

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

*Rapport
d'activités
pour l'année
2018-2019*

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

*Rapport
d'activités
pour l'année
2018-2019*

Dépôt légal - 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-84257-6 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-84254-5 (PDF)

ISSN : 2562-6469 (version imprimée)

ISSN : 2562-6477 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2019

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

Le 13 juin 2019

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 premier rapport d'activités du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption.

Ce premier rapport rend compte des activités du Comité pour l'année 2018-2019, depuis la nomination des trois membres le constituant.

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

MISE EN GARDE	1
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	7
Chapitre I - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION	11
I.1 Statut du Comité	11
I.2 Composition du Comité	11
I.2.1 NOMBRE DE MEMBRES ET DURÉE DE LEUR MANDAT	11
I.2.2 CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ	12
I.2.3 SÉLECTION DE MEMBRES POSSIBLES	12
I.2.4 CONDITIONS DE TRAVAIL DES MEMBRES	12
I.2.5 PROTECTION DES MEMBRES	12
I.2.6 ASSERMENTATION	13
I.3 Mandat et pouvoirs du Comité de surveillance de l'UPAC	13
I.4 Règles et obligations applicables au Comité	14
Chapitre II - ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2018-2019	17
II.1 Établissement du Comité	17
II.1.1 CRÉATION LÉGISLATIVE	17
II.1.2 COMPOSITION DU COMITÉ	17
II.1.3 NOMINATION DES MEMBRES DU COMITÉ	17
II.1.4 DÉCRET FIXANT LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES MEMBRES DU COMITÉ	18
II.1.5 ASSERMENTATION DES MEMBRES	18
II.2 Modes de fonctionnement établis par le Comité	18
II.2.1 DÉCISIONS PAR CONSENSUS	18
II.2.2 TYPES D'ACTIVITÉS DU COMITÉ	18
II.2.3 DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES MEMBRES	19
II.2.4 FACTURATION AU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	19
II.3 Séances tenues par le Comité	19
II.4 Rencontres officielles du Comité	20
II.5 Plan de travail triennal du Comité	21
II.6 Ressources du Comité	21
II.7 Compréhension du mandat du Comité	22

Chapitre III - OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS DU COMITÉ.....	25
III.1 Genèse, composition de l'UPAC et organismes partenaires	26
III.1.1 GENÈSE DE L'UPAC.....	26
III.1.2 UNE ENTITÉ OPÉRATIONNELLE CONSTRUITE.....	28
III.1.3 RESSOURCES	35
III.2 Premier inventaire d'enjeux.....	35
III.2.1 DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'UPAC ET DE SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ.....	36
III.2.2 UN ENJEU DE COMMUNICATIONS.....	38
III.2.3 FORMATION	39
III.2.4 COLLABORATION, COOPÉRATION, CONCERTATION ET PARTENARIATS.....	39
III.2.5 ENJEUX INTÉRESSANT PLUS PARTICULIÈREMENT LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ..	41
III.3 Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption pour 2017-2018.	43
III.3.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT DE GESTION AUX EXIGENCES APPLICABLES.....	43
III.3.2 CONTENU DU RAPPORT DE GESTION	48
III.4 Protocole intervenu entre le Commissaire à la lutte contre la corruption, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec et projet d'entente avec les municipalités pour le prêt de service de policiers municipaux.....	53
III.4.1. CARACTÈRE TRIPARTITE DU PROTOCOLE.....	53
III.4.2 EFFETS DE L'APPLICATION DU PROTOCOLE.....	54
III.4.3 AUTRES QUESTIONS.....	56
III.4.4 PROJET D'ENTENTE AVEC LES MUNICIPALITÉS POUR LE PRÊT DE SERVICE DE POLICIERS MUNICIPAUX.....	57
III.5 Politiques de gestion de l'UPAC	58
III.5.1 ÉTAT DE SITUATION CONCERNANT LES POLITIQUES DE GESTION	59
III.5.2 OBSERVATIONS SUR LE DOSSIER DU DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES DE GESTION	60
III.5.3 NOTES COMPLÉMENTAIRES SUR L'ORGANISATION ET L'ORGANIGRAMME DE L'UPAC	63
III.6 Le corps de police spécialisé au regard de certaines obligations ou exigences de la <i>Loi sur la police</i>	64
III.6.1 EXIGENCES RELATIVES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	64
III.6.2 DISCIPLINE INTERNE ET RÈGLEMENT DISCIPLINAIRE	65
III.6.3 MESURES RELATIVES À L'ÉTHIQUE.....	65
III.7 Audit particulier par le Vérificateur général du Québec (juin 2018)	66
III.8 À propos de la mission, de la vision et des valeurs de l'UPAC	68
III.8.1 AFFIRMATION DE LA MISSION DE L'UPAC	68
III.8.2. ACTIONS ET PRATIQUES VISANT LA MISE EN ŒUVRE DES VALEURS DE L'UPAC.....	69

III.8.3 CONNAISSANCE DES VALEURS DE L'UPAC	72
III.8.4 NOTES COMPLÉMENTAIRES RELATIVES À L'ÉNONCÉ DE MISSION ET DE VISION.....	72
III.9 Gestion stratégique de l'UPAC.....	73
III.9.1 OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	73
III.9.2 PERSPECTIVES POUR LE PROCHAIN PLAN STRATÉGIQUE.....	74
Chapitre IV - RECOMMANDATIONS	77
IV.1 Recommandations concernant la constitution complète du corps de police spécialisé au sein de l'UPAC	77
IV.1.1 PERSPECTIVES STRATÉGIQUES D'ACTION CONCERNANT L'UPAC	77
IV.1.2 EXIGENCES DE LA <i>LOI SUR LA POLICE</i>	84
IV.1.3 DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES DE GESTION	88
IV.1.4 HABILITATIONS DE SÉCURITÉ	92
IV.1.5 RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE.....	93
IV.2 Recommandations concernant la collaboration, la coopération, la concertation et les partenariats.....	95
IV.2.1 PARTENARIATS AVEC DES CORPS POLICIERS.....	95
IV.2.2 PARTENARIATS AVEC DES ORGANISMES CIVILS.....	97
IV.2.3 RECOURS AU SAVOIR ET AUX MEILLEURES PRATIQUES	102
IV.3 Recommandations adressées plus particulièrement au gouvernement.....	104
IV.3.1 PLAN STRATÉGIQUE DU COMMISSAIRE.....	104
IV.3.2 PRÉSENCE ET VISIBILITÉ DE L'UPAC	105
IV.3.3 BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE L'UPAC.....	106
IV.3.4 ÉVALUATION ET PROTECTION DU COMMISSAIRE	108
IV.4 Échéances pour la mise en œuvre des recommandations.....	110
Liste des annexes.....	113

MISE EN GARDE

À la lumière de certains événements récents concernant l'Unité permanente anticorruption, qui ont fait l'objet de multiples manchettes des médias imprimés et électroniques, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) juge nécessaire de formuler une mise en garde aux personnes lisant son premier rapport d'activités pour l'exercice 2018-2019.

ÉVÈNEMENTS RÉCENTS CONCERNANT L'UPAC

On se souviendra qu'à compter du 16 mai 2019 et dans les jours qui ont suivi, des médias, tant imprimés qu'électroniques, ont fait état d'allégations de fabrication de preuves impliquant l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Selon les médias en cause, les allégations résulteraient du témoignage d'un ancien directeur des opérations de l'UPAC. Ce témoignage serait en possession du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP).

Ces événements s'ajoutent à d'autres difficultés de l'UPAC déjà rendues publiques, dont certaines ont conduit le ministère de la Sécurité publique à demander au Bureau des enquêtes indépendantes, le 25 octobre 2018, de faire enquête sur des fuites qui se seraient produites à l'UPAC.

Le CSUPAC est très conscient que ces multiples événements font naître de très grandes attentes à l'endroit du présent rapport d'activités déposé, comme la loi le requiert, au président de l'Assemblée nationale.

La présente mise en garde vise à prévenir toute méprise sur la nature, les pouvoirs et les responsabilités du CSUPAC et sur l'interprétation à donner au présent rapport d'activités.

PRÉCISIONS CONCERNANT LE PREMIER RAPPORT D'ACTIVITÉS DU CSUPAC

Le CSUPAC informe toutes les personnes qui liront son premier rapport annuel d'activités que celui-ci ne traitera pas des problèmes de l'UPAC évoqués dans les paragraphes qui précèdent. Par respect pour toutes les personnes lisant le présent rapport, le Comité juge nécessaire d'exposer les motifs qui l'ont conduit à ne pas traiter des problèmes en cause.

1. Intervention du Directeur des poursuites criminelles et pénales

Les allégations de fabrication de preuves précédemment évoquées seraient présentement entre les mains du Directeur des poursuites criminelles et pénales. Elles ne sont donc en aucune manière sujettes à un examen du CSUPAC.

2. Intervention du Bureau des enquêtes indépendantes

En ce qui concerne les allégations de fuites à l'UPAC qui étaient déjà dans le domaine public au moment où le CSUPAC a commencé ses travaux, le ministère de la Sécurité publique a donné au Bureau des enquêtes indépendantes, le 25 octobre 2018, le mandat de les soumettre à une enquête policière. De ce fait et compte tenu de leur nature, ces allégations ne relèvent pas de la compétence du CSUPAC.

3. Dispositions de la loi régissant le CSUPAC

En outre, des dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLC) fixent des balises que le CSUPAC doit respecter dans son travail.

C'est en effet ce que précise l'article 35.4, particulièrement son deuxième paragraphe :

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 les infractions à la loi.

La loi ajoute que, avant de rendre public tout avis, le CSUPAC « doit préalablement consulter le directeur des poursuites criminelles et pénales afin de s'assurer du respect de l'article 35.4. » Pour son rapport d'activités de 2018-2019, le CSUPAC s'est conformé à cette prescription de la loi et il a donné suite aux recommandations du DPCP.

4. Nature du mandat et des pouvoirs du Comité de surveillance

Il est essentiel de bien comprendre que le rapport d'activités du CSUPAC rend compte d'activités qui ont été réalisées dans le périmètre tracé par les pouvoirs qui sont attribués au Comité pour réaliser son mandat.

Le mandat du CSUPAC consiste à « donner son avis après avoir procédé aux vérifications et aux examens nécessaires » (LCLC, article 35.3). Ce mandat s'exerce dans le cadre des pouvoirs que la loi confère au Comité :

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.

Le Comité n'a pas les pouvoirs d'un agent de la paix ni ceux d'enquête d'un corps policier. Il n'a pas les pouvoirs du Commissaire à la déontologie policière de citer un policier devant le Comité de déontologie policière ou de transmettre le dossier d'un policier au directeur des poursuites criminelles et pénales. Le CSUPAC n'a pas les pouvoirs de tribunal administratif spécialisé attribués au Comité de déontologie policière, notamment celui de « connaître et disposer de toute citation en matière de déontologie policière (*Loi sur la police*, art. 194 1°), ni ses pouvoirs en matière de procédures (*Loi sur la police*, articles 213 et suivants), ni ses pouvoirs de sanction d'un policier (*Loi sur la police*, article 234). Ce qui est encore plus important dans le présent contexte, c'est le fait que le CSUPAC n'a pas les pouvoirs d'une commission d'enquête de contraindre des personnes en les assignant à comparaître, à témoigner sous serment, et à déposer des documents, à défaut de quoi la commission dispose de sanctions. De plus, les membres du Comité ne bénéficient pas de la même immunité ni des mêmes privilèges que ceux accordés aux membres d'une commission d'enquête et qui sont ceux des juges de la Cour supérieure. Le CSUPAC ne dispose pas non plus des ressources matérielles généralement consenties aux commissions d'enquête.

Le CSUPAC ne procède donc pas à des enquêtes pouvant mener à des sanctions contre des personnes. Son rôle est de surveiller le fonctionnement de l'UPAC; sa préoccupation est de nature systémique.

Le CSUPAC conclut que ces raisons, la prudence nécessaire à un nouvel organisme entreprenant un mandat de *surveillance* et non d'enquête, de contrainte, ou de sanction de personnes, et la nécessité pour le CSUPAC de comprendre la nature, l'organisation, la variété des fonctions (« *prévenir, vérifier, enquêter* »), le mode de fonctionnement de l'UPAC, expliquent la nature, le contenu et la portée du premier rapport annuel d'activités.

Cela précisé, le CSUPAC juge tout aussi nécessaire de signaler que son rapport d'activités pour l'exercice 2018-2019 comporte 23 recommandations. Plusieurs concernent directement la fonction d'enquête et le corps de police spécialisé de l'UPAC, notamment en termes d'organisation, de recrutement d'enquêteurs, de formation générale, d'encadrement

éthique et réglementaire, de collaboration avec d'autres corps policiers. Ces recommandations, qui ne sont pas sans rappeler certaines des recommandations formulées à l'époque par la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, ne refont pas le passé, ni n'empêchent que des événements comme ceux évoqués précédemment aient eu lieu. Cependant, le CSUPAC est convaincu que ces recommandations pourront améliorer l'avenir.

SOMMAIRE

Le présent rapport constitue une première approche de la réalité de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et il résume les activités du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) pour sa première année d'existence, donc pour l'exercice 2018-2019.

Le rapport comporte quatre chapitres.

Le premier chapitre examine les dispositions de la *Loi concernant la lutte à la corruption* (ch. L-6.1) régissant le Comité de surveillance. Il faut rappeler que le CSUPAC a vu le jour suite à l'adoption, le 14 février 2018, du projet de loi 107 intitulé *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*. Ce projet de loi a introduit deux changements majeurs à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, soit la reconnaissance de l'existence en l'UPAC d'un corps de police spécialisé, et l'introduction d'un nouveau chapitre intitulé « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption ».

Le deuxième chapitre du rapport décrit la mise en place du Comité de surveillance, ses modes de fonctionnement, son plan de travail pour les années 2019-2022, et ses activités au cours de l'exercice 2018-2019, à compter de la nomination du président et des membres le 14 juin 2018 et leur assermentation le 26 juin 2018.

Le troisième chapitre traite des observations et constatations du Comité de surveillance concernant l'UPAC. Après avoir rappelé la genèse et le développement de l'UPAC, une entité composée d'un corps de police spécialisé et d'équipes désignées provenant de ministères gouvernementaux ou d'organismes publics, le rapport fait état d'un certain nombre d'enjeux et d'observations identifiés à la suite d'analyse et de réflexions. Le Comité de surveillance a identifié deux grands enjeux relatifs à l'UPAC.

Un premier enjeu concerne la constitution complète, au sein de l'UPAC, d'un corps de police spécialisé dirigé par le Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC). Cet enjeu implique notamment :

- un effort concerté de toutes les parties intéressées pour que ce corps de police soit mis en place d'ici le 31 mars 2023;
- la nécessité que le CLCC se dote d'un profil de compétences professionnelles nécessaire à la conduite des enquêtes spécialisées dont il a l'exclusivité.

Un deuxième enjeu concerne la collaboration, la coopération, la concertation et les partenariats entre l'UPAC et les divers organismes publics auxquels elle est liée depuis 2011. À cet égard, il y a intérêt à développer des relations plus structurées entre l'UPAC avec ses partenaires de même qu'avec les milieux universitaires, qui permettraient

d'assurer une vision d'ensemble des situations à risque et de développer des stratégies d'enquête et d'intervention plus systématiques. Le Comité de surveillance a aussi examiné différentes dimensions des relations entre l'UPAC et ses partenaires.

Par ailleurs, le Comité, comme l'exige la loi, a examiné le *Rapport annuel de gestion* de l'UPAC. Bien que celui-ci respecte les recommandations du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que les exigences de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, il pourra être bonifié, notamment par l'ajout de sections relatives aux faits saillants, aux principales réussites, à l'analyse de la conjoncture dans laquelle s'est trouvée l'UPAC et aux dossiers prioritaires ou en développement.

En outre, un protocole d'entente ainsi qu'un projet de protocole pour assurer le prêt de service de policiers enquêteurs à l'UPAC, d'une part entre l'UPAC, la Sûreté du Québec (SQ) et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ) et d'autre part avec les municipalités ont été examinés.

Le rapport d'activités du Comité de surveillance comporte un quatrième chapitre dans lequel sont formulées 23 recommandations, correspondant aux diverses questions examinées au chapitre 3.

INTRODUCTION

Le présent document constitue le premier rapport d'activités du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC). Ce rapport rend compte des activités du Comité pour l'année 2018-2019. Plus précisément, la période traitée débute le 14 juin 2018, journée où l'Assemblée nationale du Québec a nommé les trois membres du CSUPAC, et prend fin le 31 mars 2019.

Ce rapport est rédigé en conformité avec 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.

Dans l'espoir de bien répondre aux attentes de l'Assemblée nationale et aussi à celles de la population en général, le rapport comporte quatre 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 depuis la nomination de ses membres. Le troisième chapitre traite de l'objet propre du Comité, soit de l'Unité permanente anticorruption. Ce chapitre fait état des observations et des constatations du Comité. Enfin, dans un quatrième chapitre, le Comité formule 23 recommandations.

Pour compléter ces quatre chapitres, le rapport comporte des annexes fournissant des informations utiles à une meilleure connaissance du Comité.

Cela dit, et puisqu'il s'agit précisément d'un premier rapport d'activités, il convient ici de formuler des remarques que les membres du Comité jugent nécessaires.

En premier lieu, les membres du CSUPAC sont nommés par l'Assemblée nationale du Québec, avec l'exigence d'une majorité des deux tiers. Cela leur confère une pleine légitimité auprès des élus, de la population et de l'UPAC elle-même. En même temps, ce mode de nomination leur assigne de grandes responsabilités. Les membres accueillent donc avec humilité et avec un sens très aigu du devoir la charge qui leur est confiée. Elles et il voudront tout mettre en œuvre pour justifier la confiance que leur a témoignée l'Assemblée nationale comme fiduciaire du bien public.

En deuxième lieu, les membres ont été nommés pour sept ans dans le cas du président et cinq ans dans le cas des deux autres membres. La durée des mandats, de l'avis des membres,

comporte des enseignements. Le premier est que les membres peuvent s'engager dans leur travail sans précipitation induite et sans ressentir la pression d'échéances accélérées, ce qui pourrait s'avérer très préjudiciable à la bonne exécution de leurs tâches et à la qualité de leurs commentaires, avis et recommandations. De plus, comme le mandat n'est pas renouvelable, les membres se sentent protégés contre d'éventuelles tentations d'ambition personnelle. Aucune complaisance ne pourra leur valoir un deuxième mandat, si telle devenait leur ambition. Aussi, les membres ont le vif sentiment de pouvoir se consacrer en toute sérénité à leur mandat. Telle est bien leur intention.

