royal

Nomination par le Comité exécutif de la Ville de Montréal en 2004 et renouvellement par la suite. Le présent mandat prend fin le 31 décembre 2020. La fonction est rémunérée pour le nombre d'heures effectivement travaillées (une quarantaine par année civile).

2. Membre du conseil d'administration du Théâtre du Nouveau Monde

Fonction bénévole depuis 1993. Également vice-président du conseil d'administration, membre du Comité de gouvernance et de nominations et du comité artistique.

3. Fiduciaire, journal *Le Devoir*

Fonction bénévole depuis 2003. Les fiduciaires sont consultés lors de la nomination du directeur du journal, mais n'interviennent pas dans la gouvernance ou le contenu éditorial. Cette fonction a pris fin en juin 2019.

4. Membre, Conseil supérieur de l'éducation

Fonction bénévole. Nomination par le gouvernement du Québec, le 15 août 2018, pour un mandat de quatre ans.

5. Président, Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire, Conseil supérieur de l'éducation

6. Membre, Comité des affaires publiques et gouvernementales, ACFAS. Fonction bénévole.

ANNE-MARIE BOISVERT

1. Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université de Montréal (emploi à temps plein)

2. Professeure associée, Faculté de droit, section de droit civil, Université d'Ottawa

DIANE DEROME

1. Membre du conseil d'administration de COOP La Guilde

Fonction bénévole depuis avril 2018.

2. Dirigeante à la Caisse du Bassin-de-Chambly

Fonction bénévole depuis octobre 2018.

3. Membre du conseil d'administration de la Société d'agriculture du comté de Shefford

Fonction bénévole depuis novembre 2018.

Annexe 10

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU CSUPAC POUR L'EXERCICE 2018-2019

Recommandation 1 -

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

Considérant l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption constituant dans l'UPAC « un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption »;

Considérant les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police, à savoir :

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

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

Considérant la volonté exprimée du Commissaire à la lutte contre la corruption de consentir tous les efforts nécessaires à la mise en place du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption;

Considérant que la décision du législateur de constituer au sein de l'UPAC « un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption » offre la possibilité d'un nouveau départ;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, compte tenu de la décision du législateur d'instituer un corps de police spécialisé au sein de l'Unité permanente anticorruption par la Loi sur la police (articles 89.1 et 89.2) et par la Loi concernant la lutte contre la corruption (article 8.4), soit reconnu, par le gouvernement du Québec, le ministère de la Sécurité publique, le Conseil du trésor, et tout autre organisme gouvernemental concerné, et par l'UPAC, le caractère hautement stratégique et prioritaire du travail à réaliser pour assurer la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Que la reconnaissance ainsi partagée du caractère hautement stratégique et prioritaire du travail de constitution complète du nouveau corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption se concrétise en conformité avec les modalités suivantes :

(1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Que cette priorité ait pour objectif de réaliser concrètement et pleinement l'intention du législateur, à savoir :

- a) assurer au nouveau corps policier spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics les droits, les pouvoirs, les obligations ainsi que l'autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle,

- de même nature que ceux reconnus aux corps de police par la Loi sur la police et nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi;
- b) assurer les ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles nécessaires à la réalisation de la mission assignée par la loi.
- (2) **CHANTIER** : Que le gouvernement du Québec et les ministères concernés concourent à la mise en place et au soutien d'un chantier avec le Commissaire à la lutte contre la corruption ayant pour mandat d'identifier et d'instituer l'ensemble des conditions nécessaires pour que soient pleinement réalisés les objectifs de l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et des articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police.
- (3) **PLAN DE TRAVAIL** : Que ce chantier se dote d'un plan de travail abordant prioritairement les matières suivantes :
- a) Les actions essentielles nécessaires à la constitution complète du corps de police spécialisé;
 - b) Les catégories d'emploi, les bassins de recrutement possibles et les titres d'employabilité qualifiants nécessaires au nouveau corps policier spécialisé;
 - c) Les conditions de rémunération nécessaires au recrutement d'enquêteurs spécialisés;
 - d) Les amendements pouvant être requis aux lois concernant l'UPAC ou à d'autres lois et règlements, notamment à l'article 2 de la Loi sur la police;
 - e) La définition des standards de pratique policière professionnelle applicables à un corps de police spécialisé dans la lutte à la corruption dans les contrats publics.
- (4) **AJUSTEMENT COMPLÉMENTAIRE** : Que ce plan de travail se réalise dans le respect du mandat et des résultats du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes pour le nouveau corps de police spécialisé proposé par la recommandation 2 qui suit.
- (5) **ÉCHÉANCIER** : Que la constitution complète et effective du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption soit complétée le ou avant le 31 mars 2023.

Recommandation 2

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES FORMATIONS ET LES COMPÉTENCES QUALIFIANTES POUR L'EMBAUCHE ET LA PRATIQUE DANS LE NOUVEAU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES CONTRATS PUBLICS

Considérant la complexité inhérente aux formes nombreuses de la corruption dans les contrats publics;

Considérant la diversité des disciplines et champs d'études nécessaires pour accroître la connaissance et la compréhension de ce type de criminalité;

Considérant la complexité du droit et les hautes exigences de la preuve nécessaire dans ce domaine d'expertise;

Considérant la nécessité d'exploiter le plus efficacement possible les technologies d'information dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant la nécessité de diversifier les types de compétences professionnelles qui doivent se trouver dans le personnel d'enquête du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

Considérant la nécessité que des personnes, qui disposent de compétences dans les disciplines et les champs d'études nécessaires à la lutte contre ce type de criminalité, puissent agir comme des enquêteurs de plein droit en collaboration avec des enquêteurs porteurs d'une expérience policière en patrouille-gendarmerie et en enquête générale;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, afin de concourir à l'objectif de la constitution complète et effective du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics, tel que proposé par la recommandation 1, et dans le but de développer un recrutement pleinement adapté à la mission particulière du nouveau corps de police spécialisé, la ministre de la Sécurité publique et le Commissaire instituent conjointement un groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes, et ce, selon les dispositions qui suivent :

(1) MANDAT : Que ce groupe de travail ait pour mandat :