En troisième lieu, comme leurs concitoyennes et concitoyens, les membres trouvent profondément répugnants les abus de confiance dont certains élus ou des 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 fautes, de constituer des preuves allant au-delà du doute raisonnable, et de châtier les élus et 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 rappelleront des conduites de trahison de la confiance que la population avait mise en eux. Par ailleurs, comme on le sait, la corruption des 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. 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 de l'UPAC.

En quatrième lieu, les membres du Comité comprennent la complexité de leurs tâches et responsabilités et sont sensibles à l'étroitesse du périmètre dans lequel leur travail doit se réaliser. Peut-être la meilleure manière pour les membres du Comité de s'exprimer sur cette question consiste-t-elle à citer ce qu'écrivaient d'autres personnes préposées à la surveillance d'un corps de police dans leur propre premier rapport annuel d'activités :

[...] la surveillance, par des personnes issues de la société civile, des appareils policiers, de leur fonctionnement et de leurs activités est un processus exposé à des contraintes potentiellement contradictoires. D'une part, dans un État de droit, les appareils policiers sont et doivent demeurer soumis aux lois communes, répondre de leurs activités devant les autorités légitimes et rendre compte de leur action. D'autre part, une partie du travail policier doit, en raison de sa nature même, s'entourer d'une aire de discrétion, sans laquelle son efficacité se trouverait rapidement mise en péril. Cela illustre, en fait, le problème central d'une société démocratique : comment combattre efficacement une criminalité qui, à certains égards, prend figure d'insurrection organisée ou même de guerre civile contre l'ordre politique et social démocratique et fondé sur le respect des droits et libertés des personnes, en recourant à des moyens appropriés et puissants et en les déployant sans naïveté, mais sans pour autant

compromettre les valeurs démocratiques et les droits et libertés des personnes dont la défense demeure toujours l'objectif final et la norme obligée¹?

Comme le veut un propos souvent répété, « pessimisme de l'intelligence, mais optimisme de la volonté »!

C'est avec confiance que les membres du Comité de surveillance des activités de l'UPAC se sont engagés dans leur première année d'activités. Le présent rapport, faut-il le rappeler, est une *première* étape dans un travail qui sera complexe et long.

¹ Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, *Rapport annuel 2000-2001*, p. 1-2.

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

Les dispositions législatives régissant le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (ci-après « le Comité » ou « CSUPAC ») 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'amendée en 2018. Cette loi fut d'abord adoptée en 2011 (chapitre 17 des lois de 2011), puis modifiée, notamment en 2012 (chapitre 25), 2013 (chapitres 16 et 23), 2015 (chapitre 8), 2016 (chapitre 34), 2017 (chapitre 27) et 2018 (chapitre 1). Toutes les dispositions législatives concernant le Comité appartiennent aux amendements de 2018.

Considérant la nouveauté que représente le CSUPAC et le fait que le présent rapport d'activités est une première, le Comité juge utile de rappeler les dispositions législatives le régissant. On trouvera en annexe les articles de la loi qui concernent le Comité.

I.1 Statut du Comité

Le Comité, institué en vertu de l'article 35.2 de la loi, a un caractère permanent. Un tel caractère le démarque d'un autre comité comparable, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, qui fut créé en 2000 pour une durée de cinq années et aboli en 2005. On trouvera en annexe 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 de limite dans le temps à l'existence du Comité, le législateur a néanmoins prévu un moment où il sera possible à l'Assemblée nationale d'être informée de 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).

1.2.2 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 créée 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 devaient également, avant d'être nommées, « satisfaire aux exigences d'une enquête de filtrage de sécurité », comme le précisait l'appel de candidatures.

1.2.3 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.

1.2.4 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).

1.2.5 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 de surveillance de l'UPAC

La loi définit de manière à la fois précise et souple 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 suscitent 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 examens auxquels se livre le Comité ont lieu « au moment, à la fréquence et de la manière » qu'il détermine lui-même. Également, il lui est 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 identifie les infractions dont se rendent coupables les personnes qui entravent le travail du Comité soit par leur propre action ou inaction ou par des encouragements amenant 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 compétences attribués au Comité, ainsi que du statut, des privilèges, des protections et immunités accordées au président et aux membres, le CSUPAC est assujéti à des règles et 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, comme on le dit en anglais, n'est autorisé à se livrer à du *second guessing* des décisions de l'UPAC. Le Comité est complètement à l'extérieur du 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 termes plus imagés, le Comité n'enquête que sur l'UPAC et pas du tout 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 que réalisée par l'UPAC et des suites que cette dernière aura données aux dénonciations ou signalements reçus, que le Comité pourra identifier des difficultés, faiblesses ou 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 par 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 créent 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. Au cours des neuf premiers mois de son existence, 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.

Chapitre II - ACTIVITÉS DU COMITÉ PENDANT L'ANNÉE 2018-2019

Le présent chapitre relate les activités du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption pendant la période débutant le 14 juin 2018. Ce chapitre est donc particulier dans la mesure où il correspond à une période moindre qu'une année et où certains événements survenus durant l'année n'ont pas un caractère récurrent.

II.1 Établissement du Comité

L'établissement du Comité de surveillance des activités de l'UPAC s'est réalisé en cinq étapes distinctes.

II.1.1 CRÉATION LÉGISLATIVE

En premier lieu, la création législative du Comité a été chose faite le 14 février 2018 lorsque l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi 107 intitulé *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*. Ce projet de loi avait pour effet de modifier notamment la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1). L'article 22 du projet de loi introduit dans la loi existante un nouveau chapitre III.1 intitulé « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption » et une série d'articles numérotés 35.2 à 35.25. Le projet de loi 107 a été sanctionné le jour même de son adoption, le 14 février 2018. Il constitue le chapitre 1 des lois de 2018.

Ci-après, toute référence à la loi sera celle de la version amendée (chapitre L-6.1).

II.1.2 COMPOSITION DU COMITÉ

Dans un deuxième temps, le Comité a été composé. Un appel de candidatures a été publié à compter du 24 mars 2018 invitant les personnes intéressées à la fonction à temps partiel de membre du Comité à soumettre leur candidature au comité de sélection institué en vertu de l'article 35.10 de la loi. L'ensemble du processus s'est déroulé sous la supervision du Secrétariat aux emplois supérieurs qui a reçu les recommandations auxquelles le Comité de sélection est parvenu après les entrevues avec les personnes qui répondaient aux conditions d'admissibilité et aux critères de sélection.

II.1.3 NOMINATION DES MEMBRES DU COMITÉ

Comme prévu par la loi, l'Assemblée nationale, agissant sur proposition du premier ministre lors de sa séance du 14 juin 2018, à la rubrique des motions sans préavis, a procédé aux trois nominations nécessaires par un vote de 103 pour, aucune opposition et quatre abstentions.

On trouvera en annexe les notes biographiques des membres du Comité.

II.1.4 DÉCRET FIXANT LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES MEMBRES DU COMITÉ

Le 20 juin 2018, le gouvernement du Québec a adopté le décret 863-2018 intitulé « Concernant la détermination de la rémunération et des autres conditions de travail des membres et du président du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption ». On trouvera ce décret en annexe.

II.1.5 ASSERMENTATION DES MEMBRES

Finalement, le 26 juin 2018, le président et les deux membres du Comité ont été assermentés par le président de l'Assemblée nationale, à son bureau de comté, à Montréal.

Cette date marque véritablement l'entrée en activité du Comité, d'autant plus que les membres ont tenu leur première séance formelle immédiatement après leur assermentation.

II.2 Modes de fonctionnement établis par le Comité

Au cours de sa première année d'existence, le Comité a progressivement établi des modes de fonctionnement pour assurer à la fois le respect de son mandat, l'efficacité de ses travaux et la bonne coordination et collaboration entre les membres.

Parmi les principaux éléments de ces modes de fonctionnement, on peut citer les suivants :

II.2.1 DÉCISIONS PAR CONSENSUS

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

II.2.2 TYPES D'ACTIVITÉS DU COMITÉ

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

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, accompagnées d'un dossier, soumises à la règle du quorum et 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.

Les membres ont convenu que 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.

On trouvera en annexe la résolution du Comité établissant ces types d'activités.

II.2.3 DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES MEMBRES

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

II.2.4 FACTURATION AU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Les demandes de paiement d'honoraires et de remboursement des dépenses des membres font l'objet d'une facturation et sont approuvées par le président et acheminées au ministère de la Sécurité publique qui en assure le paiement. Dans le cas du président, ses factures sont soumises à l'approbation de la sous-ministre de la Sécurité publique.

II.3 Séances tenues par le Comité

Au cours de la période allant du 26 juin 2018 au 31 mars 2019, le Comité a tenu six séances officielles :

Première séance :	26 juin 2018	Quatrième séance :	11 octobre 2018
Deuxième séance :	5 septembre 2018	Cinquième séance :	28 novembre 2018
Troisième séance :	3 octobre 2018	Sixième séance :	19 décembre 2018

II.4 Rencontres officielles du Comité

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

Nº	Date	Personne, organisme, instance, groupe rencontrés
1	12 09 2018	UPAC : Commissaire R. Lafrenière, Mme C. Beaudry (planification), M. Barabé (conseiller stratégique), Me M.C. Laberge (conseillère juridique)
2	19 09 2018	UPAC : Commissaire R. Lafrenière, M. Blais (gestion des signalements), Me É. René (vérification, intégrité des entreprises), M. Pelletier (vérification administrative), F. Gaudreau (enquêtes) et aussi, pour les différents aspects des enquêtes, S. Richard (Revenu-Québec), Me M. Léonard (procureure aux poursuites criminelles et pénales en prêt de service à l'UPAC comme conseillère), B. Pinet (UPAC - Liaison avec le CSUPAC), C. Barnabé (documentation)
3	26 09 2018	UPAC : B. Pinet (prévention et détection), C. Beaudry (planification), É. Robichaud (gestion des ressources humaines), C. Barnabé (documentation)
4	3 10 2018	Directeur des poursuites criminelles et pénales : Me A. Murphy, directrice; Me J. Grandchamp, procureure en chef, Bureau de la grande criminalité; Me P. Michel, Bureau du service juridique
5	25 10 2018	Sûreté du Québec : Y. Morency, directeur général par intérim; A. Goulet, chef de la grande fonction des enquêtes
6	25 10 2018	SPVM : inspecteurs-chefs D. Farias et A. Iannantuoni, service des enquêtes
7	28 11 2018	Professeur C. Morselli, École de criminologie, Université de Montréal
8	28 11 2018	Bureau des enquêtes indépendantes : Me M. Giauque
9	5 12 2018	Régie du bâtiment du Québec : M. Beaudoin, Me N. Marcoux, M ^{me} L. Lejeune
10	6 12 2018	Commission de la construction du Québec : Mme D. Lemieux, M. J. F. Pelletier, M. B. Thibault
11	7 12 2018	Autorité des marchés publics : M. D. Gallant, M ^{me} C. Hamel
12	7 12 2018	Revenu Québec, Direction générale des enquêtes, de l'inspection et des poursuites pénales : M. S. Vinet, Me S. Richard
13	21 01 2019	Autorité des Marchés financiers : MM. J.-F. Fortin et F. Pérodeau
14	28 01 2019	UPAC : M. F. Gaudreau, Commissaire par intérim, Mme C. Beaudry, secrétaire générale du commissaire.
15	28 02 2019	UPAC : M. F. Gaudreau, Commissaire par intérim, MM. B. Pinet et É. René, Mmes C. Beaudry et C. Barnabé

II.5 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 rencontrés dans la mise en place de sa permanence et des ressources de soutien la constituant, le Comité a pris la décision, lors de sa sixième séance, le 19 décembre 2018, que le plan de travail correspondra plutôt aux années 2019-2022. On trouvera en annexe le plan de travail.

Ce plan distingue trois types de réalisations récurrentes du Comité :

- (1) Rapport annuel de ses activités, lequel doit comprendre un avis sur le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption.
- (2) Rencontres officielles statutaires avec l'UPAC. Chaque année, le Comité tiendra trois rencontres officielles statutaires avec l'UPAC dans le cadre du Programme d'examen continu de cet organisme. En vue de chaque rencontre officielle statutaire, le Comité enverra à l'UPAC une série de questions. Des recommandations pourront découler de ces rencontres officielles statutaires et de telles recommandations pourront figurer soit dans un document spécifique, soit dans le rapport annuel d'activités du Comité. (Le Comité pourra aussi tenir d'autres rencontres officielles avec l'UPAC.)
- (3) Chantiers annuels : pour la période 2019-2022, le Comité veut réaliser annuellement deux chantiers sur différents aspects de l'UPAC, de son organisation et de son fonctionnement. Les travaux de recherche, d'analyse et de rédaction préliminaire requis par ces chantiers seront réalisés par la permanence du Comité, selon le mandat et les problématiques arrêtés par ce dernier et sous la supervision immédiate d'un membre du Comité. Chaque chantier donnera lieu à un document faisant état des observations, constatations et analyses du Comité et, lorsque pertinent, de recommandations.

Outre le rapport annuel d'activités, les documents produits par le Comité seront remis au président de l'Assemblée nationale, 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.

II.6 Ressources du Comité

Au cours de l'exercice 2018-2019, le temps et l'énergie des trois membres du CSUPAC ont constitué la somme totale des ressources du Comité. Les membres ont fourni leurs propres instruments de travail.

Le ministère de la Sécurité publique a néanmoins identifié et proposé les ressources humaines et matérielles susceptibles d'être allouées au Comité : personnel, locaux, équipements.

À deux reprises, un appel de candidatures a été lancé pour recruter un (e) secrétaire du Comité. Le deuxième appel a suscité une demi-douzaine de candidatures recevables. Des

entrevues de sélection ont été tenues le 14 mars 2019 et ont conduit au recrutement du secrétaire. Celui-ci entrera en fonction au début de l'exercice 2019-2020.

II.7 Compréhension du mandat du Comité

Au cours de leur première année d'activité, les membres du Comité se sont efforcés de bien comprendre la nature et les exigences de leur mandat. À cette fin, trois sources ont été utiles.

En premier lieu, comme le montre le premier chapitre de ce rapport, la loi instituant le Comité et aussi l'UPAC a été soigneusement étudiée. La *Loi concernant la lutte contre la corruption* comporte des articles très clairs 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. Les membres ont aussi pris connaissance des dispositions législatives et réglementaires régissant les organismes partenaires de l'UPAC (voir le chapitre III).

En deuxième lieu, les rencontres officielles tenues avec le Commissaire à la lutte contre la corruption et ses équipes, de même que celles tenues avec les partenaires de l'UPAC, ont permis de connaître et de mieux comprendre l'objet soumis à la surveillance du Comité et aussi les attentes que l'on nourrit à son endroit.

En troisième lieu, les membres ont pu prendre connaissance de documents émanant d'organismes comparables canadiens ou étrangers. Certes, les membres ne se sont pas livrés à une revue exhaustive de la littérature récente sur les organismes canadiens et étrangers de surveillance de corps de police. Une telle tâche de repérage méthodique et d'analyse préliminaire d'une pareille documentation eut requis la présence et la contribution d'une permanence de soutien qui n'a pas été mise en place pendant la période traitée par le présent rapport. Les membres du Comité entendent s'assurer, au cours des prochaines années de leur mandat, que soient portés à leur connaissance les documents utiles à des comparaisons avec des expériences non québécoises. Des informations tirées de la lecture de certains documents déjà rendus disponibles au Comité ont toutefois fourni à celui-ci matière à réflexion à la fois pour éclairer son mandat et même pour inspirer ou conforter certaines de ses analyses et recommandations, comme on le verra dans les chapitres suivants du présent rapport.

Parmi les documents portés à la connaissance du Comité, l'un contient des enseignements pertinents non seulement pour les membres, mais aussi, pensent-ils, pour toutes les personnes qui prendront connaissance du présent rapport. Il s'agit d'un document daté du 12 mai 2016 émanant de l'*Inspector of the Independent Commission Against Corruption* (ICAC) de l'État de New South Wales d'Australie et intitulé *Report to the Premier: The Inspector's Review of the ICAC*. L'intérêt suscité par ce document tient à deux choses. D'une part, 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. D'autre part, 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. Pour les membres du Comité, certains propos de l'*Inspector* méritent d'être cités ici pour l'éclairage qu'ils apportent au Québec, à son Assemblée nationale, à sa population, aux organismes partenaires de l'UPAC et aux médias, à la fois pour le rôle de l'organisme de lutte contre la corruption et pour celui de l'organisme de surveillance.

SUR LE RÔLE D'UN ORGANISME DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

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, de l'avis des membres du CSUPAC, 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)

On pourrait traduire cette déclaration en français en substituant les termes « Commissaire à la lutte contre la corruption » et « UPAC » à l'expression originale « *independent commission* » et les propos décriraient aussi bien l'ambition la plus fondamentale devant inspirer l'UPAC que les attentes les plus fondamentales que la société québécoise, ses institutions et ses médias devraient avoir à l'endroit du Commissaire et de l'UPAC.

SUR LE RÔLE D'UN ORGANISME DE SURVEILLANCE

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 prend pour lui ces propos et il en fait volontiers une inspiration pour son travail. Il est légitime, aussi, de les faire pleinement apprécier par le Commissaire et par l'UPAC.

Chapitre III - OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS DU COMITÉ

Le présent chapitre explicite des observations, des constatations et des réflexions auxquelles le Comité est parvenu. Les rencontres officielles identifiées à la section II.4 ci-dessus ont fourni au Comité une riche information sur l'objet de son mandat et amplement nourri sa réflexion. Le Comité a aussi entendu des suggestions susceptibles d'améliorer les choses.