- a) d'identifier les diverses formations universitaires qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles membres du nouveau corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics;
- b) de définir des grilles des diverses compétences transversales qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles, dont les gestionnaires d'enquête, membres d'un corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics, ces grilles devant servir au recrutement, y compris par voie de prêts de service;
- c) de définir des voies d'accès à la fonction d'enquêteur ayant aussi le plein statut et les droits, les pouvoirs et les moyens d'un agent de la paix :
 - sur la base d'une diplomation dans l'une ou l'autre des formations universitaires identifiées comme nécessaires pour la réalisation du mandat du corps de police spécialisé du Commissaire;
 - sans passage obligé par la fonction de patrouille-gendarmerie;
 - sur la base de la réussite d'une formation spéciale offerte par l'École nationale de police du Québec et permettant d'acquérir les connaissances, compétences, habiletés et techniques indispensables au travail d'enquête dans le corps de police du Commissaire;
 - comportant une période pendant laquelle la personne ainsi formée agit sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire;

- d) d'identifier les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations.
- (2) COMPOSITION : Que ce groupe de travail soit composé de membres de l'UPAC proposés par le Commissaire et de représentants des partenaires intéressés, de spécialistes de l'École nationale de police du Québec et de spécialistes universitaires désignés par la ministre de la Sécurité publique en consultation avec le Commissaire.
- (3) PRÉSIDENCE : Que la ministre de la Sécurité publique nomme la personne assumant la présidence de ce groupe de travail.
- (4) ÉCHÉANCIER : Que ce groupe de travail dépose son rapport le ou avant le 31 mai 2020.
- (5) APPROBATION : Que le gouvernement du Québec, agissant sur recommandation de la ministre de la Sécurité publique et sur avis du Commissaire, détermine les suites à donner au rapport sur les formations et les compétences qualifiantes pour l'embauche et la pratique dans le nouveau corps de police spécialisé.

En formulant une telle recommandation, le Comité est parfaitement conscient qu'il remet en cause une idée enracinée dans les corps policiers québécois depuis très longtemps, idée selon laquelle personne ne peut devenir enquêteur dans un corps de police sans avoir d'abord pratiqué le métier de patrouilleur-gendarme. Le Comité est conscient que cette idée est consacrée non seulement par la tradition, mais par la Loi sur la police dont l'article 2 précise que « l'acquisition de la formation initiale en patrouille-gendarmerie est nécessaire pour accéder à la formation initiale dans les deux pratiques policières », dont l'enquête. Le Comité est conscient que cette recommandation fera l'objet de vives critiques par les tenants des pratiques établies.

Mais, le Comité doit rappeler ici quatre choses d'importance capitale et qu'il est nécessaire de garder présentes à l'esprit pour apprécier correctement la recommandation :

- a) la pratique actuelle relative au recrutement des enquêteurs a pris naissance dans un contexte où tous les corps de police existant au Québec sont généralistes et assument une fonction de patrouille-gendarmerie. La création d'un corps de police « spécialisé » dans un domaine d'enquête complexe et n'exerçant aucune fonction de patrouille-gendarmerie est une nouveauté qui exige de nouvelles manières de faire, dont l'embauche d'enquêteurs ayant une formation différente, mais acquérant le plein statut d'agent de la paix;
- b) la recommandation n'interdira pas à un policier ou à une policière ayant acquis le statut d'enquêteur dans un corps de police, selon le règlement gouvernemental en vigueur et le processus établi, de devenir enquêteur dans le corps de police spécialisé de l'UPAC. Cette dernière devra continuer à recruter des enquêteurs ayant une formation et un parcours professionnel de policiers d'expérience;
- c) la lutte efficace contre la nature et les caractéristiques de la corruption dans les contrats publics requiert impérativement le recours à des compétences diversifiées liées à plusieurs disciplines universitaires. Une expérience de patrouille-

gendarmerie et d'enquête policière générale ne procure pas en soi cette diversité de compétences. La présence au sein de l'UPAC et de son corps de police de compétences universitaires spécialisées sera bénéfique au succès accru du travail de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

- d) pour le Comité, en elle-même, la réussite d'une formation universitaire dans un domaine nécessaire à la mission du corps de police spécialisé de l'UPAC n'habilite pas directement le diplômé à agir comme enquêteur policier. C'est pourquoi le Comité soutient que des titulaires de diplômes universitaires en droit, en informatique, en génie, en comptabilité, etc., ne pourront devenir enquêteurs du corps de police du Commissaire sans réussir préalablement une formation policière de base, adaptée et offerte par l'École nationale de police du Québec.

Recommandation 3

PLAN DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Considérant les articles 3 à 6 de la Loi sur la police requérant que tout corps de police se dote d'un plan de formation de ses effectifs et le tienne à jour;

Considérant la reconnaissance dans l'UPAC du nouveau corps de police spécialisé par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption;

Considérant la complexité inhérente aux formes nombreuses de la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le personnel d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption a et aura des besoins particuliers de formation très spécialisée pour la lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le Commissaire ne peut s'en remettre aux seuls corps policiers lui consentant des prêts de service de leurs enquêteurs pour assurer à ces derniers la formation et le perfectionnement professionnels continus et spécialisés requis pour le mandat de l'UPAC;

Considérant les attentes et les intérêts en matière de formation continue des diverses catégories de personnel de l'UPAC;

Considérant la recommandation (n° 7) du Vérificateur général du Québec dans son audit de juin 2018 selon laquelle l'UPAC doit « s'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail »;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote d'un double plan de formation professionnelle, à savoir :

- celui requis pour le personnel policier par les articles 3 à 6 de la Loi sur la police;

- celui nécessaire aux autres catégories de personnel à son emploi;

Que ce double plan de formation soit élaboré, sous la supervision générale du Commissaire et des Commissaires associés, par les responsables des ressources humaines du Commissaire :

- conjointement avec l'École nationale de police du Québec, pour les formations policières;
- avec la collaboration des partenaires de l'UPAC pour les autres domaines de pratique;
- et, dans l'un et l'autre cas, en étroite consultation avec les personnes en cause;

Que le plan de formation pour le personnel policier soit soumis pour avis à la ministre de la Sécurité publique;

Que ce double plan de formation soit applicable à compter du 1^{er} avril 2020, et tenu à jour par la suite, et communiqué à l'École nationale de police du Québec pour celui destiné au personnel policier comme le requiert la Loi sur la police.

Recommandation 4 ***FORMATION EN ÉTHIQUE***

Considérant les dispositions des articles 260 à 263 de la Loi sur la police, relatives au respect de l'éthique;

Considérant l'existence à l'UPAC de divers moyens pour former et sensibiliser les membres aux enjeux éthiques;

Considérant l'opportunité de rafraîchir périodiquement la formation du personnel de l'UPAC en matières éthiques;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que toutes les catégories de personnel de l'UPAC soient tenues de participer annuellement à une session de formation et de sensibilisation aux exigences de l'éthique dans le cadre de la mission propre de l'UPAC;

Que le programme des sessions de formation soit soumis à la ministre de la Sécurité publique pour avis;

Que le Commissaire fasse rapport à la ministre de la Sécurité publique sur ces sessions de formation en éthique.

Recommandation 5
RÈGLEMENT DISCIPLINAIRE

Considérant les dispositions de l'article 257 de la Loi sur la police, à savoir :

257. Le gouvernement prend un règlement relatif à la discipline interne [...] des membres d'un corps de police spécialisé, sur recommandation de la personne qui agit à titre de directeur du corps de police;

Considérant la mission et les caractéristiques spécifiques du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC et les exigences qui en découlent en matière de discipline;

Considérant l'intention manifestée par le Commissaire à la lutte contre la corruption de se doter d'un règlement disciplinaire;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, sur recommandation du Commissaire à la lutte contre la corruption et avis de la ministre de la Sécurité publique, le gouvernement adopte un règlement disciplinaire spécifique au nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC pour une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} avril 2020.

Recommandation 6
POLITIQUES DE GESTION : CALENDRIER PLURIANNUEL DE DÉVELOPPEMENT

Considérant que l'existence du *Guide des pratiques policières* du ministère de la Sécurité publique atteste la nécessité pour les corps policiers de se doter de telles règles de fonctionnement, soit en utilisant lesdites pratiques, soit en se dotant de leurs propres pratiques ou politiques de gestion;

Considérant que le nouveau corps de police de l'UPAC est spécialisé et que les pratiques policières ou les politiques de gestion développées au ministère ou dans d'autres corps de police ne lui sont pas toutes applicables;

Considérant que la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC requiert le développement des politiques de gestion qui lui sont nécessaires;

Considérant que le Commissaire a déjà élaboré, approuvé et mis en application certaines politiques de gestion;

Considérant que le Commissaire a identifié l'ensemble des politiques de gestion qui lui paraissent devoir être développées, de même que les politiques de gestion de la Sûreté du Québec qui ne lui sont pas applicables;

Considérant que la ministre de la Sécurité publique est responsable de l'application de la Loi concernant la lutte contre la corruption;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption poursuive son projet de développer l'ensemble des politiques de gestion requises par le nouveau corps de police spécialisé qu'il dirige et adaptées à celui-ci;

Que, d'ici le 31 octobre 2019, le Commissaire formule un calendrier pluriannuel de développement de ses politiques de gestion, en établissant un ordre de priorité tenant compte de son caractère de corps de police spécialisé consacré à une mission spécifique, et que ce projet soit soumis pour avis à la ministre de la Sécurité publique;

Que le processus de développement du premier ensemble complet de politiques de gestion soit complété d'ici le 31 mars 2023;

Que le plan de développement des politiques de gestion comporte l'identification des dispositions que prendra le Commissaire pour faire connaître ses politiques de gestion aux membres de son personnel et à celui des équipes désignées.

Recommandation 7 POLITIQUES DE GESTION : VALIDATION
--

Considérant que la constitution complète du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC requiert le développement des politiques de gestion qui lui sont nécessaires, comme le mentionne la recommandation 6 qui précède;

Considérant que le Commissaire a déjà mis en application des politiques de gestion et se propose de procéder au développement d'autres politiques de ce type;

Considérant que, dans les autres corps de police, les pratiques policières ou politiques de gestion sont approuvées par une autorité civile élue (gouvernement du Québec ou conseil municipal), comme le précisent les articles 63 et 86 de la Loi sur la police;

Considérant la responsabilité de la ministre de la Sécurité publique-en vertu de l'article 73 de la Loi concernant la lutte contre la corruption;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que les politiques de gestion déjà élaborées par le Commissaire et celles qui le seront de même que tout amendement éventuel de ces politiques soient transmis à la ministre de la Sécurité pour approbation dans un délai raisonnable.

Recommandation 8
POLITIQUES DE GESTION : CONFLITS D'INTÉRÊTS

Considérant l'importance critique des enjeux reliés aux conflits d'intérêts;

Considérant que les membres du nouveau corps de police du Commissaire et les autres employés de l'UPAC, ayant à traiter avec des entreprises de toute nature, peuvent être particulièrement exposés à des situations de conflit d'intérêts réel ou apparent, du fait que des membres de leurs familles ou de leurs réseaux sociaux peuvent être liés directement ou indirectement à des entreprises faisant l'objet d'une enquête ou d'une vérification;

Considérant que la réputation de l'UPAC et la confiance que lui témoignent la population et les élus peuvent être gravement affectées par des allégations ou des démonstrations de conflits d'intérêts visant ses enquêteurs, ses autres employés et ses gestionnaires;

Considérant l'existence du document intitulé *Politique de gestion. Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, daté du 4 mars 2014;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, d'ici le 30 septembre 2019, le Commissaire soumette pour évaluation à une autorité externe en éthique, choisie avec l'accord de la ministre de la Sécurité publique, le document intitulé *Politique de gestion. Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, daté du 4 mars 2014;

Que, le ou avant le 1^{er} avril 2020, cette politique soit révisée, s'il y a lieu, selon les recommandations que pourra formuler l'autorité externe en éthique;

Que d'éventuelles révisions de la politique sur les conflits d'intérêts soient transmises à la ministre de la Sécurité publique pour avis;

Que les membres du corps de police spécialisé du Commissaire et les autres membres du personnel de l'UPAC soient informés des résultats de l'évaluation par l'autorité externe et de la reconduction, avec ou sans modifications, du document intitulé *Politique de gestion. Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, daté du 4 mars 2014;

Qu'entre-temps, cette politique continue de s'appliquer à toutes les personnes travaillant pour l'UPAC, soit les enquêteurs, les autres personnels et les gestionnaires;

Que cette politique identifie, en consultation avec la ministre de la Sécurité publique, une ou un conseiller externe et indépendant en éthique et conflits d'intérêts auquel puisse se référer pour avis le Commissaire ou tout autre membre de l'UPAC.