Le Comité a également consulté et analysé divers documents ou dossiers, dont les rapports annuels de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC). Le Comité a aussi pris connaissance de divers documents ou études publiques traitant du CLCC, de l'UPAC ou de questions apparentées. Cependant, dans ce dernier cas, il faut préciser que les sources consultées sont tout de même limitées, le Comité n'ayant pas encore pu bénéficier du soutien de la permanence projetée par le gouvernement pour l'assister dans ses travaux. En outre et pour la même raison, le Comité ne s'est pas engagé dans des fouilles en profondeur sur le passé du CLCC et de l'UPAC, et ce, d'autant moins que le Bureau des enquêtes indépendantes est engagé depuis la fin d'octobre 2018, en vertu d'un mandat ministériel, dans une enquête sur certains événements auxquels le CLCC a été mêlé et qui ont fait les manchettes des médias.

Cela précisé, en rassemblant et en présentant de manière ordonnée les informations qu'il a recueillies et en livrant les résultats de la réflexion que ces informations lui ont inspirée, le Comité juge qu'il peut proposer un *premier* état de situation relatif à *certaines* dimensions importantes du CLCC et de l'UPAC. Le Comité est conscient que sa propre création résulte de forts sentiments d'insatisfaction concernant soit le fonctionnement de l'UPAC, soit la portée et les cibles de ses enquêtes, soit encore les résultats que celle-ci a obtenus – ou n'a pas obtenus – depuis sa création en 2011. Le Comité est aussi conscient que de multiples questions concernant l'UPAC sont encore sans réponses. Assurément, pour aller autant que possible au fond des choses, des analyses plus poussées de l'organisation et de son fonctionnement, de sa collaboration avec d'autres organismes et des résultats qu'elle obtient seront nécessaires. C'est précisément pourquoi le Comité a défini six chantiers d'analyse approfondie qu'il a inscrits à son Plan de travail pour les années 2019 à 2022 et qu'il espère mener à bon port au cours des prochaines années.

Toutes ces précisions ayant été formulées, il est important de commencer maintenant à organiser de manière structurée les informations sur l'UPAC obtenues et analysées à ce jour par le Comité et de les faire connaître à l'Assemblée nationale et à la population. Le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC-CPS) est investi d'une mission cruciale pour la santé de la démocratie, pour la lutte contre la corruption qui porte le risque de gangrener les institutions publiques, et pour que la confiance de la population en ses gouvernements et en ses gouvernants ne soit pas diminuée.

Avant d'aller plus loin, le Comité juge nécessaire que tout le monde dispose d'une représentation, d'une compréhension et d'une évaluation aussi justes que possible des

origines et du développement de l'UPAC et de ce qu'est et de ce que fait l'UPAC à l'heure actuelle.

III.1 Genèse, composition de l'UPAC et organismes partenaires

Au départ, il est indispensable de bien comprendre ce que signifie *actuellement* l'expression « Unité permanente anticorruption ».

L'expression a été utilisée pour la première fois par le décret 114-2011 qui crée une entité portant ce nom. Elle se trouve aussi dans une série de décrets adoptés par le gouvernement : 178-2011, nommant un premier Commissaire à la lutte contre la corruption, 19-2013, maintenant cette entité, ainsi que dans les décrets 901-2013 et 29-2014. L'expression n'apparaît pas dans le titre de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, mais fournit le titre du chapitre III.1 de la loi actuelle et apparaît dans ses articles 8.6, 17, 20, 35.3, 35.4 et 35.6.

Pour y voir clair, il faut d'abord rappeler la genèse de l'UPAC.

III.1.1 GENÈSE DE L'UPAC

La genèse de l'UPAC s'est réalisée en plusieurs étapes :

(1) En 2009, des allégations d'illégalités variées et multiples entourant des contrats de travaux publics surgissent sur la place publique et accaparent l'actualité. Face à ces révélations, le gouvernement du Québec décide, en septembre 2009, de constituer une unité spécialisée d'enquête, qui sera éventuellement appelée l'« escouade Marteau ». Cette escouade est coordonnée par la Sûreté du Québec (SQ), qui jusqu'alors assurait l'essentiel des enquêtes sur la corruption, et se compose de policiers enquêteurs provenant de la SQ et de divers corps policiers municipaux. Tous ces policiers enquêteurs conservent leur lien d'emploi avec leur corps de police d'origine et le droit d'y retourner.

(2) En 2010, le ministère de la Sécurité publique crée un groupe de travail sur la problématique de la corruption. Ce groupe explore les diverses dimensions de la lutte contre la corruption et les difficultés inhérentes à la collaboration entre les organismes ou agences impliqués.

(3) Comme se multiplient les initiatives gouvernementales en matière de lutte contre la corruption et que le gouvernement est pressé de faire plus et mieux, il adopte, le 16 février 2011, le décret 114-2011 créant une entité appelée « Unité permanente anticorruption ». Cette entité a mandat de « lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de travaux publics, particulièrement dans l'industrie de la construction. » Elle doit faire enquête et réprimer ces conduites criminelles. Elle doit aussi « prévenir la collusion et la fraude » dans l'attribution et la réalisation des contrats publics. En plus, elle doit « assurer le partage d'expertise et l'échange de renseignements entre les ministères et organismes concernés ». L'entité ainsi créée relève d'un « commissaire à la lutte contre la corruption ». Le décret ordonne que l'UPAC « soit formée d'effectifs provenant des unités d'enquête ou de vérification suivantes », dont l'escouade Marteau avec ses policiers enquêteurs provenant de plusieurs corps de police existants et en particulier de la SQ. Elle regroupe aussi des équipes provenant de la Commission de la construction du Québec, de la Régie du bâtiment du Québec et de Revenu Québec.

(4) Mais, comme il est opportun de fonder par une loi les pouvoirs et responsabilités du Commissaire à la lutte contre la corruption, le gouvernement présente et fait adopter, le 13 juin 2011, la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (projet de loi 15, chapitre 17 des lois de 2011). Cette loi définit les actes répréhensibles à combattre. Elle identifie les organismes du secteur public assujettis à ses dispositions. Elle institue la « charge de commissaire à la lutte contre la corruption » et définit ses fonctions et pouvoirs. Elle établit une procédure pour la dénonciation d'actes répréhensibles et les suites à y donner. Par ailleurs, à l'automne 2011, la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction entreprend ses travaux. Elle formulera éventuellement des recommandations d'amendements à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

(5) Un nouveau décret est adopté le 16 janvier 2013 (19-2013) avec pour objectif de « mettre à jour la désignation des équipes d'enquête et des équipes de vérification qui font partie de l'Unité permanente anticorruption ». Il fait suite à des modifications législatives confiant au CLCC le mandat de procéder aux vérifications sur l'intégrité des entreprises désirant obtenir une autorisation de contracter ou de sous-contracter pour des contrats publics. Le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec est « désigné pour faire partie de l'Unité permanente anticorruption ». Ainsi, depuis ses origines, l'UPAC incorpore des policiers enquêteurs qui, pour l'essentiel, proviennent de la Sûreté du Québec. Un protocole est même intervenu, le 13 juillet 2018, entre le CLCC, la SQ et l'APPQ pour fixer certaines conditions de prêt de service de membres de la Sûreté.

(6) Le décret 29-2014, adopté le 15 janvier 2014, identifie, comme équipe d'enquête désignée, l'Escouade de protection de l'intégrité municipale du SPVM.

(7) Dans le sillage de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction, l'Assemblée nationale adopte, sur division, en février 2018, des amendements à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (projet de loi 107, chapitre 1 des lois de 2018). Deux changements majeurs sont apportés à la loi de 2011. D'une part, la loi reconnaît l'existence en l'UPAC d'« un corps de police spécialisé », soit le Commissaire à la lutte contre la corruption, les commissaires associés, « les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à l'article 14 », et des « membres du personnel du commissaire nommés conformément à l'article 12 » (article 8.4 c 3°) :

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.

Ils doivent prêter, devant le commissaire, les serments prévus aux annexes A et B de la *Loi sur la police*.

D'autre part, la loi de 2018 crée le CSUPAC.

III.1.2 UNE ENTITÉ OPÉRATIONNELLE CONSTRUITE

À la lecture de cette genèse, on comprend qu'aujourd'hui, selon la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, l'Unité permanente anticorruption est une entité opérationnelle construite résultant de l'addition de deux choses :

(1) Le corps de police formé en vertu de l'article 8.4 de ladite loi :

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

1° à titre de membres :

- a) le Commissaire;
- b) le Commissaire associé aux enquêtes;
- c) les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à l'article 14;

2° les Commissaires associés aux vérifications;

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

+

(2) Des « équipes désignées » provenant de ministères gouvernementaux ou d'organismes publics identifiés par l'article 8.5 de la même loi :

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

=

Ces deux composantes additionnées constituent ce que la loi identifie à l'article 8.6, à savoir :

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

Le tableau 3.1 illustre ce qui précède :

Tableau 3.1

COMPOSITION ACTUELLE DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

NOTE : Effectifs en place au 31 mars 2019.

Organisme	Entité de l'organisme ¹	Statut ²	Relations de gouverne ³
CLCC-CPS⁴	- Commissaire (1) - Commissaire associé (enquêtes) (1) - Commissaires associés (vérif.) (1) - Enquêteurs - Service des enquêtes sur la corruption (prêts) (55) - Service de détection du renseignement tactique (CLCC) (17) - Personnel du Commissaire, dont - Service de vérification de l'intégrité des entreprises (30)	Loi (8.4)	- Commissaire dirige le corps policier - CAE dirige les services d'enquête - CAV dirige le service de vérification
SQ	- Service de filtrage de sécurité ⁵ (5)	EVD	- CAV coordonne
Commission de la construction du Québec	- Unité autonome de vérification (9) - Unité autonome de vérification de l'intégrité (2)	EVD EVD	- CAV coordonne - CAV coordonne
Régie du bâtiment du Québec	- Équipe de vérification (4.5) - Unité d'enquête (4)	EVD EED	- CAV coordonne - CAE coordonne
Revenu Québec	- Service de contrôle de l'intégrité des entreprises et dirigeants (13) - Service des enquêtes (18)	EVD EED	- CAV coordonne - CAE coordonne

Ce tableau décrit la *composition* de l'UPAC, ce qui est différent du réseau de ses partenaires que l'on présentera ci-après. À propos de la composition, on doit signaler trois réalités.

D'une part, entre le Commissaire et les Commissaires associés et les unités qui composent l'UPAC, il existe deux types de relations de gestion :

- Les unités propres au corps de police constitué par l'article 8.4 sont *dirigées* par le Commissaire ou les Commissaires associés;
- Par contre, les équipes appartenant à des organismes externes, qui sont désignées par le gouvernement, sont *coordonnées* par l'un ou l'autre des Commissaires associés.

¹ Les chiffres entre parenthèses indiquent les effectifs en place incluant le personnel permanent et occasionnel au 31 mars 2019. Mais il existe d'autres postes attribués au Commissaire pour des fonctions du corps de police qui ne sont pas inclus dans le tableau ni comptés dans les effectifs.

² EVD = Équipe de vérification désignée par décret gouvernemental; EED = Équipe d'enquête désignée par décret gouvernemental.

³ CAE commissaire associé aux enquêtes; CAV commissaire associé aux vérifications.

⁴ Le corps de police spécialisé constitue une des unités de l'UPAC.

⁵ Il s'agit d'une moyenne d'effectifs sollicités par le Service de la vérification de l'intégrité des entreprises.

Dans les organigrammes récents de l'UPAC, les unités dirigées figurent dans des boîtes encadrées de lignes pleines, tandis que les unités coordonnées sont dans des boîtes faites de pointillés.

D'autre part, il y a, outre les personnes affectées à la prévention et aux unités administratives, deux types d'équipes au sein de l'UPAC : celles consacrées à l'enquête et celles qui s'adonnent à la vérification et au contrôle d'intégrité. Cet état de choses comporte des implications juridiques importantes en matière d'établissement et de communication d'informations pouvant éventuellement constituer des preuves en cas de poursuites criminelles ou pénales. En effet, il est de jurisprudence constante que les pouvoirs de vérification d'un organisme ne peuvent être utilisés pour mener des enquêtes. Cette réalité juridique oblige l'UPAC à une grande prudence dans la gestion de l'information en sa possession.

Enfin, la liste des unités désignées par décret du gouvernement a connu des changements depuis 2011. Ainsi, la création de l'Autorité des marchés publics y amène une équipe du ministère des Affaires municipales antérieurement désignée pour faire partie de l'UPAC.

Par-delà la composition de l'UPAC, il faut connaître aussi le réseau de ses partenaires. Certains de ceux-ci comptent en leur sein des équipes désignées par le gouvernement en vertu de l'article 8.5 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. D'autres partenaires sont par contre totalement indépendants de l'UPAC avec laquelle ils collaborent selon des modalités variées. Le tableau 3.2 identifie les partenaires de l'UPAC et précise des modalités de collaboration entre les deux :

Tableau 3.2 (1) PRINCIPAUX PARTENAIRES AYANT DES UNITÉS DÉSIGNÉES DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Synthèse des compétences et des relations avec l'UPAC

NOTE : Le cas échéant, le tableau signale les organismes dont la relation avec l'UPAC a changé depuis les débuts.

Organisme	Objet/clientèle	Pouvoirs	Relations avec l'UPAC/Autres remarques
Sûreté du Québec <i>Décret 19-2013</i>	Protection des personnes et des biens et application des lois.	Vérification Enquête ¹	Le Service des vérifications de sécurité de la SQ est une équipe de vérification désignée de l'UPAC. Protocole CLCC-SQ-APPQ pour les prêts de service d'enquêteurs.
Revenu Québec <i>Loi sur l'administration fiscale</i> (art. 69.1 et <i>Décret 19-2013</i>		Enquête Contrôle d'intégrité	Possibilité de transmettre des renseignements de nature fiscale à l'UPAC selon les dispositions de l'article 69.1y de la <i>Loi sur l'administration fiscale</i> . L'équipe d'enquêteurs sur les malversations et la corruption de la Direction principale des enquêtes de RQ est une unité d'enquête désignée de l'UPAC. L'équipe de contrôle de l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants de RQ est une équipe désignée de vérification de l'UPAC.
Commission de la construction du Québec <i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et</i> <i>Décret 19-2013</i>		Vérification Enquête	Unité autonome au sein de la CCQ et relevant de la présidence. Cette unité est une équipe de vérification désignée de l'UPAC. Cette unité autonome de vérification travaille sous la coordination du Commissaire associé aux vérifications de l'UPAC. Obligation de communiquer des renseignements sur la corruption à l'UPAC. Capacité d'enquêter avec pouvoirs de Commissaire enquêteur (art. 7 de loi constitutive). Existence d'une entente de fonctionnement avec le CLCC.

¹ Note concernant le Service des enquêtes sur la corruption de la SQ : bien que le décret 19-2013 n'ait pas encore été modifié par suite de l'adoption du projet de loi 107 de 2018, ce service a changé de statut au sein de l'UPAC. Il est passé du statut d'équipe désignée par le gouvernement à celui d'équipe spécialisée d'enquête dirigée par le commissaire associé aux enquêtes, conformément à l'article 10.1 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Organisme	Objet/clientèle	Pouvoirs	Relations avec l'UPAC/Autres remarques
Régie du bâtiment du Québec <i>Loi sur le bâtiment et Décret 19-2013</i>	Délivrance des permis d'entrepreneur en construction. Pouvoir de refuser un tel permis à des personnes qui ne sont pas de bonnes mœurs. Pouvoirs élargis en matière d'application du Code du bâtiment.	Vérification Enquête ²	L'équipe de vérification de la RBQ est une équipe désignée de vérification de l'UPAC. L'équipe d'enquêteurs de la RBQ est une équipe désignée d'enquête de l'UPAC.
MAMOT <i>Décret 19-2013</i>			L'équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du MAMOT fut une équipe désignée de vérification de l'UPAC. Elle est maintenant intégrée à l'AMP.

² Création d'une vice-présidence aux enquêtes de la Régie du bâtiment du Québec.

Tableau 3.2 (2) PRINCIPAUX PARTENAIRES EXTERNES DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Synthèse des compétences et des relations avec l'UPAC

NOTE : La liste n'est pas exhaustive, car de nombreux organismes externes peuvent à l'occasion collaborer avec l'UPAC.

Organisme	Objet/clientèle	Pouvoirs	Relations avec l'UPAC/Autres remarques
Autorité des marchés financiers <i>Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics</i> (2012)	Délivrance d'autorisation de contracter avec un organisme public. Pouvoir exercé par l'Autorité des marchés publics depuis le 25 janvier 2019.	Vérification Enquête Autre	Mais les pouvoirs de vérification pour donner les avis de contracter sont exercés par le Commissaire associé aux vérifications de l'UPAC. Selon la <i>Loi sur les valeurs mobilières</i> (a.247); l'UPAC ne collabore pas au volet d'enquête de l'AMF. Pouvoir de communication de renseignements à un corps policier (a.297.1 de la loi).
Autorité des marchés publics <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> <i>Loi sur l'Autorité des marchés publics</i> puis <i>Loi favorisant la surveillance des contrats publics et instituant l'Autorité des marchés publics</i>	Procédure pour déclaration d'admissibilité à contracter avec un organisme public. Création AMP avec pouvoirs : - sur l'admissibilité aux contrats et sous-contrats publics et de donner l'autorisation préalable de contracter (depuis 2019 01 25, pouvoir retiré à l'AMF à cette date); - de surveillance de l'ensemble des contrats publics (gouvernement et organismes du Québec et municipalités, sauf la ville de Montréal);	Vérification (art. 22) Vérification	Vérifications de conformité d'une entreprise à la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> effectuées par l'équipe de vérification de l'UPAC et résultats transmis à l'AMP (et traitées par l'équipe venue de l'AMF). Note : ce pouvoir de vérification par l'UPAC est le seul pouvoir de vérification non exercé par l'AMP elle-même. L'AMP a des pouvoirs étendus de vérification de contrats d'organismes publics : - conformité de l'adjudication ou attribution d'un contrat public (de sa propre initiative, après plainte de personnes intéressées, à la demande d'un ministre du gouvernement, ou suite à une communication de renseignement); - exécution d'un contrat public; - conformité de la gestion d'un contrat au cadre normatif. Selon l'article 26, pouvoirs de Commissaire d'enquête concernant la conformité de la gestion contractuelle. L'UPAC ne collabore pas au volet d'enquête de l'AMP.
	- pouvoirs additionnels.	Enquête Vérification et Enquête	- Exercice de pouvoirs de vérification ou d'enquête peut conduire à des ordonnances; - recommandations, suspension ou résiliation de contrat; - Selon l'article 71 4, obligation de transmettre à l'UPAC des

Organisme	Objet/clientèle	Pouvoirs	Relations avec l'UPAC/Autres remarques
Directeur des poursuites criminelles et pénales <i>Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales</i>	Poursuivant en matières criminelles et pénales. Autorisation des poursuites et des appels et conseils sur tous les aspects d'une enquête ou d'une poursuite.	Pouvoirs : - demander un complément d'enquête; - signaler au sous-ministre de la Sécurité publique les situations nécessitant une enquête.	renseignements pouvant être une dénonciation. Le DPCP autorise et mène les poursuites à la suite de certaines des enquêtes de l'UPAC, compte tenu des compétences de certains des partenaires. Le DPCP peut exercer un rôle de conseil auprès du CLCC-CPS comme des autres corps policiers du Québec relativement aux enquêtes policières conformément à l'article 20 de sa loi constitutive.
Inspecteur de la Ville de Montréal <i>Charte de la Ville de Montréal</i> Autres bureaux d'inspecteurs généraux	Mandat sur les contrats de la ville et pouvoir d'annuler des contrats.	Vérification	Possibilité de transmettre des renseignements à l'UPAC. Obligation de dénoncer les infractions à l'UPAC.