Recommandation 9
POLITIQUES DE GESTION : RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Considérant la confidentialité et la discrétion dont doivent être entourées les opérations et les enquêtes menées par l'UPAC et son corps de police spécialisé;

Considérant l'imputabilité du Commissaire envers les élus et la population;

Considérant le rôle nécessaire des médias dans une société démocratique et un État de droit;

Considérant la nécessité de baliser les relations de l'UPAC dans son ensemble avec les médias pour éviter l'arbitraire, l'opacité et les risques pour la protection des personnes et des sources;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption se dote d'ici le 30 septembre 2019 d'une politique de gestion de ses relations avec les médias, en conformité aussi avec la recommandation 7 qui précède;

Que cette politique soit transmise à la ministre de la Sécurité publique pour avis.

Recommandation 10
HABILITATIONS DE SÉCURITÉ

Considérant que les membres du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC et certaines catégories de personnel sont assujettis à une habilitation de sécurité au moment de leur entrée en fonction;

Considérant le type de criminalité qui est l'objet propre de l'UPAC et les moyens de fonctionnement qui la caractérisent;

Considérant que les membres du nouveau corps de police spécialisé et les personnels de l'UPAC doivent conserver la confiance de la population et des élus;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que l'habilitation de sécurité de toute personne qui œuvre au sein de l'UPAC soit révisée dès lors que la personne a terminé trois années de service à l'UPAC et par la suite tous les trois ans.

Recommandation 11**RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Considérant l'importance critique d'une information aussi complète, claire et transparente que possible (sous réserve d'une obligation de confidentialité de certaines informations selon les termes généraux de l'article 35.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption), pour l'établissement et le maintien d'un lien de confiance entre l'UPAC, d'une part, et la population, les élus et les médias, d'autre part;

Considérant que le rapport annuel de gestion d'un organisme constitue un instrument privilégié de reddition de comptes et d'imputabilité envers la population et les autorités élues;

Considérant que l'UPAC assume une mission qui est essentielle à la protection de la société démocratique et de l'État de droit et à l'intégrité des institutions politiques et des administrations publiques et de leurs processus décisionnels;

Considérant les recommandations du Secrétariat du Conseil du trésor concernant la confection des rapports annuels de gestion des ministères et organismes publics;

Considérant l'opportunité de faire mieux connaître et comprendre l'action et les réalisations de l'UPAC dans toutes leurs dimensions, y compris en matière de vérification et de prévention;

Considérant que les données quantitatives méritent d'être mises en perspective;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure que, à compter de l'exercice 2018-2019, le rapport annuel de gestion comporte, outre l'ensemble des données, tableaux et graphiques figurant dans les rapports de gestion pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018 et outre ce qui est spécifiquement requis par la Loi concernant la lutte contre la corruption, des informations analytiques plus complètes sur les matières suivantes :

- a) la conjoncture dans laquelle s'effectue le travail de l'UPAC, dont son nouveau corps de police spécialisé;
- b) la situation et les développements significatifs vécus par l'UPAC durant l'exercice terminé;
- c) toute autre réalité permettant de mieux comprendre les données quantitatives du rapport concernant les enquêtes;
- d) l'évolution de la problématique et des travaux en matière de vérification;
- e) l'évolution de la problématique et des travaux en matière de prévention;
- f) les progrès enregistrés dans la lutte contre la corruption;
- g) la nature des activités de formation professionnelle du personnel de l'UPAC et les organismes les assurant;
- h) les actions menées et les résultats obtenus pour accroître la représentation des membres des groupes ciblés au sein du personnel régulier;
- i) les activités de communication interne et les activités de reconnaissance du personnel;

- j) les relations avec les partenaires;
- k) l'état de développement des politiques de gestion;
- l) les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;
- m) les suivis donnés aux avis et recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics.

Recommandation 12

ENTENTES AVEC LES MUNICIPALITÉS POUR LE PRÊT DE SERVICE DE POLICIERS MUNICIPAUX

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption peut et veut bénéficier de prêts de service de policiers municipaux;

Considérant que les conditions dans lesquelles se réalisent les prêts de service de policiers municipaux doivent être établies clairement et acceptées au bénéfice de toutes les parties intéressées;

Considérant que la reconnaissance d'un nouveau corps de police spécialisé par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police met en action une dynamique nouvelle dans les relations entre l'UPAC et les municipalités;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure de convenir avec chaque corps de police municipal prêtant les services de ses membres comme enquêteurs, conformément aux dispositions de l'article 14 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, d'une entente encadrant ces prêts de service au bénéfice des deux organismes et pour la clarification des conditions dans lesquelles les personnes prêtées effectuent leur service.

Recommandation 13

PROTOCOLE AVEC LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Considérant les conditions très particulières dans lesquelles le Commissaire à la lutte contre la corruption dans les contrats publics a été doté des enquêteurs nécessaires au début de la mise en œuvre de sa mission;

Considérant le protocole intervenu entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux pour le prêt de service d'enquêteurs de la Sûreté;

Considérant que la reconnaissance du nouveau corps de police du Commissaire comme corps de police spécialisé par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police met en action une dynamique nouvelle dans les relations entre l'UPAC et la Sûreté du Québec et modifie les conditions dans lesquelles pourront

éventuellement se réaliser des prêts de service d'enquêteurs de la Sûreté au nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, lors du renouvellement du protocole d'entente entre le Commissaire à la lutte contre la corruption et la Sûreté du Québec, le nouveau protocole soit aligné sur les principes structurant le projet d'entente avec les municipalités.