Il est important de signaler que, depuis ses débuts, l'UPAC a été appelée à collaborer avec une variété d'organismes, dont certains sont des partenaires internes en vertu de la désignation par le gouvernement de leurs composantes comme « équipes désignées » et d'autres sont des partenaires externes.

Par ailleurs, le tableau 3.2 indique comment l'UPAC effectue un travail de vérification pour l'Autorité des marchés publics qui n'en est pas membre. L'UPAC peut aussi recevoir des dénonciations en provenance de l'Inspecteur de la Ville de Montréal qui n'en est pas davantage membre, ainsi que de nombreux autres organismes extérieurs.

Aux organismes qui sont impliqués d'une manière ou d'une autre dans les activités d'enquête et de vérification de l'UPAC, il faut ajouter le Directeur des poursuites criminelles et pénales dont la relation avec l'UPAC est d'une autre nature en sa double qualité de poursuivant devant les tribunaux à partir de preuves constituées par l'UPAC pour certaines enquêtes et de source possible de conseils relativement aux enquêtes criminelles.

On peut conclure en disant que l'UPAC, qui est une construction administrative mise en place par des décrets gouvernementaux successifs touchant des organismes gouvernementaux bien établis et autonomes dans le cadre de leurs lois constitutives, et par une loi dont la première mouture a été adoptée quatre mois après le premier de ces décrets, est aussi engagée dans un réseau de relations complexes avec de multiples partenaires.

III.1.3 RESSOURCES

Pour compléter cette description, il convient de donner un aperçu des ressources de l'UPAC, selon un document communiqué au Comité le 12 septembre 2018. Il s'agit de données pour l'année 2017-2018 :

Budget : 46 M\$ (comparativement à 31 M\$ en 2011-2012)

Effectifs : 256 (comparativement à 200 en 2011-2012)

Effectifs du Commissaire et des équipes désignées :

-Commissaire	176
-Sûreté du Québec	11
-Revenu Québec	34
-Régie du bâtiment du Québec	13
-Commission de la construction du Québec	11
-Ministère des Affaires municipales	11

III.2 Premier inventaire d'enjeux

Très rapidement après le début de ses activités, comme il a été précisé au chapitre II du présent rapport, le Comité a entrepris une série de rencontres aussi bien avec le CLCC et son équipe qu'avec les responsables des équipes désignées pour faire partie de l'UPAC et avec des partenaires externes identifiés aux tableaux 3.1 et 3.2. Ces interlocuteurs, au premier chef le CLCC, ont accepté de partager avec le Comité ce que plusieurs années de travail et de collaboration avec l'UPAC, comme équipes désignées ou comme partenaires

externes, leur ont appris sur l'organisation et le fonctionnement de cet organisme ainsi que sur ses forces et ses faiblesses.

Beaucoup d'éléments formant les observations et les commentaires entendus se ressemblant, se recoupant ou se confirmant réciproquement, le Comité y a trouvé une base pour alimenter ses analyses et sa réflexion. À titre d'exemple, les différents chantiers inscrits au Plan de travail 2019-2022 du Comité visent à approfondir l'un ou l'autre aspect de l'expérience de l'UPAC et à en venir éventuellement à des recommandations utiles pour le CLCC, les équipes désignées, les partenaires externes de l'UPAC et le gouvernement lui-même.

À ce stade-ci de son travail, le Comité a soulevé un certain nombre d'enjeux qui méritent analyse et, éventuellement, action de la part des intéressés.

III.2.1 DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'UPAC ET DE SON CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ

Un premier enjeu concerne le développement futur de l'UPAC comme entité publique avec une mission précise et dotée, depuis l'adoption du projet de loi 107 le 14 février 2018, d'un corps policier spécialisé.

Dans le contexte de l'adoption de cette loi, la question la plus fondamentale ainsi soulevée devant le Comité par plusieurs interlocuteurs entendus peut s'énoncer ainsi :

Comment peut-on constituer un corps policier hautement spécialisé et novateur, traitant d'une criminalité d'une très grande complexité et requérant très souvent des enquêtes de longue durée, en se limitant au recrutement d'enquêteurs en prêt de services temporaires, assortis d'un droit inconditionnel de retour au corps policier de patrouille-gendarmerie, et non de spécialistes connaissant bien ce type de criminalité?

La question est fondamentale et incontournable. L'UPAC est née en quelque sorte empiriquement, selon les conditions et les étapes rappelées à la section III.1 du présent chapitre. Le CLCC a développé ses activités avec les moyens de tous ordres qui lui ont été fournis. Le passé a été ce qu'il a été et il faut s'en instruire le mieux possible. Mais, à ce moment-ci, ce qui est essentiel pour le CLCC et le corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC-CPS), pour les équipes désignées, pour les partenaires externes, pour les autorités publiques et pour la population, et aussi pour le Comité, c'est de savoir comment il est souhaitable d'organiser l'avenir. Sur ce point, les opinions entendues témoignent de convergences qui n'ont pas échappé au Comité. En outre, des travaux ont été entrepris par le CLCC pour développer le corps de police spécialisé. Il n'y a pas à s'en étonner. En effet, le Comité rappelle ici que, selon le journal *Le Devoir* du 14 décembre 2018, le Commissaire par intérim a fait état de son intention de « façonner une UPAC 2.0 ». Ce propos a été tenu le 12 décembre lors de la présentation du rapport annuel de gestion. Il est visible qu'il faut réfléchir à l'UPAC de demain.

On ne se surprendra donc pas que les convergences de vues entendues ainsi que les travaux engagés et les intentions énoncées par le CLCC inspireront une recommandation au Comité.

Ainsi, l'idée qui apparaît à plusieurs interlocuteurs, dont le CLCC lui-même, comme la plus structurante pour l'avenir est que le CLCC, comme corps policier d'enquête spécialisé, devrait être composé non seulement d'enquêteurs issus d'un profil professionnel traditionnel ayant débuté par la patrouille-gendarmerie, mais aussi de spécialistes des divers domaines professionnels pertinents pour la lutte contre la corruption. On peut penser au droit, à la comptabilité, à la juricomptabilité, au génie, à la criminologie, à l'informatique, à la gestion, etc. Certains préconisent que de tels spécialistes aient, de plein droit, un statut d'enquêteurs et d'agents de la paix après avoir complété avec succès une formation policière de base générale (et adaptée à leurs qualifications et à leur travail futur) permettant d'agir avec ce statut. En termes clairs, cela signifie, pour des interlocuteurs du Comité, que, dans un corps de police comme le CLCC-CPS, des années d'expérience dans la fonction de patrouille-gendarmerie ne doivent plus constituer le préalable toujours incontournable à une carrière d'enquêteur. Ce CLCC-CPS de l'avenir devrait exploiter le plus systématiquement possible la pratique d'équipes mixtes d'enquêteurs, soit des policiers devenus enquêteurs après une pratique de la patrouille-gendarmerie, laquelle a indéniablement sa propre valeur formatrice pour le travail d'enquête en général, et des enquêteurs, reconnus comme tels de plein droit, ayant acquis d'autres formations professionnelles préalables comme celles précédemment évoquées et fournissant des connaissances et des méthodes d'analyse tout aussi nécessaires pour la lutte contre la corruption. Le Comité reviendra sur cette idée dans ses recommandations.

Une autre idée structurante entendue est la nécessité que le CLCC se dote d'un profil de compétences nécessaires à la conduite des enquêtes spécialisées dont il a l'exclusivité. Il devrait définir des modèles d'enquêteurs nécessaires à son mandat spécialisé et identifier la gamme des compétences requises de son personnel d'enquête, en privilégiant, outre les compétences académiques variées déjà identifiées ci-dessus, de fortes capacités analytiques, des aptitudes à la synthèse des éléments d'information recueillis, et aussi une grande capacité de travail interdisciplinaire et interprofessionnel. Le CLCC devrait choisir, selon une grille de compétences élaborée et complète, les personnes qui y feront carrière comme enquêteurs. Une telle pratique du recrutement aiderait à développer à la fois une culture policière adaptée aux besoins du CLCC-CPS, un corps d'enquêteurs aspirant à mener une carrière de longue durée dans la lutte contre la corruption et témoignant d'une loyauté exclusive à ce corps policier, une gamme étendue des compétences variées nécessaires à l'enquête sur la corruption, et aussi la patience, la ténacité et la durabilité nécessaires à la réussite d'enquêtes de longue durée.

En substance, donc, le Comité a entendu, dans les propos de ses interlocuteurs, une vision partagée par eux du CLCC-CPS de l'avenir. Il faudrait même, selon certains, en faire un laboratoire pour définir de nouveaux modèles de recrutement et de promotion reposant particulièrement sur des connaissances et des compétences propres à des besoins très particuliers. En effet, des expériences heureuses au CLCC-CPS en matière de recrutement d'enquêteurs, formés dans des disciplines procurant des connaissances et des compétences

nécessaires au traitement de formes très complexes de criminalité, pourraient éventuellement être bénéfiques à d'autres corps policiers.

On peut ajouter qu'en ce qui concerne la dimension de vérification de l'UPAC, les organismes consultés évoquent la nécessité de définir un profil de formation et de compétences approprié pour le travail des analystes et des vérificateurs. Comme on le verra à la section III.7 ci-après, le Vérificateur général du Québec s'est lui-même intéressé à la pratique de la vérification dans l'UPAC.

Des remarques ont aussi été entendues à propos du travail de prévention et de la nécessité que cette composante du mandat de l'UPAC soit développée de manière plus systématique et assise sur des connaissances développées par la recherche universitaire. Sur ce thème de la prévention, le Comité rappelle les propos du premier ministre de l'État australien de New South Wales cités au chapitre précédent (section II.7).

III.2.2 UN ENJEU DE COMMUNICATIONS

La lecture du dossier de presse consacré au cours des années par les médias au CLCC montre que ce dernier vit un enjeu de communications publiques. Dans cet ordre de préoccupations, le Comité a aussi noté le propos du Commissaire par intérim, lors de sa présentation publique à Québec du *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, selon lequel l'UPAC a subi une « mauvaise presse » (*Le Devoir*, 14 décembre 2018).

L'existence d'un enjeu de communications doit se comprendre à la lumière de certaines dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, soit les articles 22 et 25 :

22. Le commissaire communique au public l'état de ses activités au moins deux fois par année et au plus tard huit mois après sa dernière communication. Il peut notamment communiquer les recommandations formulées en vertu des paragraphes 4° et 5° du premier alinéa de l'article 9.

Le commissaire peut également publier un rapport sur toute question relevant de ses attributions, s'il juge que l'importance de cette question le justifie.

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.

Dans les 15 jours suivant le dépôt de ce rapport devant l'Assemblée nationale, le commissaire procède publiquement à sa présentation dans la capitale nationale.

Assurément, dans une affaire aussi importante que la lutte contre la corruption dans les contrats publics, le corps policier qui en est le premier responsable a des devoirs de reddition de comptes et d'imputabilité. Cela met en lumière l'enjeu de communications pour le CLCC et pour l'UPAC dans son ensemble. À ce sujet, le Comité a bien été informé par le CLCC qu'il s'était repositionné en cette matière. Cela suscite aussi l'enjeu d'identifier de justes indicateurs de performance pour un travail comme celui de l'UPAC, un travail qui, nous l'avons déjà souligné, exige du temps et de la patience. Le Comité reviendra sur cet enjeu dans ses recommandations.

III.2.3 FORMATION

Comme on le verra aux sections III.6 et III.7 ci-après, il existe un enjeu de formation pour le CLCC-CPS de même que pour l'UPAC dans son ensemble. La complexité de la criminalité sous forme de corruption dans les contrats publics, le droit applicable, le recours aux technologies d'information sont autant de facteurs qui mettent en lumière la nécessité de connaissances souvent très spécialisées et qui illustrent l'importance de la formation professionnelle tant initiale que continue pour le personnel en cause.

Le Comité a pu échanger sur cet enjeu avec le CLCC, qui a fait état de formations spécialisées organisées sous son initiative et de projets à venir (par exemple en collaboration avec le Bureau de la grande criminalité et des affaires spéciales), et aussi avec ses partenaires. Cela conduira à une recommandation.

III.2.4 COLLABORATION, COOPÉRATION, CONCERTATION ET PARTENARIATS

Les organismes appelés à travailler avec l'UPAC ont tous mentionné des rapports généralement empreints de courtoisie, de respect et d'ouverture à la collaboration. Ils ont toutefois des perceptions nuancées de leurs relations avec l'UPAC. Tout n'est pas mauvais ni noir, mais des améliorations seraient possibles et souhaitables.

Ainsi, il pourrait y avoir des relations plus intenses et plus structurées entre l'UPAC et les milieux universitaires dont les recherches portent sur la criminalité économique et la corruption dans les contrats publics. Une collaboration plus élaborée pourrait permettre de développer une vision d'ensemble des situations à risques et ainsi de concevoir des stratégies d'enquête plus systématiques ne reposant pas que sur les signalements et les dénonciations. Le Comité entend donner suite à cette préoccupation.

Également, au chapitre de la collaboration et du partenariat, le Comité, pour sa part, a noté avec très grand intérêt un propos éclairant de l'*Inspector* australien déjà cité. Celui-ci signale que l'homologue du CLCC pourrait utilement « *consider whether the public interest would be better served by referring the matter to another public authority* » (rapport cité, p. 3). Ce propos ne manque pas d'intérêt pour la lutte contre la corruption dans les contrats publics au Québec.

De manière générale, il y aurait intérêt, selon des organismes partenaires, à renforcer la collaboration, notamment en cherchant à parfaire les mécanismes d'échange d'information et de renseignements, sur la base des pratiques actuelles qui sont utiles, mais capables de progrès. À ce sujet, le Comité juge opportun de formuler deux observations :

- D'une part, le Comité a pu prendre connaissance, le 12 mars 2019, de documents transmis par l'UPAC au sujet de la collaboration avec les partenaires, dont un document intitulé *Entente relative au fonctionnement de l'unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec*. Dans le contexte et les contraintes temporelles de la rédaction du présent rapport, le Comité n'a pas été en mesure de commenter cette entente, pas plus que des ententes avec d'autres organismes;
- D'autre part, dans le Programme d'examen continu de l'UPAC, le Comité a inscrit une zone d'examen portant sur le thème « Coopération avec d'autres organismes ». Cet aspect du fonctionnement de l'UPAC sera traité par le Comité au cours de l'exercice 2019-2020 et évoqué dans le prochain rapport annuel d'activités.

Par ailleurs, de l'avis de plusieurs organismes partenaires rencontrés entre septembre et décembre 2018, la concertation aux niveaux supérieurs entre l'UPAC et les organismes associés pourrait être améliorée.

À ce sujet, le 12 mars 2019, le Comité a reçu confirmation de la tenue le 24 janvier 2019 d'une réunion du CLCC avec des partenaires de l'UPAC. En outre, le Comité a été informé (le 18 mars 2019) de la tenue d'une rencontre comparable le 16 novembre 2016 et possiblement le 29 novembre 2017.

Cela précisé, il est ressorti de rencontres officielles du Comité avec des partenaires un véritable intérêt chez ces derniers d'exploiter davantage la formule de rencontres de stratégie rassemblant les premiers dirigeants des divers organismes œuvrant avec l'UPAC (DPCP, RBQ, CCQ, AMP, Revenu-Québec, etc.) et le Commissaire. Ces rencontres, par exemple deux fois par année, permettraient de faire le point sur les travaux en cours, sur les enjeux stratégiques d'intérêt commun, sur les modalités de collaboration et autres questions les intéressant dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics, à la fois dans les activités de prévention, de vérification et d'enquête. Ces rencontres, a-t-on expliqué, devraient être soigneusement préparées par un comité des vice-présidents des organismes et de leurs homologues de l'UPAC, lesquels, étant en lien plus direct avec les opérations, peuvent identifier les difficultés rencontrées et recommander aux premiers dirigeants des mesures susceptibles d'accroître l'efficacité de tous les partenaires. À cela s'ajoutent évidemment les comités opérationnels et tactiques qui existent déjà, mais qu'il conviendrait d'orienter de manière générale grâce aux travaux des comités de présidents et de vice-présidents.

Il est légitime de penser que de tels mécanismes seraient susceptibles d'améliorer le partenariat avec le CLCC et le succès des équipes désignées et des autres partenaires dans

l'accomplissement de leurs mandats. Le Comité est sensible à cette préoccupation et y reviendra dans le chapitre sur les recommandations.

III.2.5 ENJEUX INTÉRESSANT PLUS PARTICULIÈREMENT LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Les échanges du Comité, avec le CLCC, les équipes désignées et les autres partenaires, ont mis en lumière des enjeux qui intéressent au premier chef le gouvernement du Québec lui-même. Ces enjeux sont en lien direct avec les mesures à prendre pour doter le CLCC d'un personnel spécialisé capable de remplir pleinement sa mission spécialisée.