Recommandation 14
PROTOCOLES OU ENTENTES AVEC LES PARTENAIRES

Considérant que, depuis 2011, le Commissaire à la lutte contre la corruption travaille étroitement avec plusieurs partenaires, équipes désignées ou externes;

Considérant la complexité des dossiers à traiter;

Considérant que la reconnaissance du nouveau corps de police de l'UPAC comme corps de police spécialisé par l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police met en action une dynamique nouvelle dans les relations entre l'UPAC et ses partenaires;

Considérant que des protocoles ou ententes déjà conclus avec certains partenaires remontent maintenant aux premières années d'existence de l'UPAC;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure de convenir, avec les ministères et organismes dont des équipes sont désignées par le gouvernement, selon l'article 8.5 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, pour contribuer à la lutte contre la corruption sous la coordination d'un Commissaire associé, ou avec des partenaires externes, des protocoles pour baliser la collaboration attendue selon les modalités des articles 15 et 16 de la loi, ou, dans le cas des protocoles existants, de les vérifier pour en assurer, si nécessaire, la mise à jour;

Que tous les protocoles ou ententes nécessaires aient été mis au point ou révisés au besoin pour le 31 mars 2023.

Recommandation 15
LIAISON AVEC LE DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption et le Directeur des poursuites criminelles et pénales doivent collaborer très étroitement dans le cadre de leurs mandats respectifs;

Considérant la complexité des formes qu'emprunte la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'importance et la complexité des enjeux de diffusion de l'information dans les dossiers impliquant les deux entités;

Considérant la complexité du droit et de la jurisprudence applicables à la lutte contre la criminalité économique et la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'indépendance respective des deux entités;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire invite le Directeur des poursuites criminelles et pénales à constituer ensemble un comité permanent de liaison ayant notamment pour mandat :

- a) de faciliter les échanges d'informations et de services entre le CLCC et le DPCP;
- b) de développer des stratégies d'action pour optimiser les résultats;
- c) de renforcer le conseil et l'encadrement juridique des enquêtes;
- d) d'évaluer la possibilité de mettre en œuvre une stratégie commune de diffusion d'information aux médias en certaines circonstances;
- e) de résoudre toute difficulté pouvant surgir entre les deux entités.

Que le comité permanent de liaison proposé par la présente recommandation tienne sa première réunion avant le 30 novembre 2019.

Recommandation 16
CONFÉRENCE DE STRATÉGIE DES PARTENAIRES

Considérant la complexité inhérente aux formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'évolution continue des formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant que les organismes publics associés d'une manière ou d'une autre au Commissaire à la lutte contre la corruption depuis 2011 disposent d'une expertise en matière de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que ces divers organismes partenaires de l'UPAC disposent également d'une panoplie variée de moyens juridiques et administratifs pour lutter contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant qu'il est dans l'intérêt public que le Commissaire et ses organismes partenaires développent, perfectionnent et tiennent à jour, de manière systématiquement coordonnée, des stratégies concertées et partagées de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le Commissaire et ses partenaires ont tenu, mais de manière sporadique, l'une ou l'autre des conférences de stratégie (deux ayant été documentées au Comité);

IL EST RECOMMANDÉ :

Que la tenue de conférences de stratégie du Commissaire à la lutte contre la corruption avec ses partenaires soit désormais institutionnalisée selon les modalités décrites ci-après.

a) PÉRIODICITÉ :

Que, deux fois par année, le Commissaire et les dirigeants des ministères (sous-ministre) et organismes (président ou vice-président), dont des équipes sont désignées par le gouvernement selon l'article 8.5 de la Loi concernant la lutte contre la corruption pour contribuer à la lutte contre la corruption sous la coordination d'un Commissaire associé, tiennent une conférence de stratégie définie par les dispositions suivantes :

b) FONCTIONS :

Que la conférence de stratégie ait pour fonction :

- d'examiner les travaux réalisés au cours des six mois précédents;
- d'en faire le bilan;
- d'identifier les problèmes rencontrés;
- de planifier et de coordonner les efforts futurs de lutte contre la corruption selon les dispositions des articles 15 et 16 de la Loi concernant la lutte contre la corruption ainsi que des mandats et des moyens légaux dont disposent les partenaires du Commissaire pour assurer une saine gestion des contrats publics;
- de constituer et de mandater les groupes de travail conjoints nécessaires pour la réalisation des mandats de chacun et favorisant une collaboration accrue exploitant au mieux la panoplie variée des moyens juridiques et administratifs dont disposent les partenaires pour lutter contre la corruption dans les contrats publics.

c) INVITÉS :

Que des représentants d'autres ministères ou organismes intéressés par la lutte contre la corruption dans les contrats publics puissent être invités à contribuer à la conférence stratégique, selon les modalités convenues entre le Commissaire et les dirigeants formant la conférence.

Qu'une première conférence de stratégie des partenaires selon les modalités proposées par la présente recommandation soit tenue d'ici le 31 janvier 2020 et, par la suite, une fois au premier semestre et une fois au second semestre de chaque année.

Recommandation 17
COMITÉ DE LIAISON ACADÉMIQUE

Considérant la complexité inhérente aux formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant l'évolution continue des formes de la corruption dans les contrats publics;

Considérant la recherche qui s'effectue dans les universités et les collèges au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde sur les questions relevant du mandat de l'UPAC;

Considérant qu'il convient de respecter l'autonomie respective du Commissaire, des équipes désignées et des partenaires externes et des milieux académiques;

Considérant qu'il serait très avantageux pour toutes ces parties de profiter de la recherche académique sur la corruption dans les contrats publics en développant des mécanismes de transfert et d'application;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire se dote d'un comité de liaison académique formé de chercheurs universitaires et collégiaux spécialisés en matière de criminalité économique et de corruption dans les contrats publics en y invitant les spécialistes intéressés;

Que ce comité de liaison académique ait pour mandat :

- a) de faciliter le recours, par le Commissaire et ses partenaires, à l'expertise et à la recherche existantes sur la corruption dans les contrats publics disponibles dans les universités;
- b) de faire connaître aux milieux académiques les besoins de connaissances nouvelles éprouvés par le Commissaire, ses équipes désignées et ses partenaires externes;
- c) de formuler des recommandations pour la tenue à jour des plans de formation professionnelle du Commissaire.