Jusqu'à l'adoption en 2018 de la loi modifiant la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, la *Loi sur la police* distinguait trois grandes catégories de corps policiers, soit la Sûreté du Québec, définie par l'article 50 comme « corps de police national [...] sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique [avec] compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec », les corps de police municipaux (articles 69 et suivants) et aussi les corps de police autochtones. Les corps de police municipaux peuvent être propres à une municipalité ou partagés (« Régie intermunicipale » ou ententes intermunicipales de services) et la SQ peut aussi agir comme police municipale. La SQ et les corps policiers municipaux ont pour caractéristique d'assumer trois types de fonctions : patrouille-gendarmerie, enquêtes et gestion, et d'assumer une mission complète de protection des personnes et des biens, d'application des lois et de répression de la criminalité.

En modifiant la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, l'Assemblée nationale a institué une *nouvelle catégorie de corps de police* selon les dispositions suivantes de la *Loi sur la police* :

SECTION III.1

CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉS

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

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

Il faut mettre bien en lumière que le Bureau des enquêtes indépendantes et le CLCC se démarquent clairement de la SQ et des corps municipaux par des caractéristiques telles que l'absence d'une fonction de patrouille-gendarmerie, un objet spécifique et spécialisé qui nécessite des expertises particulières (et dans le cas du CLCC-CPS, l'objet est complexe et d'une très grande envergure) et un statut échappant à la catégorisation selon les six niveaux de service.

Le Comité n'a pu s'empêcher de constater que cette nouvelle catégorie de corps policiers soulève des questions auxquelles l'autorité publique devra éventuellement trouver réponse.

Dans le cas du CLCC-CPS en particulier, et compte tenu du deuxième paragraphe de l'article 2 de la *Loi sur la police*, on peut se demander s'il est absolument nécessaire d'avoir acquis à la fois une formation et une expérience en patrouille-gendarmerie pour devenir enquêteur :

1. Les programmes de formation professionnelle qualifiante du personnel policier portent sur les trois domaines de la pratique policière, à savoir :

1° la patrouille-gendarmerie;

2° l'enquête policière;

3° la gestion policière.

On entend par formation professionnelle qualifiante la formation qui, préparant spécifiquement à une activité professionnelle, en conditionne l'exercice.

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.

Si oui, le recrutement d'enquêteurs spécialisés dans les diverses disciplines nécessaires à la lutte contre la corruption identifiées dans la section III.2.1 ci-dessus risque d'être très difficile. Il faut aussi tenir compte de l'article 116 :

116. Le gouvernement peut, par règlement, dans les cas qui y sont prévus, déterminer les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête ou de gestion dans un corps de police, ainsi que pour exercer une fonction ou obtenir un grade dans un corps de police autre que la Sûreté du Québec.

En outre, dans la mesure où il faut amener, à terme, des personnes possédant des expertises diverses à travailler de manière interprofessionnelle et interdisciplinaire, il faudra déterminer comment appliquer à l'UPAC les politiques générales gouvernementales d'embauche et de rémunération à la fois au regard des corps de police et de la fonction publique. Comme il a été dit au Comité, on ne peut se contenter de rêver que les gens constituant le personnel d'enquête spécialisé du CLCC-CPS accepteront de faire le même travail en ayant des conditions d'embauche et, surtout, des conditions de travail qui ne sont pas comparables entre corps d'employés qui exercent des fonctions identiques.

Ce sont là des questions auxquelles le CLCC ne peut répondre seul et qui interpellent le gouvernement et l'Assemblée nationale.

Tels sont les plus importants enjeux qui ressortent des témoignages que le Comité a reçus, outre de l'UPAC elle-même, des organismes avec lesquels elle travaille.

Le Comité tient à remercier chaleureusement le CLCC et ses partenaires de l'UPAC qui l'ont rencontré et instruit au bénéfice de l'accomplissement de son mandat.

III.3 Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption pour 2017-2018

En vertu de l'article 35.3 (3°) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, le Comité de surveillance des activités de l'UPAC doit :

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

[...]

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

Les membres du Comité ont pris connaissance du rapport en cause, qui a été déposé à l'Assemblée nationale par la ministre de la Sécurité publique, le 5 décembre 2018, et qui a été communiqué aux membres par le Commissaire par intérim le même jour. Le Commissaire, comme le requiert l'article 25 de la loi, a procédé à la présentation publique de son rapport à Québec le 12 décembre 2018.

Avant de traiter du contenu du rapport, le Comité juge nécessaire de vérifier la conformité du rapport aux deux types d'exigences applicables à ce type de document : celles imposées à tous les organismes publics par la *Loi sur l'administration publique*, selon les directives du Secrétariat du Conseil du trésor, et celles spécifiques à l'UPAC.

III.3.1 CONFORMITÉ DU RAPPORT DE GESTION AUX EXIGENCES APPLICABLES

Il est connu, dans la vie et la pratique de l'administration publique québécoise, que le document appelé « rapport annuel de gestion » appartient à ce que l'on pourrait décrire comme un genre littéraire très codifié. Cette codification est établie et explicitée par le Secrétariat du Conseil du trésor, par exemple dans son document intitulé *Rapport annuel de gestion 2017-2018. 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 organismes d'insérer dans leur rapport de gestion.

Pour apprécier le rapport annuel de gestion du Commissaire pour 2017-2018, le Comité de surveillance a d'abord cherché à établir comment ce rapport se conforme ou non aux recommandations du Secrétariat du Conseil du trésor. La méthode suivie par le Comité à cette fin est illustrée par le tableau 3.3 qui suit. Ce tableau établit, dans la colonne de gauche, la liste des matières que le Secrétariat du Conseil du trésor recommande de traiter. Dans la colonne de droite, le Comité identifie les passages du rapport du Commissaire (tableaux ou graphiques et pages du document) qui correspondent aux matières dont le traitement est recommandé. À la lecture du tableau, on peut mesurer la conformité aux recommandations

du Secrétariat du Conseil du trésor dont le Commissaire à la lutte contre la corruption a témoigné dans la préparation de son rapport de gestion pour l'exercice 2017-2018.

Recommandation de contenu Secrétariat du Conseil du trésor	Rapport du Commissaire T = Tableau; G = Graphique
3.4 Informationnelles 3.5 Suivi de mise en œuvre des standards d'accessibilité du Web 4. Autres exigences 4.1 Accès à l'égalité en emploi 4.2 Égalité des femmes et des hommes 4.3 Gouvernance des sociétés d'État 4.4 Code d'éthique et de déontologie 4.5 Langue française 4.6 Accès aux documents et protection info. pers. 4.7 Divulgence d'actes répréhensibles 4.8 Politique de financement de services publics 4.9 Allègement réglementaire et administratif 4.10 Occupation du territoire	3.4 Note explicative (p. 32) 3.5 Tableau résumant les actions (T. 29, p. 39) 4. Autres exigences 4.1 Informations fournies (T. 22-26, p. 36-38) 4.2 Informations fournies (T. 27-28, p. 38) 4.3 Ne s'applique pas 4.4 Référence au texte en ligne (p. 39) 4.5 Informations fournies (T. 37-39, p. 44-45) 4.6 Informations fournies (T. 19-22, p. 34-35) 4.7 Informations fournies (p. 36) 4.8 Le Commissaire n'offre pas de biens ou services tarifés (p. 45) 4.9 Note explicative (p. 45) 4.10 Le Commissaire n'est pas assujetti (p. 45)

La principale conclusion suggérée par la lecture de ce tableau est que le rapport de gestion du Commissaire pour 2017-2018 fournit les informations que recommande le Secrétariat du Conseil du trésor. Le document peut être dit conforme aux obligations de la *Loi sur l'administration publique* telles que formulées par le Secrétariat.

Cela dit, il faut noter que le graphique 4 ne comporte pas les années auxquelles correspondent les nombres qu'il illustre. En outre, la lecture de ce rapport, où abondent tant les informations que les divisions et subdivisions des chapitres, aurait été facilitée par la numérotation des différents chapitres et de leurs différentes parties. Une telle pratique permet à la personne qui lit le rapport, mais qui n'est pas nécessairement familière avec les activités du Commissaire, de toujours savoir dans quelle partie du rapport elle se trouve. Introduire une telle numérotation des chapitres et de leurs divisions et subdivisions ne constituerait pas un travail considérable et pourra être réalisé sans difficulté pour la prochaine édition du document.

Reste la question de la conformité du rapport de gestion avec les dispositions spécifiques de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Celle-ci prescrit les informations devant figurer au rapport :

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 de gestion pour 2017-2018 fournit presque toutes les informations requises par la loi :

- 1° Dénonciations reçues : 874; et retenues : 810 (graphique 1, tableau 1);
- 2° Dossiers transmis en vérification : 17 (tableau 1);
- 3° Enquêtes demandées : 244 (tableau 1);
- 4° Arrestations effectuées : information absente. Mais le rapport donne le nombre de personnes accusées en matière criminelle (graphiques 2 et 3) et en matière pénale (graphiques 5 et 6). Sur ce point, le CLCC signale d'une part 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 (graphique 4) et en matière pénale (graphique 7).

Le Comité conclut donc que le rapport de gestion du Commissaire pour 2017-2018 répond à l'essentiel des exigences de la loi.

III.3.2 CONTENU DU RAPPORT DE GESTION

La lecture attentive du rapport de gestion du Commissaire pour l'exercice 2017-2018 conduit le Comité à des observations et conclusions sur le contenu informatif du document.

D'une part, il est visible que le rapport de 2017-2018 ressemble de très près au rapport de l'année 2016-2017.

Comme l'illustrent les tableaux 3.4 et 3.5 qui suivent, les graphiques et les tableaux du rapport sont dans la quasi-totalité des cas la réédition des graphiques et des tableaux du rapport de 2016-2017, les seuls changements étant évidemment les nombres et les chiffres y figurant.

Tableau 3.4
RÉCURRENCE DES GRAPHIQUES DANS LE RAPPORT DE GESTION DU COMMISSAIRE

GRAPHIQUES DU RAPPORT 2017-2018	RÉFÉRENCE 2016-2017
1 • Dénonciations reçues, traitées et en traitement	1. Graphique 1
2 • Accusations criminelles ventilées par individus et personnes morales	2. Graphique 2
3 • Nombres d'accusés en matière criminelle – par année	3. Graphique 3
4 • Individus et personnes morales condamnés en matière criminelle/année	4. Graphique 4
5 • Accusations pénales ventilées par individu et personne morale	5. Graphique 5
6 • Individus et personnes morales accusés en matière pénale/année	6. Graphique 6
7 • Individus et personnes morales condamnés en matière pénale/année	7. Graphique 7
8 • Montants des réclamations en lien avec des heures non déclarées/année	8. Graphique 8
9 • Nombre d'analyses sur les contrats dans les municipalités/année	9. Graphique 9
10 • Nombre de demandes, d'avis du Commissaire associé et dossiers en traitement au 31 mars de chaque année	10. Graphique 10
11 • Avis de révocation – par année	11. Graphique 11
12 • Personnes rencontrées – activités de sensibilisation/année	12. Graphique 12

Tableau 3.5
RÉCURRENCE DES TABLEAUX DANS LE RAPPORT DE GESTION DU COMMISSAIRE

TABLEAUX DU RAPPORT 2017-2018	RÉFÉRENCE 2016-2017
1. Décisions du Commissaire – dénonciations traitées	1. Tableau 1
2. Avis du Commissaire associé aux vérifications – par année	2. Tableau 2
3. Résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique 2016-2020	3. Tableau 3
4. Choix stratégiques en matière d'enquête	4. Tableau 4
5. Choix stratégiques en matière de vérification	5. Tableau 5
6. Choix stratégiques en matière d'entreprises autorisées	6. Tableau 6
7. Choix stratégiques en matière d'entreprises autorisées (demandes reçues de l'AMF)	NOUVEAU
8. Choix stratégiques en matière de séances de sensibilisation	8. Tableau 7
9. Choix stratégiques en matière de séances de gestion des risques	9. Tableau 8
10. Choix stratégiques en matière de performance organisationnelle	10. Tableau 9
11. Résultats des engagements de la Déclaration de services aux citoyens 2017-2018	11. Tableau 10
12. Répartition des effectifs en poste au 31 mars par secteur d'activité	12. Tableau 11
13. Nombre d'employés par catégorie d'emploi ayant pris leur retraite	13. Tableau 12
14. Taux de départs volontaires du personnel régulier	14. Tableau 13
15. Répartition des dépenses (formation et développement) du personnel par champ d'activité, en milliers de dollars	15. Tableau 14
16. Évolution des dépenses en formation	16. Tableau 15
17. Nombre de jours de formation par catégorie d'emploi	17. Tableau 16
18. Budget de dépenses et dépenses réelles en milliers de dollars	18. Tableau 18
19. Demandes d'accès reçues par le Commissaire	(note 1) 19. Tableau 19
20. Nombre de demandes traitées selon leur nature et les délais	NOUVEAU (note 2)
21. Nombre de demandes traitées selon leur nature et la décision rendue	NOUVEAU (note 2)
22. Embauche totale au cours de la période 2017-2018	22. Tableau 20
23 Taux d'embauche des membres des groupes cibles en 2017-2018	23. Tableau 21
24. Évolution du taux d'embauche global pour les membres des groupes cibles par statut d'emploi, résultats comparatifs au 31 mars de chaque année	24. Tableau 22

TABLEAUX DU RAPPORT 2017-2018	RÉFÉRENCE 2016-2017
25. Évolution de la représentativité des membres des groupes cibles au sein de l'effectif régulier, résultats comparatifs au 31 mars de chaque année	25. Tableau 23
26. Représentativité des membres des groupes cibles au sein de l'effectif régulier, résultats par catégorie d'emploi au 31 mars 2018	26. Tableau 24
27. Taux d'embauche des femmes en 2017-2018, par statut d'emploi	27. Tableau 25
28. Taux de représentativité des femmes (effectif régulier 31 mars 2018)	28. Tableau 26
29. Suivi de la mise en œuvre des standards sur l'accessibilité du Web	29. Tableau 27
30. Objectif gouvernemental 1.1 développement durable	30. Tableau 28
31. Objectif gouvernemental 1.2 développement durable	31. Tableau 29
32. Objectif gouvernemental 1.4 développement durable	32. Tableau 30
33. Objectif gouvernemental 1.5 développement durable	33. Tableau 31
34. Objectif gouvernemental 4.2 développement durable	34. Tableau 32
35. Objectif gouvernemental 5.5 développement durable	35. Tableau 33
36. Contrats de service de plus de 25 000 \$	NOUVEAU
37. Comité permanent et mandataire qualité de la langue française	37. Tableau 34
38. Statut de la politique linguistique institutionnelle	38. Tableau 35 (note 3)
39. Implantation de la politique linguistique institutionnelle	39. Tableau 36 (note 3)

Notes du tableau 3.3

- (1) Le tableau 17 du rapport 2016-2017 portant sur les bonis versés au mérite n'a pas été repris, compte tenu des instructions données aux organismes devant fournir un rapport annuel de gestion.
- (2) Présentation plus détaillée des données.
- (3) Restructuration de l'information fournie.

Outre le recours en 2017-2018 à des graphiques et à des tableaux provenant du rapport de 2016-2017, la structure du rapport est la même d'une année à l'autre.

La reprise dans le rapport de 2017-2018 de tous ces éléments du rapport de l'année précédente ne constitue pas en soi un problème aux yeux du Comité, et ce, d'autant moins que cela fournit une information pertinente et riche. Le problème est ailleurs et le Comité y reviendra ultérieurement. En outre, il y a plusieurs exemples d'éléments d'information nouveaux : le rappel que l'UPAC est devenu un corps de police (p. 2); des précisions sur les travaux du Service de la vérification sur la gestion contractuelle du MAMOT (p. 13) ou de l'Unité autonome de vérification de la CCQ (p. 21); une refonte du graphique 9 (p. 14); des

précisions sur les interventions publiques du Commissaire (p. 20); une nouvelle page sur le traitement de demandes reçues de l'Autorité des marchés financiers (p. 21); des précisions sur des activités de prévention auprès d'entreprises privées (p. 24); une note sur la diffusion interne du Plan de lutte contre l'intimidation (p. 26); la référence à un plan d'action pour réduire les départs volontaires (p. 30); une ventilation plus détaillée et de nouveaux tableaux concernant le traitement des demandes d'accès à l'information (p. 34-35); une présentation nouvelle des informations sur l'emploi et la qualité de la langue française dans l'administration de l'UPAC (p. 44-45).

Le rapport de gestion pour 2017-2018 fournit ainsi un ensemble d'informations sur les activités de l'UPAC au cours du dernier exercice.

D'autre part, tout en constatant que le rapport répond aux exigences de la loi, le Comité pense que les rapports de gestion des prochaines années pourront être bonifiés par l'ajout de plusieurs éléments procurant une information accrue et très instructive au bénéfice de la population, de l'Assemblée nationale et des médias.

Cela constitue un passage obligé afin que les élus, la population et les médias acquièrent une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de ce qu'est et de ce que fait l'UPAC. Cela constitue une condition incontournable d'une plus correcte connaissance et d'une plus juste appréciation de cet organisme par les élus, par la population et par les médias.

Deux démarches distinctes ont permis au Comité de parvenir à cette observation. En premier lieu, le Comité a examiné non seulement le rapport annuel de gestion du Commissaire pour l'exercice 2016-2017, mais aussi ceux publiés par le même Commissaire pour les exercices 2014-2015 et 2015-2016. En deuxième lieu, le Comité a examiné les rapports annuels de plusieurs corps policiers du Québec : la Sûreté du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal, les services de police de la Ville de Québec et de la Ville de Laval, ainsi que celui de l'autre corps de police spécialisé du Québec qu'est le Bureau des enquêtes indépendantes. Ces démarches ont facilité l'identification de thèmes qui sont absents du rapport de gestion pour 2017-2018 et qui devraient se trouver dans les futures éditions, dont en particulier :

- les faits saillants ou la chronologie de l'année en revue;
- les principales réussites;
- une analyse de la conjoncture dans laquelle s'est trouvé l'UPAC et la manière dont elle l'a gérée;
- les dossiers prioritaires ou les dossiers en développement.