Recommandation 18**FONCTION DE VIGIE RELATIVE À LA RECHERCHE DES MEILLEURES PRATIQUES**

Considérant l'existence dans plusieurs pays d'organismes publics assumant des fonctions de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

Considérant que le Commissaire à la lutte contre la corruption a eu et conserve des contacts avec certains de ces organismes;

Considérant l'intérêt d'exercer une fonction de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire conserve ou établisse (selon le cas) et entretienne des liens d'échange d'informations avec des organismes publics assumant des fonctions comparables dans d'autres pays;

Que le Commissaire se dote d'un mécanisme lui permettant d'exercer une fonction de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques;

Que cette fonction puisse être confiée, si le Commissaire le juge plus efficace, à des chercheurs universitaires par voie de contrat de recherche;

Que les résultats de cette activité de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques soient partagés avec le Comité de liaison académique et la Conférence de stratégie des partenaires;

Que le mécanisme de vigie soit constitué pour le 1^{er} avril 2020.

Recommandation 19**PLAN STRATÉGIQUE 2016-2020 DU COMMISSAIRE**

Considérant l'obligation faite par la Loi sur l'administration publique à tout ministère et organisme public d'avoir un plan stratégique en vigueur;

Considérant que le plan stratégique du Commissaire prend fin avec l'exercice 2019-2020;

Considérant la période de transition en cours sous la direction d'un Commissaire nommé par intérim et dans un contexte de modification législative du mode de nomination du Commissaire;

Considérant que la préparation d'un nouveau plan stratégique devant entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020 devrait commencer avec le début de l'exercice 2019-2020;

Considérant que la conjoncture présente n'est pas propice à une telle préparation;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prolonge d'un an le plan stratégique 2016-2020 du Commissaire et que le gouvernement reconnaisse que la constitution complète du corps de police spécialisé dans l'UPAC constitue, comme le requièrent les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption et comme le propose la recommandation 1 ci-dessus, une priorité stratégique première pour le Commissaire.

Recommandation 20

REPRÉSENTATION DU COMMISSAIRE AUX INSTANCES DE L'ÉCOLE NATIONALE DE POLICE DU QUÉBEC ET DU CONSEIL DES SERVICES POLICIERS DU QUÉBEC (LORSQUE CELUI-CI SERA EN FONCTION, LE CAS ÉCHÉANT)

Considérant la reconnaissance législative du nouveau corps de police de l'UPAC comme un corps de police spécialisé et de plein droit;

Considérant la mission et l'expertise uniques du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant l'apport possible du Commissaire à d'autres organismes intéressés par les affaires policières;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prenne les mesures législatives nécessaires pour que le Commissaire à la lutte contre la corruption siège comme membre de plein droit aux instances de l'École nationale de police du Québec et du Conseil des services policiers du Québec (lorsque celui-ci sera en fonction, le cas échéant) et que, dès maintenant, il soit invité à siéger comme observateur dans ces instances avec droit de parole.

En deuxième lieu, compte tenu des us et coutumes des corps policiers au Québec, le Comité est sensible au désir du Commissaire de se doter d'une identification corporative spécifique. Cela conduit à la recommandation suivante :

Recommandation 21

IDENTIFICATION CORPORATIVE SPÉCIFIQUE DE L'UPAC

Considérant la décision du législateur de reconnaître dans l'UPAC, par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, un nouveau corps policier spécialisé et de plein droit;

Considérant l'importance pour un corps de police de disposer d'une identification corporative spécifique;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec accepte le principe d'une identification corporative spécifique du nouveau corps de police spécialisé de l'UPAC;

Que le Commissaire lui propose un projet d'identification corporative spécifique.

Recommandation 22**CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT À DÉFINIR ET À PRÉVOIR**

Considérant la décision du législateur de reconnaître dans l'UPAC, par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, un nouveau corps policier spécialisé et de plein droit;

Considérant que le développement du nouveau corps de police de l'UPAC en un corps de police spécialisé et de plein droit comportera des dépenses supplémentaires, depuis la constitution d'une flotte autonome de véhicules automobiles jusqu'à l'élaboration de l'ensemble des politiques de gestion dont doit se doter un corps de police spécialisé et de plein droit, de même que la nécessité de recruter les personnels spécialisés éventuellement nécessaires à la réalisation de sa mission;

Considérant que certaines de ces dépenses supplémentaires sont même imposées par des lois existantes, par exemple les articles 3 à 6 de la Loi sur la police;

Considérant que l'UPAC doit en outre assumer une réalisation accrue des fonctions de vérification et de prévention de la corruption dans les contrats publics;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prenne les dispositions nécessaires pour évaluer, avec le Commissaire à la lutte contre la corruption, les crédits supplémentaires qui seront progressivement nécessaires, au cours des prochains exercices budgétaires, afin de réaliser concrètement la décision du législateur de reconnaître dans l'UPAC, par les articles 89.1 et 89.2 de la Loi sur la police et l'article 8.4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, un nouveau corps policier spécialisé et de plein droit, et pour permettre à l'UPAC de développer ses fonctions de vérification et de prévention.

Recommandation 23**ÉVALUATION ET PROTECTION DU COMMISSAIRE**

Considérant que le Commissaire doit, comme tout premier dirigeant d'un organisme public, être évalué chaque année;

Considérant que le Commissaire doit engager, pour l'exécution de son mandat, des dépenses remboursables;

Considérant que les remboursements de dépenses versés au Commissaire doivent être rigoureusement justifiés et conformes aux règles et normes gouvernementales applicables et n'occasionner aucun préjudice à la réputation du Commissaire et à la confiance qu'il inspire à la population, aux élus, aux membres de l'UPAC et aux partenaires de cette dernière;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec établisse des mécanismes pour l'évaluation du Commissaire à la lutte contre la corruption et le remboursement des dépenses qu'il doit engager pour l'exercice de son mandat;

Que ces mécanismes assurent à la fois l'indépendance du Commissaire et, eu égard au remboursement de dépenses, la protection du lien de confiance avec la population, les élus, les employés de l'UPAC et les partenaires de cette dernière.