Ces têtes de chapitre peuvent se retrouver dans le rapport annuel de gestion de tout corps policier; cela vaut pour l'UPAC à qui le statut de corps de police a été reconnu par les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, le 14 février 2018, à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Dans le cas du Commissaire et de l'UPAC, le Comité a regretté l'absence dans le rapport de gestion de 2017-2018 d'informations, d'explications et de réflexions sur des thèmes tels :

- l'évolution récente ou les caractéristiques évolutives de la situation de la corruption dans les contrats publics, au-delà du nombre d'accusations et de condamnations criminelles et pénales;
- les relations avec les partenaires et leur évolution dans le temps. Une liste très complète des partenaires de l'UPAC figurait dans le rapport de 2015-2016. Dans le rapport de 2017-2018, il y a un organigramme, mais on ne peut savoir s'il identifie tous les partenaires. En outre, cet organigramme pourrait indiquer le nombre de postes dans chaque unité identifiée;
- l'existence ou non de protocoles de collaboration avec les partenaires et, le cas échéant, leurs caractéristiques;
- les travaux menés par le Commissaire pour développer des politiques de gestion de l'UPAC;
- les relations avec les médias et les politiques de communication externes;
- les politiques de communication internes pour assurer la cohésion du corps de police;
- les activités de reconnaissance de membres de l'UPAC qui se sont particulièrement signalés au cours de l'exercice;
- la nature des activités de formation et l'identité des organismes en assurant la prestation;
- les actions menées et les difficultés rencontrées pour accroître la représentativité des membres des groupes ciblés au sein de l'effectif régulier.

L'inclusion de thèmes tels ceux figurant dans l'énumération qui précède enrichirait significativement le rapport de gestion du Commissaire dans son ensemble.

Il incombe évidemment au Commissaire de déterminer, selon les exigences des lois applicables, le contenu et la forme de son rapport annuel de gestion. Pour l'instant, le Comité conclut que, si la forme et le contenu des rapports 2016-2017 et 2017-2018 ont assurément des qualités et contiennent beaucoup d'information, il s'y trouve des carences. D'une part, les données fournies ne s'accompagnent pas de beaucoup d'explications permettant d'apprécier l'évolution de la situation de la corruption dans les contrats publics. D'autre part, il y a certainement des informations utiles et même nécessaires qui ne figurent pas dans le rapport. Le Comité juge qu'il est dans l'intérêt du Commissaire, de l'UPAC, des élus, de la population et des médias que le rapport annuel de gestion fournisse de plus amples informations et des informations mieux mises en situation et mieux expliquées. Le Comité formulera donc une recommandation concernant le rapport annuel de gestion de l'UPAC.

III.4 Protocole intervenu entre le Commissaire à la lutte contre la corruption, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec et projet d'entente avec les municipalités pour le prêt de service de policiers municipaux

Le 13 juillet 2018, le Commissaire à la lutte contre la corruption, le directeur par intérim de la Sûreté du Québec et le président de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec signaient un document intitulé *Protocole d'entente concernant les prêts de service au Commissaire à la lutte contre la corruption applicable aux membres de la Sûreté du Québec*. Ce document est en vigueur jusqu'au 13 juillet 2021, mais demeure valide jusqu'à son renouvellement.

Le Comité de surveillance a procédé à un examen de ce protocole. Cet examen est inspiré, le Comité tient à le préciser, par la lecture de deux textes de loi qui doivent s'appliquer dans le présent contexte. Il s'agit d'abord de l'article 8.4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* en vertu duquel le Commissaire avec, notamment, le Commissaire associé aux enquêtes et les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police (selon l'article 14 de la loi) « forment un corps de police spécialisé ». Le Comité a aussi lu l'article 89.1 de la *Loi sur la police* qui stipule notamment qu'« 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. »

Pour le Comité, ces textes législatifs ont des conséquences précises pour la question à l'étude dans la présente section du rapport. En effet, les textes donnent un statut clair au corps de police qui constitue une partie de l'UPAC. Ce corps de police a un objet précis et spécialisé et il a une compétence territoriale définie. En conséquence, il doit avoir une autonomie de gestion qui devrait être de la même nature que celle reconnue à tous les autres corps de police du Québec.

Sur la base de ce qui précède et à propos du Protocole, le Comité juge nécessaire de formuler les commentaires qui suivent.

III.4.1. CARACTÈRE TRIPARTITE DU PROTOCOLE

Le Protocole est tripartite puisque, aux deux employeurs que sont le Commissaire et la Sûreté du Québec, se joint l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec. La situation est inhabituelle. Aussi, sur le plan des principes, le Comité s'étonne-t-il de cette situation.

Le Comité précise d'abord qu'il comprend bien un certain nombre de réalités historiques :

- Pour le gouvernement en place en 2011, il y avait une urgence politique à agir rapidement pour contrer la corruption, réelle, soupçonnée ou alléguée, dans de multiples contrats publics;

- Dans cette conjoncture, et pour agir vite, le choix a été fait de désigner l'escouade Marteau de la Sûreté du Québec et les enquêteurs en faisant partie pour constituer une partie de l'UPAC;
- À ce moment, le CLCC n'était même pas un corps de police. Aussi, l'inclusion de l'escouade Marteau et de ses membres n'a peut-être pas été voulue par les enquêteurs impliqués ou a pu ne pas susciter leur enthousiasme. Le Comité pense que l'on doit saluer et apprécier à sa juste valeur l'effort consenti par les enquêteurs qui ont accepté de plonger dans la nouvelle entité d'enquête instituée par un simple décret du gouvernement;
- Le Comité reconnaît aussi qu'il était normal qu'on ait voulu clarifier la situation des personnes impliquées dans le changement au moment de la constitution du CLCC;
- Dans ces conditions, le Comité comprend également que l'association représentant les policiers de la Sûreté, préoccupée de la protection de ses membres dans un contexte de travail inédit, ait pu tenir à être associée au Protocole;
- Le Comité, enfin, comprend qu'on ne peut ignorer qu'à ses risques et périls la « nécessité politique ».

Il est utile de signaler ici qu'au moment de l'entrée en vigueur du Protocole entre le CLCC, la SQ et l'APPQ, tous les policiers impliqués ont eu le choix de quitter l'UPAC ou de faire l'objet d'un prêt de service au CLCC.

Cela dit, le Comité constate toutefois que, encore aujourd'hui, toute l'économie générale du Protocole est destinée à protéger les droits et les intérêts individuels des policiers de la Sûreté qui acceptent de se joindre, temporairement, à l'UPAC.

Une fois ces réalités reconnues, le Comité juge que ce genre de protocole ne peut qu'être transitoire si l'on veut construire un corps de police indépendant qui ait les moyens de remplir efficacement sa mission. Il faut, pour l'avenir, tenir compte des intérêts de l'UPAC. Cela signifie qu'à l'avenir il faudra réfléchir en termes de recrutement par et pour l'UPAC et de décision individuelle des membres de demander un prêt de service plutôt qu'un transfert massif d'effectifs.

III.4.2 EFFETS DE L'APPLICATION DU PROTOCOLE

Le caractère tripartite du Protocole entraîne des conséquences qui ne sont pas toutes heureuses pour la construction du nouveau corps de police spécialisé que le législateur a institué par deux lois distinctes. On peut dire que la pleine responsabilité juridique et l'autonomie auxquelles peut et doit aspirer l'UPAC pour son corps de police spécialisé apparaissent être mises en cause, notamment par les situations suivantes, et en souffrir :

(1) Sélection des candidats

Il n'est pas clair, à la lecture de l'article 4.1 du Protocole, que le Commissaire a le mot final concernant le profil et les exigences de qualification auxquels doivent satisfaire les membres de la Sûreté intéressés par un prêt de service. En fait, comme le troisième paragraphe de cet article identifie les enquêteurs affectés aux crimes économiques à la

Sûreté comme faisant partie d'un « bassin prioritaire » de recrutement, on peut penser que cette appartenance les rend *ipso facto* admissibles à un prêt de service. Faut-il conclure qu'une enquêteuse ou un enquêteur appartenant à une autre division de la Sûreté, mais disposant de compétences intéressant le Commissaire, ne pourrait pas facilement être retenu? Le Comité n'a pas trouvé de réponse à cette question dans le Protocole.

Par ailleurs, le comité de sélection pour les nouveaux prêts de service se compose de trois personnes, dont deux sont membres de la Sûreté. Le Commissaire apparaît donc minoritaire. Le Protocole ne précise pas, pour être clair, s'il dispose d'un droit de veto sur toute candidature à un prêt de service. Si oui, il eut été prudent de l'inscrire au Protocole; si non, il serait pour le moins inapproprié que l'on puisse imposer au Commissaire des enquêteurs dont il ne voudrait pas.

De manière optimale, il faudra en arriver à une situation où le CLCC choisit de manière pleinement autonome ses enquêteurs, et ce, en fonction de ses critères, de ses besoins propres et des impératifs de sa mission, plutôt que l'organisme ne soit choisi par des personnes qui, pour toutes espèces de raisons personnelles, peuvent juger intéressant, à un moment de leur carrière, de choisir une implication professionnelle à l'UPAC.

(2) Importation de politiques de gestion de la Sûreté

Sous réserve d'une déclaration éventuelle à l'effet contraire de la part des trois signataires du Protocole, ce dernier implique une véritable importation des politiques de la Sûreté dans le cadre de l'UPAC, comme le stipule l'article 5.4 : « Les membres prêtés au Commissaire continuent à se conformer [...] aux règlements, politiques de gestion, méthodes et procédures applicables à la Sûreté pendant la période de prêt de service. »

Le Protocole recommande, au même article 5.4, que les efforts soient faits pour « favoriser la cohérence et la complémentarité » entre les politiques de gestion de la Sûreté et celles que le Commissaire pourrait vouloir implanter. Cela est à espérer. Cependant, si une incompatibilité vient à surgir, le même article prévoit que, après information au Commissaire, « la question est soumise au processus de règlement prévu au présent Protocole d'entente ».

(3) Mécanismes de règlement de différends

Le Protocole crée un comité tripartite formé de représentants des trois signataires qui doit « étudier, afin de régler, tout grief ou différend pouvant survenir relativement au présent Protocole d'entente ». On comprend que le Commissaire est minoritaire dans ce comité; cependant, s'il n'y a pas d'entente, le grief ou différend est transféré en arbitrage.

III.4.3 AUTRES QUESTIONS

Deux autres éléments du Protocole ont retenu l'attention du Comité :

- D'une part, la durée normale d'un prêt de service est de trois ans. Cet état de choses, selon l'information communiquée au Comité par le CLCC, s'explique comme suit. La durée de placement des membres de la Sûreté est réglée par la politique de gestion des ressources humaines de la SQ, laquelle fixe à trois ans la durée de tels prêts. Cela illustre d'ailleurs l'importation des politiques de gestion de la Sûreté précédemment évoquée. Cela précisé, le Comité rappelle que les enquêtes sur la corruption sont parfois très longues, comme les procès qui résultent d'accusations découlant des enquêtes. La durée des prêts de service peut avoir des conséquences opérationnelles sur la continuité dans les dossiers d'enquête.
- D'autre part, le Comité note que cette période peut être abrégée à 12 mois par la personne faisant l'objet du prêt de service. La personne doit formuler sa demande au Sous-comité de placement et de promotion de la Sûreté. La demande doit être justifiée en vertu des articles pertinents de la politique de gestion des ressources humaines de la Sûreté. Il y a donc des balises, mais elles sont inscrites dans une politique de la Sûreté. Cela dit, cet état de choses peut avoir des effets préjudiciables pour le CLCC. La pertinence de ce cadre juridique et administratif devra être repensée lors d'un renouvellement du Protocole étant donné que l'UPAC est maintenant dotée d'un corps de police indépendant qui doit se construire de manière à pouvoir remplir le mandat particulier qui lui a été confié.

Par ailleurs, le CLCC qui désire se départir des services d'un membre doit continuer à lui payer une prime de détachement tant que le membre n'aura pas *accepté* un emploi qui lui convient. Cette pratique, selon l'explication du CLCC au Comité, est en vigueur à la Sûreté dans le cas où la décision est prise de façon unilatérale par l'employeur (autre exemple d'importation de politique de gestion). Le Protocole vise à protéger les intérêts des membres prêtés à l'UPAC, ce qui peut avoir des effets insatisfaisants pour l'UPAC.

Finalement, le Comité s'est interrogé sur la majoration salariale de 5 % en cas de prêt de service à l'UPAC. Cela, selon l'explication du CLCC au Comité, est une autre application de pratiques en vigueur à la Sûreté du Québec pour certaines fonctions spécialisées en reconnaissance, par exemple, de la complexité de certaines enquêtes. Cette pratique importée de la SQ pourra entraîner des enjeux d'équité de traitement entre membres de corps policiers différents détachés pour œuvrer au CLCC-CPS.

Il est vrai, comme le veut la locution latine, que *pacta sunt servanda*. Cette maxime, selon le Comité, doit évidemment s'appliquer au Protocole d'entente conclu entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux. Cependant, il ne s'ensuit certainement pas que le Protocole doive être reconduit de la même manière ni qu'il doive servir de modèle à des ententes comparables entre le Commissaire et tout autre corps de police partenaire.

Et, plus généralement, le Comité est d'avis que tout éventuel accord de collaboration entre l'UPAC et tout partenaire de sa mission devra s'inscrire dans le processus de la mise en œuvre 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*.

III.4.4 PROJET D'ENTENTE AVEC LES MUNICIPALITÉS POUR LE PRÊT DE SERVICE DE POLICIERS MUNICIPAUX

Le 28 février 2019, le Comité a été saisi par le CLCC d'un projet intitulé *Entente relative au prêt de service de policiers du [Nom d'un corps de police municipal] au Commissaire à la lutte contre la corruption*. Bien qu'il s'agisse d'un projet auquel aucune municipalité n'avait adhéré en date du 28 février 2019, le Comité a jugé utile dans le présent contexte d'évoquer l'existence d'un tel projet.

Le Comité signale certaines dispositions du projet qui lui apparaissent tout à fait appropriées et pertinentes dans ce type de document :

- Les ententes seront bipartites entre le Commissaire et la municipalité concernée.
- La sélection de policiers prêtés au Commissaire (article 4) se fait selon une procédure comportant trois phases :
 - o la municipalité dresse une liste de policiers susceptibles d'être prêtés au Commissaire, et chaque candidat doit avoir réussi la formation initiale en enquête de l'ENPQ;
 - o la municipalité effectue une vérification des inconduites selon une procédure dûment identifiée par l'Entente;
 - o Le comité de sélection, qui choisit parmi les candidats proposés par la municipalité, se compose du Commissaire associé aux enquêtes ou d'une personne qu'il désigne et de deux autres personnes du SEC.
- La durée d'un prêt de service est de trois ans pouvant donner lieu à un renouvellement d'un an, lequel peut être annuellement renouvelable (art. 5), avec possibilité de résiliation pour cause.
- La rémunération du policier et les avantages sociaux sont ceux qu'il reçoit en vertu de son lien d'emploi avec la municipalité signataire (art. 6) et il demeure assujéti à la convention collective de son employeur municipal (art.7), sauf pour des conditions particulières prévues à l'entente.
- L'entente fait une distinction entre l'autorité administrative (son employeur) à laquelle est assujéti le policier et l'autorité opérationnelle qui s'applique à lui pendant le prêt (art. 7).
- Tout policier prêté au Commissaire fait l'objet d'une évaluation annuelle par le responsable du Commissaire (art. 7.31 à 7.33).
- L'entente assigne des obligations très claires et précises au policier prêté en matière de respect et de protection de la confidentialité des systèmes et des documents (art. 11).
- Les différends pouvant survenir doivent être réglés à l'amiable entre les parties, au besoin avec l'aide d'un tiers « pour les assister dans la recherche de la solution » (art. 15).

Le Comité pense que cette forme d'entente sert bien, dans la conjoncture présente et prévisible pour les prochaines années, les besoins et intérêts de l'UPAC relativement aux prêts de service d'enquêteurs provenant de corps policiers municipaux.

Au terme de son analyse du Protocole CLCC-SQ-APPQ et du projet d'entente avec les municipalités, le Comité a l'obligation d'adresser à l'UPAC, au gouvernement et aux parties intéressées une question incontournable. En effet, est-il concevable et encore défendable en termes d'équité que des policiers de la Sûreté du Québec prêtés à l'UPAC bénéficient d'une prime salariale de 5 % alors que cette prime ne sera pas accordée aux enquêteurs de corps de police municipaux aussi prêtés à l'UPAC?

Cette préoccupation que formule le Comité l'amènera à formuler des recommandations.

III.5 Politiques de gestion de l'UPAC

L'UPAC a entrepris de se doter, pour sa bonne administration, de politiques de gestion. Un certain nombre de telles politiques de gestion ont été communiquées au Comité, le 27 novembre 2018, par la secrétaire générale du Commissaire.

Le 28 février 2019, lors d'une rencontre officielle avec le Commissaire et des membres de son équipe, le Comité a eu la possibilité d'échanger sur le dossier des politiques de gestion de l'UPAC. Il convient donc que le présent rapport fasse le point sur ce dossier.