Annexe 11

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU CSUPAC POUR L'EXERCICE 2019-2020

Recommandation 2/24**RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Considérant l'importance critique du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption pour l'accomplissement de sa reddition de comptes et pour le maintien du lien de confiance entre le Commissaire, d'une part, et la population, les élus et les médias, d'autre part;

Considérant qu'il est opportun de faire mieux connaître et comprendre l'action et les réalisations du Commissaire à la lutte contre la corruption dans toutes leurs dimensions d'enquête, de vérification et de prévention;

Considérant la recommandation 11 du rapport annuel d'activités du Comité pour 2018-2019 soulignant des modifications à apporter au rapport annuel de gestion du Commissaire;

Considérant les ajouts multiples déjà apportés au rapport annuel de gestion du Commissaire pour l'exercice 2018-2019;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire à la lutte contre la corruption poursuive le développement et l'enrichissement du contenu de son rapport annuel de gestion et intègre à l'édition 2019-2020 ou aux éditions subséquentes les éléments suivants :

- a) l'évolution du nombre des signalements reçus;
- b) l'état des relations avec les partenaires;
- c) l'état de développement des politiques de gestion;
- d) les relations avec les médias et les faits saillants du dossier de presse;
- e) les suivis donnés aux avis et aux recommandations du Comité de surveillance et de toute autre agence gouvernementale habilitée à commenter l'organisation et le fonctionnement d'organismes publics et ayant formulé des recommandations au Commissaire.

Recommandation 2/25**DURÉE MOYENNE DES PRÊTS DE SERVICE D'ENQUÊTEURS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC**

Considérant l'article 4.2 du Protocole entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers du Québec fixant à trois ans la durée minimum d'un prêt de service avant d'être admissible à un autre emploi à la Sûreté;

Considérant que la durée moyenne d'un prêt de service d'un enquêteur appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois;

Considérant que les enquêtes menées par le corps de police du Commissaire sont souvent très longues;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire analyse la durée réelle des prêts de service des enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec et évalue les effets d'une durée de prêt moyenne de trois ans et deux mois sur la marche des enquêtes entreprises.

Recommandation 2/26
RÉTENTION DU PERSONNEL

Considérant que les taux de départs volontaires du personnel régulier déclarés par le Commissaire dans son rapport annuel de gestion de 2018-2019 pour les exercices 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019 oscillent autour de 25 %, soit le double de celui de la fonction publique et même de plusieurs organismes publics de taille comparable;

Considérant les travaux effectués par le Commissaire sur le climat de travail en 2016 et 2017, dans la fonction de vérification;

Considérant l'importance pour le Commissaire d'augmenter son pouvoir d'attraction pour recruter des candidats intéressants et intéressés et de conserver à son service, pour une période de plus de trois ans, les personnes les plus qualifiées;

Considérant l'intention déclarée du Commissaire, dans son rapport annuel de gestion pour 2018-2019, d'engager des démarches pour améliorer la rétention du personnel et favoriser le bien-être des employés;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède, comme le font des ministères et des organismes publics, à un sondage de mobilisation auprès de tous les personnels en poste (employés propres et enquêteurs-policiers en prêt de service) pour mesurer la satisfaction et l'engagement des membres de ces personnels envers l'organisation et sa mission.

Que le Commissaire, à la lumière des constats de son analyse, élabore un plan d'action.

Recommandation 2/27
GESTION PRÉVISIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Considérant que les taux de départs volontaires du personnel régulier déclarés par le Commissaire dans son rapport annuel de gestion de 2018-2019 pour les exercices 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019 oscillent autour de 25 %, soit le double celui de la fonction publique;

Considérant le caractère spécialisé des tâches liées à la réception et à l'analyse des signalements transmis au Commissaire ainsi que des tâches liées à l'enquête sur le type particulier de criminalité dont s'occupe le CLCC;

Considérant les particularités des enquêtes liées à son mandat qui présentent entre autres la caractéristique de s'inscrire dans la durée;

Considérant que la durée moyenne d'un prêt de service d'enquêteurs appartenant à la Sûreté du Québec est de trois ans et deux mois;

Considérant l'importance pour le Commissaire de recruter des personnes présentant les bons profils et de conserver à son service les personnes les plus qualifiées pour les tâches dont il est responsable;

Considérant les dispositions des articles 7 à 10 de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes publics et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État;

Considérant les travaux déjà entrepris par le Commissaire en vue de constituer un corps de police spécialisé sous son autorité;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire accélère les travaux entrepris en matière de gestion générale de ses personnels et particulièrement qu'il se dote d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre avec pour objectifs :

- a) d'identifier les mouvements de personnel prévisibles (retraite, fin de prêts de services, congés sans solde) et moins prévisibles (maladie, maternité, démission, mutation, congé pour études, etc.);
- b) de planifier les remplacements des postes qui deviendront vacants;
- c) de développer la relève et les plans de carrière des personnes ayant réussi un processus de qualification;
- e) d'arrimer, en matière de perfectionnement professionnel, par des plans de formation tels qu'ils sont requis par la Loi sur la police, les besoins de l'organisation et les aspirations individuelles favorisant l'acquisition des compétences et de l'expérience requises pour que les personnes ayant un fort potentiel puissent accéder à des promotions à l'interne sous réserve de la réussite d'un processus de qualification.

Recommandation 2/28

ÉVALUATION DES PERSONNELS DU COMMISSAIRE

Considérant le rôle irremplaçable de l'évaluation des personnels pour l'amélioration du fonctionnement de toute organisation et pour la réalisation de sa mission;

Considérant les pratiques établies dans la fonction publique québécoise en matière d'évaluation des employés;

Considérant la nécessité de raffermir les pratiques d'évaluation du Commissaire;

Considérant la disparité des régimes et des pratiques d'évaluation périodique du personnel d'enquête, les titulaires de certains postes étant évalués sous la responsabilité du Commissaire, ceux d'autres postes sous d'autres autorités (par exemple, la Sûreté du Québec);

Considérant que le Commissaire doit être le seul responsable de l'évaluation de l'ensemble du personnel d'enquête placé sous son autorité et travaillant à la réalisation de son mandat;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire s'assure que les employés affectés à la réception et à l'analyse des signalements soient effectivement évalués annuellement, selon les règles de la fonction publique;

Que le Commissaire prenne les moyens nécessaires pour obtenir la reconnaissance et la mise en œuvre du principe de sa seule responsabilité pour la formulation d'attentes et pour l'évaluation de tout le personnel d'enquête à son service, dont les policiers en prêt de service pendant toute la durée du prêt de service, y compris ceux de la Sûreté du Québec, selon le modèle du protocole conclu avec les municipalités pour le prêt de service d'enquêteurs de leur corps de police;

Que le Commissaire fasse rapport au Comité de la mise en œuvre de cette recommandation le ou avant le 31 mars 2021.