III.5.1 ÉTAT DE SITUATION CONCERNANT LES POLITIQUES DE GESTION

À l'heure actuelle, comme le précise le tableau 3.6, un certain nombre de politiques de gestion ont été élaborées et sont en vigueur sous l'autorité du Commissaire :

Tableau 3.6

POLITIQUES DE GESTION DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN VIGUEUR LE 31 MARS 2019

Nº	Catégorie	Sujet	Adoption	Révision
DG 02	Dir. gén.	Sécurité de l'information	2018 03 13	2023 03 13
DG 04	Dir. gén.	Plan de lutte contre l'intimidation	2018 03 01	2023 03 01
PG-G 01	Générale	Documents officiels du Commissaire	2018 07 20	2023 07 20
PG-G 07	Générale	Retrait de l'arme de service	2018 08 24	2023 08 24
PG-G 09	Générale	Demandes, commentaires et plaintes pour services reçus	2018 09 28	2023 09 28
PG-G 10	Générale	Analyse et gestion des signalements des actes répréhensibles	2018 09 07	2023 09 07
PG-RH02	Ress. hum.	Boissons alcooliques, drogues et médicaments dans le milieu de travail	2018 10 15	2018 10 15
RM 01	Ress. mat.	Acquisitions écoresponsables	2018 03 18	2023 03 18

Par ailleurs, le Comité a aussi été informé du fait que plusieurs autres politiques de gestion sont en processus de développement, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Sur ce dernier thème, la secrétaire générale a communiqué au Comité la liste suivante présentée sous la mention qu'il s'agit d'un « document de travail » :

- Habilitation sécuritaire et vérification d'antécédents
- Divulgence d'actes répréhensibles
- Carte d'identité et documents d'autorité
- Incivilité, conflit et harcèlement en milieu de travail
- Gestion du rendement
- Assiduité
- Rapport d'accident
- SST : gérer un incident au travail, un accident du travail ou une maladie professionnelle
- Programme de prévention en santé et sécurité du travail
- Utilisation du matériel de l'organisation
- Violence au travail
- Secourisme en milieu du travail
- Appréciation du personnel
- Déclaration d'un changement aux renseignements personnels
- Dossier du personnel
- Collecte des besoins pour l'élaboration du plan de développement RH
- Programme de soutien aux études

- Gérer une absence pour maladie
- Traitement de la rémunération
- Gains déclaratoires
- Réclamation d'une indemnité à la SAAQ à la suite d'un accident
- Libération des employés civils en raison d'intempéries
- Conflits d'intérêts
- Libération pour activités syndicales des employés civils

En date du 12 mars 2019, le Comité a été informé de la priorisation des politiques de gestion. Cette priorisation dresse la liste de toutes les politiques de gestion pouvant en principe intéresser l'UPAC. Le total s'élève à 133 éléments. Ces politiques de gestion, souvent à développer, sont classées en quatre catégories : « important et urgent », « important et non urgent », « urgent et non important » et « non important et non urgent ». La secrétaire générale du Commissaire a précisé, dans sa note de transmission en date du 12 mars 2019, que la priorisation est « un outil de travail appelé à évoluer au fil du temps » et que « les priorités peuvent être appelées à changer selon les besoins rencontrés au sein du CLCC ».

Le Comité a aussi été informé de la décision du CLCC identifiant un ensemble de politiques de gestion de la Sûreté du Québec qui n'ont pas à être retenues. Sans conclure de manière définitive sur cette question, le Comité constate qu'en effet, un bon nombre de politiques de la Sûreté du Québec, par exemple celles liées à des activités de patrouille-gendarmerie, d'enquête sur des délits ne relevant pas de la spécialisation de l'UPAC ou de gestion, ne sont pas pertinentes pour l'UPAC.

Selon les informations communiquées au Comité par le Commissaire, un employé est préposé à la rédaction des politiques de gestion selon l'ordre de priorité déterminé par le Commissaire. Le travail de rédaction se fait en consultation avec les personnes et les équipes de travail intéressées. Une fois rédigé, chaque projet de nouvelle politique de gestion fait l'objet de lectures par les différentes composantes de l'UPAC avant d'être examiné et adopté en comité de direction. Il incombe aux gestionnaires d'identifier les employés et les équipes de travail auxquels chaque nouvelle politique de gestion s'applique.

III.5.2 OBSERVATIONS SUR LE DOSSIER DU DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES DE GESTION

Au sujet de ces politiques de gestion présentement en vigueur ou en développement, le Comité juge approprié de formuler les observations suivantes :

1. Importance générale du développement et de l'application des politiques de gestion

Le Comité juge très heureux le processus qui a conduit et qui conduira encore à la mise en place de politiques de gestion au sein de l'UPAC et la volonté affichée du CLCC de poursuivre le travail de formulation d'autres politiques, notamment en matière de gestion de ressources humaines, et ce, pour au moins deux raisons.

En premier lieu, la reconnaissance dans l'UPAC d'un corps de police spécialisé et la constitution effective de ce corps policier requièrent qu'il ait ses propres politiques de gestion. Le recours à des politiques importées d'autres corps de police ne peut être qu'un palliatif.

En deuxième lieu, il est nécessaire, pour le personnel de l'UPAC, pour ses équipes désignées, pour ses partenaires externes, pour les autorités politiques, pour la population et pour les médias, que la gestion de l'organisme s'effectue selon des règles établies et connues et rendues transparentes. Le Comité apprécie aussi le fait que chaque politique soit sujette à une révision au plus tard cinq ans après son adoption.

Le Comité a été informé par le CLCC, le 28 février 2019, de son objectif de se doter d'un ensemble complet de politiques de gestion sur un horizon de cinq années, soit d'ici 2023 ou 2024. Dans la mesure où le CLCC peut toujours se référer au *Guide des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique* pour combler temporairement des carences dans ses propres politiques de gestion sur certaines matières, pour autant qu'un emprunt temporaire soit justifié, et compte tenu des ressources limitées dont dispose l'organisme pour le travail de développement et de validation des politiques de gestion, le Comité juge que l'horizon proposé est raisonnable.

En conséquence, le Comité encourage vivement le Commissaire de l'UPAC à poursuivre le travail de développement de politiques de gestion et le ministère de la Sécurité publique et tout autre ministère ou organisme public pouvant être invité à aider ou à conseiller le Commissaire dans ce travail à le faire.

2. Information des membres de l'UPAC

Selon une information transmise au Comité le 12 mars 2019, il existe sur l'intranet de l'UPAC un document de foire aux questions répondant à une variété d'interrogations sur les politiques de gestion de l'organisme : par exemple concernant la raison d'être et la nature des politiques, la fréquence des mises à jour, le processus d'information des employés (« chaque mise à jour est annoncée par courriel à tous les employés de l'UPAC »). Cette façon de procéder apparaît appropriée.

3. Processus de validation des politiques de gestion

Compte tenu de dispositions de la *Loi sur la police* et du fait que le Commissaire et son personnel d'enquête forment désormais un corps de police, le Comité s'interroge sur le processus de validation et de mise en vigueur des politiques de gestion.

La *Loi sur la police* comporte les dispositions suivantes :

- concernant la Sûreté du Québec :

63. Sur la recommandation du directeur général, le gouvernement peut, par règlement :

1° fixer les règles de fonctionnement de la Sûreté du Québec;

[...]

- concernant les corps de police municipaux :

86. Toute municipalité peut adopter des règlements pour :

1° pourvoir à l'organisation et à l'équipement d'un corps de police;

2° prévoir les devoirs et attributions des membres de ce corps;

3° déterminer les endroits où les policiers peuvent avoir leur résidence;

4° établir des classes de policiers ainsi que les grades qui peuvent leur être attribués;

5° prescrire les inspections auxquelles les policiers doivent se soumettre.

Ces règlements s'appliquent sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des règlements du gouvernement pris pour leur application.

Tout règlement pris en application du présent article est, dans les 15 jours suivant son entrée en vigueur, transmis au ministre par le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité concernée.

À la lecture de ces dispositions législatives, il est clair que, tout en respectant de manière générale l'autonomie des corps de police, le législateur a voulu qu'une autorité civile élue ait un pouvoir de supervision sur tout corps de police : le gouvernement du Québec pour la Sûreté, le conseil municipal pour les corps de police municipaux et aussi, pour les règlements adoptés par les municipalités, le ministre de la Sécurité publique.

Le Comité juge donc que les politiques de gestion du Commissaire doivent être déposées à la ministre de la Sécurité publique qui, en vertu de l'article 73 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, est responsable de l'application de cette loi. La ministre doit pouvoir connaître officiellement les politiques de gestion du Commissaire, les analyser, les commenter et, au besoin, demander des modifications au Commissaire.

Une recommandation du Comité traitera de cette question.

4. Appréciation des politiques de gestion actuelles de l'UPAC

Dans le cadre du présent rapport d'activités pour l'exercice 2018-2019, le Comité ne procède pas à l'appréciation des politiques de gestion présentement en vigueur, et ce, pour plusieurs raisons :

- (1) Plusieurs des politiques sont d'implantation très récente, entre mars et octobre 2018, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps d'expérimentation susceptible d'éclairer une éventuelle appréciation.
- (2) Au vu des multiples autres politiques de gestion qui sont en préparation, l'appréciation aurait porté sur un ensemble très fragmentaire, avec le risque de

porter des jugements prématurés sur certaines politiques qu'il y aurait eu lieu d'examiner en relation avec d'autres non encore élaborées.

- (3) Le Comité n'a pas disposé des ressources professionnelles de soutien auxquelles aurait pu être confiée, malgré le paragraphe (1) qui précède, l'analyse en profondeur de ces politiques et la recherche sur le terrain.
- (4) Plus fondamentalement encore, le Comité rappelle que son Plan de travail 2019-2022, soit les six Chantiers et le Programme d'examen continu, permettront de regarder de près les politiques de gestion, de les analyser et de les commenter au besoin, le tout en temps utile pour la révision en 2023 des politiques entrées en vigueur en 2018.

5. Rapport annuel de gestion du CLCC

Le travail d'élaboration et de mise en application des politiques de gestion est un exemple de matière que l'UPAC pourrait utilement et profitablement présenter et expliquer dans son rapport annuel de gestion.

III.5.3 NOTES COMPLÉMENTAIRES SUR L'ORGANISATION ET L'ORGANIGRAMME DE L'UPAC

Dans le contexte des politiques de gestion, le Comité juge utile d'aborder très succinctement la question de l'organisation interne et de l'organigramme de l'UPAC.

Le 12 septembre 2018, le Comité a reçu un document intitulé *Plan d'organisation administrative du Commissaire à la lutte contre la corruption*. Ce document décrit les fonctions et les responsabilités du Commissaire, des Commissaires associés (enquêtes et vérification) et des unités (directions et services) qui dépendent des dirigeants. Le Comité a pris connaissance de ce document.

Par ailleurs, au fil des ans, comme le révèlent les organigrammes publiés dans les rapports annuels de gestion du CLCC, les organigrammes de l'UPAC ont connu des changements. Un nouvel organigramme est en vigueur depuis le 21 novembre 2018, avec le titre de « Structure transitoire ». Cet organigramme introduit notamment une nouvelle fonction, celle de « Secrétariat général du Commissaire » dont dépend un « Service des affaires publiques ». Antérieurement, la « Direction des affaires publiques et des communications » relevait directement du Commissaire comme l'indique l'organigramme publié dans le rapport de gestion pour 2017-2018 (page 5). La direction en cause figure également sous cette désignation dans le document intitulé *Plan d'organisation administrative du Commissaire à la lutte contre la corruption*. Ce changement organisationnel et d'autres encore n'ont pas échappé au regard du Comité.

Le Comité ne s'est jusqu'à présent pas engagé dans une analyse de l'organisation et de l'organigramme de l'UPAC, et ce, pour deux raisons. D'une part, comme l'indique l'organigramme publié par le Commissaire par intérim le 21 novembre 2018, la structure en place est « transitoire » et le demeurera sans doute jusqu'à la nomination d'un Commissaire en titre. D'autre part, dans le cadre de son Plan de travail triennal 2019-2022,

le Comité, tant par les divers chantiers prévus que par le Programme d'examen continu, aura l'occasion d'examiner divers aspects de l'organisation de l'UPAC, en postulant qu'elle sortira éventuellement de sa situation de « structure transitoire ».

III.6 Le corps de police spécialisé au regard de certaines obligations ou exigences de la *Loi sur la police*

La reconnaissance en 2018 en l'UPAC d'un nouveau corps de police spécialisé amène le Comité à rappeler que tous les corps de police sont astreints au respect de certaines obligations ou exigences de la *Loi sur la police*. Il y a plusieurs types d'obligations ou d'exigences qu'il convient de rappeler ici afin de pouvoir établir où en est rendu le corps de police de l'UPAC par rapport à chaque type.

III.6.1 EXIGENCES RELATIVES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les articles 3 à 6 de la *Loi sur la police* prescrivent à tout corps policier une obligation en matière de formation. Un corps de police doit avoir un « plan de formation » qui doit notamment « assurer le maintien à jour des connaissances et compétences de chaque policier dans le type de pratique auquel il se consacre, notamment par la constitution d'un dossier personnel de formation » et qui doit « définir les besoins en perfectionnement professionnel et en perfectionnement de service » (art. 4). La loi prescrit aussi que « le plan de formation est annuellement mis à jour et transmis [...] à l'École nationale de police du Québec, avec un bilan des réalisations de la dernière année » (art. 6).

Le Comité a donc demandé au Commissaire par intérim s'il existe un plan de formation professionnelle du corps de police de l'UPAC.

En date du 28 février 2019, le Comité a été informé que l'UPAC ne dispose pas, pour son personnel de policiers enquêteurs, d'un plan de formation tel que requis par la *Loi sur la police* et que cela s'explique par le fait qu'en matière de formation, les enquêteurs affectés à l'UPAC en vertu d'un prêt de service relèvent de leur corps policier d'appartenance. De fait, l'article 8.1 du projet d'entente entre le CLCC et des municipalités pour le prêt de service d'enquêteurs de leur corps de police prévoit qu'« au cours du prêt de service, la Ville s'assure que le policier désigné maintienne ses compétences professionnelles », le Commissaire reconnaissant qu'il doit assumer les coûts de toute formation spécialisée qu'il pourrait lui-même requérir pour des enquêteurs en prêt de service.

Le Comité reviendra sur cette question dans la section III.8 qui suit ainsi que dans le chapitre des recommandations.

III.6.2 DISCIPLINE INTERNE ET RÈGLEMENT DISCIPLINAIRE

Les articles 256 à 259 de la *Loi sur la police* prescrivent à tout corps policier l'obligation d'avoir un règlement disciplinaire conçu comme suit :

258. Le règlement de discipline impose aux policiers des devoirs et des normes de conduite propres à assurer leur efficacité, la qualité de leur service et le respect des autorités dont ils relèvent.

Le règlement doit notamment définir les comportements constituant des fautes disciplinaires, établir une procédure disciplinaire, déterminer les pouvoirs des autorités en matière de discipline et établir des sanctions.

Il doit également prévoir des sanctions, y compris la destitution ou l'amende, pour le cas où un policier, directement ou indirectement, se livre à du trafic d'influence ou obtient ou tente d'obtenir une somme d'argent ou tout autre avantage en échange d'une faveur quelconque.

[...]

Cette disposition vise aussi tout corps de police spécialisé, comme le précise de manière très ciblée l'article 257. Dans ce cas, celui du CLCC-CPS notamment, le règlement est adopté par le gouvernement sur recommandation de la personne dirigeant le corps de police.

Le Comité a donc demandé au Commissaire par intérim s'il a déjà recommandé au gouvernement un projet de règlement disciplinaire applicable à son corps de police spécialisé.

La réponse fournie au Comité en date du 28 février 2019 comporte deux éléments :

- D'une part, en référence au projet d'entente à intervenir avec des municipalités pour le prêt de service d'enquêteurs, on a cité la disposition selon laquelle « le policier désigné est régi, en matière de discipline interne, par les dispositions applicables à cet égard à la Ville » (art. 10.1). Il y est aussi prévu que des fautes disciplinaires peuvent entraîner, selon la décision du Commissaire ou de la municipalité, la fin du prêt de service avec un « préavis de dix (10) jours au policier désigné et à l'autre partie » (art. 10.4).
- D'autre part, le Comité a été informé de l'intention du Commissaire de mettre au point, d'ici septembre 2019, un projet de règlement disciplinaire pour adoption par le gouvernement, tel que prévu par l'article 257 de la *Loi sur la police*.

Le Comité reviendra sur cette question dans le chapitre des recommandations.

III.6.3 MESURES RELATIVES À L'ÉTHIQUE

La *Loi sur la police* comporte aussi des dispositions sur les mesures nécessaires au respect de l'éthique, notamment les suivantes :

260. Tout policier doit informer son directeur du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle. Il doit également l'informer du

comportement d'un autre policier susceptible de constituer une faute déontologique touchant la protection des droits ou la sécurité du public, s'il en a une connaissance personnelle. Ces obligations ne s'appliquent pas au policier qui est informé de tels comportements à titre de représentant syndical.

De même, il doit participer ou collaborer à toute enquête relative à un tel comportement.

261. Il est interdit de harceler ou d'intimider un policier, d'exercer ou de menacer d'exercer contre lui des représailles, de faire une tentative ou de conspirer en ce sens au motif :

1° qu'il a informé ou qu'il entend informer le directeur du service d'un comportement visé à l'article 260;

2° qu'il a participé ou collaboré ou qu'il entend participer ou collaborer à une enquête relative à un comportement visé à l'article 260. Il est également interdit de tenter de dissuader un policier de remplir l'obligation qui lui incombe en vertu de cet article.

À ces articles, on peut aussi ajouter les articles 116.1 à 120 qui concernent d'autres enjeux d'éthique professionnelle.

Sur ce point, le Comité juge utile de faire certains rappels. Ainsi, nulle personne ne peut invoquer, pour sa défense, l'ignorance de la loi; ce principe vaut en particulier pour les policières et policiers; il s'applique aussi aux policières et policiers membres du CLCC-CPS. Cependant, sur ce point, de l'avis du Comité, le CLCC-CPS ne doit pas être tenu à plus d'exigences que l'ensemble des corps policiers du Québec. Enfin, les citoyennes et citoyens et les élus peuvent également s'attendre à ce que les associations syndicales aussi concourent à la bonne formation de leurs membres concernant leurs obligations éthiques.

Le Comité reviendra à la section III.8 sur certains enjeux d'éthique dans le cadre de l'UPAC.

III.7 Audit particulier par le Vérificateur général du Québec (juin 2018)

Au mois de juin 2018, le Vérificateur général du Québec a remis à l'Assemblée nationale le rapport d'un audit particulier intitulé *Autorisation de conclure des contrats et sous-contrats publics* (ISBN 978-2-550-81601-0 pour version imprimée et ISBN-978-2-550-81602-7 pour version PDF). La réalisation de cet audit s'explique comme suit, selon le résumé des faits saillants ouvrant le rapport du Vérificateur général :

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande formulée par le Conseil du trésor le 30 octobre 2017. Celle-ci concernait le processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État.

Selon des allégations rendues publiques, il y aurait eu collusion mettant en cause l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et une firme de consultants dans le cadre de la gestion de ce processus.

Nos travaux à l'égard du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État visaient à nous assurer que :

- l'AMF et l'UPAC ont adopté des pratiques qui permettent de gérer adéquatement les risques de collusion;
- le processus de l'UPAC relatif à la production des avis qu'elle transmet à l'AMF est adéquat;
- le processus de l'AMF relatif aux décisions qu'elle prend est adéquat (p. 1).

L'audit du Vérificateur général a conduit aux résultats suivants concernant l'UPAC :

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le processus de délivrance d'une autorisation de conclure des contrats et sous contrats publics.