Recommandation 2/29

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DE MEMBRES DU PERSONNEL D'ENQUÊTE

Considérant que, selon des renseignements communiqués au Comité par le Commissaire, une partie des policiers enquêteurs à son service n'ont pas complété le Programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec;

Considérant les dispositions du Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police (chapitre P-13.1, r.3) dont particulièrement l'article 1 : « Le policier qui exerce une fonction d'enquêteur doit avoir réussi le Programme de formation initiale en enquête policière de l'École nationale de police du Québec »;

Considérant que le corps de police du Commissaire, reconnu comme corps de police spécialisé par la Loi sur la police (article 89.2), est assujéti au règlement précité;

Considérant l'intérêt pour des enquêteurs de se perfectionner, notamment quant à la nature particulière de la criminalité que le Commissaire a le mandat d'enquêter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux enquêteurs policiers à son service les composantes de formation spécialisée qui pourraient leur être utiles dans leur travail, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Recommandation 2/30***PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES GESTIONNAIRES OU DES SUPERVISEURS D'ENQUÊTE***

Considérant la spécificité du domaine de criminalité propre au mandat du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant les particularités de la composition, par voie de prêts de service, du corps de police du Commissaire à la lutte contre la corruption, de même que la variété des formations et des expériences de policiers prêtés au Commissaire;

Considérant la longueur fréquente des enquêtes menées par le corps de police du CLCC, dans un contexte de roulement de personnel d'enquête;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que, dans ses plans de formation en cours d'élaboration, le Commissaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer aux gestionnaires ou superviseurs des enquêtes des formations spécialisées susceptibles d'améliorer leurs compétences professionnelles en gestion d'enquêtes, sous toutes les formes pertinentes et pratiques en situation d'emploi, en fonction de la nature particulière de la criminalité qui relève de la compétence du Commissaire, et ce, en collaboration avec les établissements de formation offrant des programmes en enquête criminelle.

Recommandation 2/31***INFORMATIONS POUR ÉCLAIRER LES SIGNALEMENTS***

Considérant que les deux tiers des signalements sont déclarés « Hors mandat ou frivole » au terme de leur analyse par le personnel du Commissaire;

Considérant que la notion d'« acte répréhensible » et les diverses formes que peut prendre un tel acte ne sont pas expliquées dans les documents du Commissaire au-delà d'une citation des textes juridiques, lesquels ne se prêtent pas toujours à une lecture éclairante pour les non-spécialistes;

Considérant que plusieurs organismes publics québécois sont susceptibles de recevoir des plaintes de citoyens et que ces derniers ne sont pas nécessairement bien informés de la spécificité du mandat du Commissaire, par rapport à celui d'autres organismes (par exemple : Commission municipale du Québec, Autorité des marchés publics, bureaux d'inspecteurs de municipalités, etc.);

Considérant qu'il y a lieu de mieux éclairer les personnes désireuses d'effectuer un signalement à s'adresser à la bonne porte;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire recherche et évalue les moyens qui lui paraissent les plus appropriés :

- (1) pour faire mieux comprendre du public ce que sont « les actes répréhensibles » qui peuvent lui être signalés;
- (2) pour faire mieux comprendre la spécificité de son mandat, comparativement au mandat d'autres organismes publics également susceptibles de recevoir des signalements

Que la mise en œuvre de la présente recommandation soit achevée pour le 31 décembre 2021.

Recommandation 2/32

BAISSE TENDANCIELLE DES SIGNALEMENTS ADRESSÉS AU COMMISSAIRE

Considérant les fluctuations dans le nombre des signalements adressés au CLCC selon les rapports annuels de gestion;

Considérant que l'évolution du nombre annuel de signalements depuis 2012-2013, donne à penser qu'il s'agit d'une situation de baisse tendancielle;

Considérant qu'une telle baisse tendancielle, si elle se confirmait, susciterait des questions multiples;

Considérant que les rapports annuels de gestion du CLCC pour les récentes années enregistrent la baisse sans la commenter;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire réalise une étude sur les fluctuations du nombre annuel de signalements qu'il reçoit et sur l'existence possible d'une baisse tendancielle.

Recommandation 2/33**DÉLAI REQUIS POUR LA RÉCEPTION ET L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS**

Considérant les étapes successives de traitement des signalements;

Considérant l'intérêt pour le Commissaire de comparer ses délais moyens de traitement des signalements à celle d'organismes assumant une mission semblable à la sienne;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire procède à une étude du délai moyen requis, sur quelques années, pour la réception et l'analyse d'un signalement afin de pouvoir se comparer à d'autres organismes assumant une mission semblable à la sienne et de s'assurer que ces délais ne portent pas préjudice à la diligence requise en matière de lutte contre la corruption.

Que, dans un but d'amélioration continue, le Commissaire effectue une vigie ou analyse comparative des mécanismes de réception et d'analyse des signalements, des plaintes ou des autres dénonciations d'autres organismes ayant une mission semblable à la sienne.

Recommandation 2/34**RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES SIGNALEMENTS**

Considérant les données sur les résultats de l'analyse des signalements;

Considérant que deux signalements sur trois sont classés dans une même catégorie intitulée « Hors mandat ou frivole »;

Considérant qu'une décision déclarant « Frivole » un signalement et qu'une décision déclarant « Hors mandat » du CLCC désignent des réalités tout à fait différentes;

Considérant que la proportion de signalements transmis au Commissaire par voie électronique et déclarée « Hors mandat ou frivole » est en croissance;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le Commissaire distingue dans ses statistiques, notamment celles publiées dans son rapport annuel de gestion, les signalements considérés comme « Frivole » et ceux considérés comme extérieurs à son mandat, mais susceptibles d'être transférés à un autre organisme préposé à l'examen d'actes répréhensibles, criminels ou pénaux, impliquant des organismes publics.

Que le Commissaire fasse connaître, dans les statistiques publiées dans son rapport annuel de gestion, les organismes publics auxquels il a transmis des signalements « Hors mandat », mais qui justifient l'examen par de tels organismes publics.

Que le Commissaire examine aussi la valeur relative des divers modes de transmission de signalements et l'incidence que peut avoir leur mode de transmission sur le traitement de ces derniers par le CLCC et les décisions rendues sur leur recevabilité.