Nos travaux n'ont pas permis de confirmer la présence d'un stratagème entre l'AMF et l'UPAC visant à favoriser une firme de consultants. Les communications avec les principaux intervenants, dont les entreprises demanderesse, l'examen de l'information détenue par l'AMF et l'UPAC de même que les investigations informatiques n'ont pas confirmé les allégations rapportées dans les médias.

[...]

Les vérifications menées par l'UPAC ne découlent pas toujours d'une analyse adéquate des risques et ne favorisent pas le traitement cohérent de certains dossiers. L'UPAC n'arrive pas toujours à bien recenser et gérer les demandes présentant un risque élevé, comme celles des entreprises en démarrage, des entreprises ayant déjà fait l'objet d'allégations ou encore des entreprises ayant une structure juridique complexe.

L'encadrement des activités de l'UPAC nécessite des améliorations. En raison de la complexité des tâches des analystes et du peu d'expérience de plusieurs d'entre eux, un encadrement plus serré de leurs travaux s'avère essentiel. Plusieurs nous ont mentionné qu'ils manquaient de connaissances en comptabilité, en fiscalité et concernant le statut des entreprises pour bien réaliser leur travail.

[...] [Caractères gras utilisés dans l'original] (p. 1)

Les résultats de l'audit ont inspiré au Vérificateur général des recommandations visant les deux organismes mis en cause. Les recommandations ont été communiquées aux organismes et les deux ont « adhéré à toutes les recommandations ». Dans le cas de l'UPAC, les recommandations du Vérificateur général se formulent comme suit :

Recommandations à l'Unité permanente anticorruption :

- 5 Renforcer l'encadrement des activités de vérification, notamment en précisant les rôles et les responsabilités, en standardisant les méthodes de travail et en supervisant mieux le travail des analystes.
- 6 Améliorer le repérage des situations à risque concernant l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics et s'assurer que les travaux de vérification sont en lien.
- 7 S'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail. (p. 2)

Le 28 février 2019, le Commissaire a informé le Comité qu'un plan d'action et des mesures pour donner suite à ces recommandations ont été transmis au Vérificateur général en octobre 2018 et acceptés par ce dernier. Il incombe au Vérificateur général d'apprécier ce plan d'action. Une reddition de comptes au Vérificateur général est prévue pour juin 2019.

Pour sa part, le Comité a prévu dans son Plan de travail 2019-2022, précisément pour l'exercice 2021-2022, un chantier approfondi sur la fonction de vérification de l'UPAC. Il n'entend donc pas élaborer davantage sur ce point dans le présent rapport.

III.8 À propos de la mission, de la vision et des valeurs de l'UPAC

Dans le cadre du Programme d'examen continu de l'UPAC, consigné à son Plan de travail 2019-2022, le Comité a jugé utile de porter un *premier* regard sur la manière dont l'organisation se préoccupe du respect de sa mission, de sa vision et des valeurs dont elle veut s'inspirer.

Le Comité précise qu'il s'agit bien d'un *premier* regard de sa part. En effet, le chantier 1 du Plan de travail, prévu pour 2019-2020, traitera du thème « Éthique et déontologie ». Un *premier* examen dès maintenant des enjeux reliés à la bonne mise en œuvre de la mission, de la vision et des valeurs de l'UPAC est doublement justifié en raison de l'importance intrinsèque de ces enjeux et comme éclairage préliminaire pouvant servir au chantier de 2019-2020.

Une rencontre officielle du Comité tenue le 28 février avec le Commissaire par intérim et des membres de son équipe, précédée par la transmission d'un ensemble de questions, a ainsi porté sur la thématique « Mission, vision, valeurs ». Cette rencontre a permis de porter à la connaissance du Comité un ensemble d'informations sur cette thématique. Les informations obtenues visent à éclairer les pratiques contribuant à la mise en œuvre des valeurs de l'UPAC ainsi que leur connaissance à l'interne et à l'extérieur de l'organisation. La rencontre a aussi apporté des éléments à la compréhension de la mise en œuvre des composantes de la mission. Dans la présente section de son rapport d'activités, le Comité juge opportun de faire état de ce qu'il a appris du témoignage du Commissaire et de ses collègues.

À la lumière de ce qu'il a appris, le Comité sera amené à formuler des recommandations.

III.8.1 AFFIRMATION DE LA MISSION DE L'UPAC

L'UPAC se préoccupe de bien expliciter sa mission, à la fois pour ses membres et pour ses interlocuteurs externes. Le rapport annuel de gestion de 2017-2018 débute par un rappel de la mission : « Le Commissaire a pour mission d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle. » Il s'agit ici de l'article 4 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

L'un des premiers documents remis au Comité par l'UPAC, le 12 septembre 2018, porte sur sa mission et ses diverses dimensions. Par ailleurs, de manière générale, les publications de l'UPAC résument par les trois verbes « Prévenir-Vérifier-Enquêter » les activités constituant l'essentiel de la mission. C'est une manière concise et efficace de résumer les composantes essentielles de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Pour le Comité, à ce stade-ci de ses travaux, deux choses apparaissent importantes au regard de la mission de l'UPAC. Il faut d'abord savoir comment est comprise la mission à l'intérieur de l'organisme. Il faut aussi savoir jusqu'à quel point la population, les élus et les médias connaissent, comprennent et apprécient les trois dimensions de la mission. Les rapports annuels de gestion du CLCC accordent une place aux trois dimensions, tout comme le plan stratégique. Plusieurs des chantiers inscrits au Plan de travail du Comité pour 2019-2022 traiteront des trois volets de la mission de l'UPAC. La question de la mise en œuvre de la mission et de sa compréhension à l'interne et à l'externe sera également revue dans le cadre du Programme d'examen continu mené par le Comité.

III.8.2. ACTIONS ET PRATIQUES VISANT LA MISE EN ŒUVRE DES VALEURS DE L'UPAC

L'UPAC déclare s'inspirer de quatre valeurs : l'intégrité, la loyauté, le respect et la compétence. C'est ce qui est énoncé à la page 6 du rapport de gestion de 2017-2018. En outre, des actions et des pratiques ont été présentées et décrites au Comité comme moyens de contribuer à la connaissance et à la promotion de ces valeurs, à la fois au sein de l'organisation et à l'extérieur. Il y a intérêt à évoquer publiquement ces actions et pratiques.

« INTÉGRITÉ »

Pour assurer l'intégrité des employés de toutes catégories de l'UPAC, le Comité a été informé que plusieurs actions et pratiques sont déployées dans le fonctionnement de l'UPAC :

- L'UPAC exige que toutes les personnes à son emploi obtiennent une habilitation de sécurité subséquente à une enquête effectuée par le Service de filtrage de sécurité de la Sûreté du Québec.
- Les policiers en prêt de service de la Sûreté du Québec disposent de cette habilitation.
- Les policiers municipaux susceptibles d'être prêtés à l'UPAC doivent d'abord faire l'objet d'une vérification des inconduites par le corps policier d'attache, selon le projet d'entente avec les villes, lequel comporte une annexe décrivant de manière précise et détaillée la nature de cette vérification d'inconduites. Par la suite, les candidats font l'objet d'une habilitation de sécurité.
- L'article 11.1 du projet d'entente entre le CLCC et les municipalités pour le prêt de service de policiers municipaux prévoit la possibilité d'enquêtes de sécurité pendant la durée du prêt.
- En outre, toutes les personnes de l'UPAC devant avoir accès au Centre de renseignement policier du Québec doivent faire l'objet d'une habilitation de sécurité annuelle selon les exigences du CRPQ.

- Le Commissaire et les Commissaires associés sont assujettis aux règles applicables aux administrateurs publics.
- Les journées d'induction de nouveaux membres, tenues une fois par année, sont l'occasion de rappeler le caractère essentiel de l'intégrité attendue des membres de l'UPAC.
- Une capsule de formation audiovisuelle est disponible sur l'intranet de l'UPAC.
- Parmi les politiques de gestion en voie de développement, l'UPAC identifie des projets notamment sur les thèmes suivants :
 - habilitation de sécurité et vérification d'antécédents;
 - divulgation d'actes répréhensibles.
- Les policiers du corps de police de l'UPAC sont assujettis aux articles 116.1 à 120 de la *Loi sur la police*.
- Les policiers du corps de police de l'UPAC ont aussi prêté le serment professionnel établi par l'annexe A de la même loi.

« LOYAUTÉ »

Pour assurer la loyauté de ses employés de toutes catégories, y compris dans les équipes désignées, il a été précisé au Comité que plusieurs actions et pratiques sont déployées dans le fonctionnement de l'UPAC :

- Tout employé doit signer un engagement de confidentialité. Le document a été communiqué au Comité le 12 mars 2019.
- Les employés ayant accès à une information à accès restreint signent, avec le CLCC, une lettre additionnelle, que le Comité a vue, les engageant au respect de la confidentialité de telles informations.
- Les membres policiers du CLCC ont aussi prêté le serment de discrétion établi par l'annexe B de la *Loi sur la police*. Ils sont aussi assujettis aux dispositions des articles 116.1 et suivants de cette loi.
- Avant les périodes de congé ou de vacances, un rappel de courtoisie est envoyé aux employés leur réitérant la nécessité de respecter la confidentialité des informations qu'ils connaissent.
- Le Protocole CLCC-SQ-APPQ comporte un article (5.3) sur l'obligation de respecter la confidentialité des informations obtenues dans le cadre du prêt de service.
- L'article 11 du projet d'entente pour le prêt de service de policiers municipaux traite de la confidentialité des systèmes et des documents.
- Dans tous les cas, l'obligation de confidentialité dure au-delà de la période du prêt de service.
- Une politique de gestion sur les conflits d'intérêts est en préparation.
- Un projet de formation et de sensibilisation sur l'importance de préserver l'anonymat complet des dénonciateurs, même à l'égard des autres corps policiers, est en préparation.
- Les gestionnaires sont tenus de rappeler régulièrement à leurs employés l'importance de la confidentialité des informations qu'ils acquièrent dans le cadre de leur travail.

« RESPECT »

Pour assurer chez les employés de toutes catégories, y compris dans les équipes désignées, un comportement façonné par le souci de la valeur du respect, il a été précisé au Comité que plusieurs actions et pratiques sont déployées dans le fonctionnement de l'UPAC :

- Le recrutement recherche des personnes valorisant le respect comme règle de comportement.
- Les comités de direction et de gestion portent attention aux exigences du respect dans le fonctionnement de l'organisation.
- Des sessions de sensibilisation ou de formation concernant les incivilités sont offertes aux membres de l'organisation.
- Des politiques de gestion en cours de préparation visent à renforcer la valeur du respect dans le fonctionnement de l'organisation :
 - o Incivilité, conflit et harcèlement en milieu de travail;
 - o Violence au travail;
 - o Appréciation du personnel.
- Des activités de reconnaissance du personnel sont déjà pratiquées (programme « Nanuk ») pour honorer des personnes ou des équipes de travail dont les prestations professionnelles sont remarquables ou pour marquer des jalons dans la carrière des personnes (cinq années de service, départs à la retraite).

« COMPÉTENCE »

Pour assurer la compétence de ses employés de toutes catégories, y compris dans les équipes désignées, il a été précisé au Comité que plusieurs actions et pratiques sont déployées dans le fonctionnement de l'UPAC :

- En moyenne, au cours des trois dernières années, une proportion de 1,96 % de la masse salariale de l'UPAC a été consacrée à la formation du personnel.
- Les dirigeants de l'UPAC constatent un grand intérêt au sein du personnel pour le perfectionnement et celui-ci est vivement encouragé par le programme de développement des ressources humaines.
- Il existe un programme de soutien aux études (hors des heures de travail), avec remboursement des frais de scolarité sur preuve de réussite.
- Les employés, sur preuve d'inscription, peuvent obtenir une libération de 45 heures par année pour suivre des cours.
- L'échange de bonnes pratiques avec les partenaires de l'UPAC est encouragé, de même que l'accès aux expertises disponibles chez ces partenaires.
- Une politique de gestion constituant un programme de soutien aux études est en cours d'élaboration.

III.8.3 CONNAISSANCE DES VALEURS DE L'UPAC

Le Comité a été informé des moyens utilisés pour assurer une meilleure connaissance des valeurs de l'UPAC tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UPAC :

À L'INTÉRIEUR

- Les journées d'induction des nouveaux employés, tenues une fois par année, permettent de présenter et d'expliquer les valeurs de l'organisation.
- À l'occasion des « Cafés du Commissaire », celui-ci rencontre périodiquement les employés par secteur; c'est l'occasion d'un retour sur les valeurs.
- Les événements liés à la reconnaissance d'employés ou d'équipes de travail permettent aussi d'évoquer les valeurs.
- Les politiques de gestion actuelles et celles en développement constituent des instruments pouvant illustrer le sens et la portée des valeurs de l'organisation.
- L'information disponible par l'intranet de même que la publication interne *L'incorruptible* peuvent être utilisées pour faire mieux comprendre les valeurs.

À L'EXTÉRIEUR

- Le site Internet de l'UPAC énonce les valeurs de l'organisation.
- Le Plan stratégique 2016-2020 présente la mission, la vision et les valeurs de l'organisation.
- Le rapport annuel de gestion fournit un énoncé explicatif des valeurs de l'UPAC.
- Les allocutions publiques du Commissaire, par exemple le mémoire déposé le 19 février 2019 à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 1, rappellent les valeurs de l'organisation.
- Les documents de reddition de comptes de l'UPAC font état de ses valeurs.

III.8.4 NOTES COMPLÉMENTAIRES RELATIVES À L'ÉNONCÉ DE MISSION ET DE VISION

Le Comité signale que les documents publics de l'UPAC prennent soin de rappeler la mission et la vision de l'organisation. C'est le cas particulièrement d'un document statutaire récurrent comme le rapport annuel de gestion du CLCC : les pages 2 à 6 de l'édition 2017-2018 présentent la mission, la vision, les valeurs de même que les fonctions et pouvoirs de l'UPAC.

Par ailleurs, en ce qui concerne la façon dont les ressources humaines de l'UPAC sont partagées entre ses activités de prévention, de vérification et d'enquête, les proportions *estimées* suivantes ont été communiquées au Comité :

Prévention	3 %, étant entendu que l'activité est partagée entre les diverses équipes et que ce pourcentage ne reflète pas bien le grand nombre de personnes rejointes par les activités liées à cette fonction
Vérification	35 %
Enquête	53 %

Tout en prenant note de cette information, le Comité pense que seuls la réalisation progressive des divers chantiers prévus à son plan de travail triennal et les analyses et résultats qu'ils révéleront permettront de formuler un avis sur cette répartition de ressources.

III.9 Gestion stratégique de l'UPAC

Le Comité s'est intéressé à la gestion stratégique pratiquée par le CLCC.

III.9.1 OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le CLCC, conformément aux exigences de la *Loi sur l'administration publique*, a élaboré un plan stratégique, selon les prescriptions établies par le Conseil du trésor. Ce plan couvre la période 2016-2020 et c'est le deuxième de l'histoire de l'organisation. Le Commissaire en poste au moment de la transmission du plan stratégique, en octobre 2017, le présente comme suit :

Le plan s'appuie sur les conclusions tirées des résultats atteints par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) depuis sa création ainsi que sur les enjeux importants pour le Commissaire, et présente les priorités d'actions et les résultats visés pour les prochaines années.

Ainsi, les orientations, les objectifs et les cibles retenus dans le cadre de ce deuxième plan stratégique s'articulent autour des grandes fonctions de l'organisation, soit prévenir, vérifier et enquêter. Ce plan propose de nouveaux engagements auxquels le Commissaire devra répondre auprès de la population.

Les choix décrits reflètent d'ailleurs la volonté de maintenir la mobilisation des citoyens, qui a été la condition essentielle du succès en matière de lutte contre la corruption.

En conséquence, ce nouveau plan stratégique demeure profondément ancré dans la vision fondamentale à laquelle adhèrent tous les membres du Commissaire et des équipes désignées au sein de l'UPAC, soit protéger l'intégrité de l'État et maintenir la confiance des citoyens envers les institutions publiques. (*Planification stratégique 2016-2017*, p. 5)

Le plan stratégique du CLCC identifie cinq enjeux : l'enquête, la vérification, l'intégrité des entreprises, la prévention et la performance organisationnelle. Pour chaque enjeu, le plan formule une orientation, définit des objectifs, identifie des indicateurs et prescrit des cibles annuelles. Ces éléments, comme la partie décrivant la mission de l'organisation et celle traitant du contexte, répondent pour l'essentiel aux exigences fixées par l'article 9 de la *Loi sur l'administration publique*. À cet égard, le plan stratégique du CLCC respecte les prescriptions formulées par le Conseil du Trésor dans le document intitulé *Lignes directrices : Planification stratégique au gouvernement du Québec* (octobre 2017). De manière conséquente, le rapport annuel de gestion du CLCC fournit notamment des informations sur les « résultats relatifs aux objectifs du plan stratégique 2016-2020 ».

Pour différentes raisons, tenant à la fois au fait que trois années du plan sont déjà écoulées, à la situation présente de transformation de l'UPAC en raison des amendements apportés à sa loi par le projet de loi 107, et à l'absence d'une permanence, le Comité n'a pas analysé et évalué le bien-fondé du plan en vigueur ni cherché à valider de manière indépendante le degré d'atteinte des objectifs assignés au cours de la période traitée par ce premier rapport annuel d'activités. Mais, il faut rappeler que ce plan stratégique a reçu l'aval du Conseil du trésor.

Cela dit et compte tenu du fait qu'il ne disposait pas en 2018-2019 des ressources nécessaires à une évaluation indépendante, le Comité prend note de l'évaluation faite par le Commissaire et son équipe que les cibles ont généralement été atteintes pour les années 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019. L'information que le Comité juge importante dans le contexte est que les gestionnaires déclarent suivre attentivement la réalisation du plan en faisant régulièrement le point, par exemple mensuellement lors des réunions du comité de direction élargi.

III.9.2 PERSPECTIVES POUR LE PROCHAIN PLAN STRATÉGIQUE

Le Comité juge nécessaire de faire état de certaines perspectives qui lui apparaissent appropriées concernant le prochain plan stratégique du CLCC.

Le plan stratégique du CLCC se termine avec l'exercice 2019-2020. Cela signifie qu'un nouveau plan devrait être élaboré pour une implantation à compter du 1^{er} avril 2020, soit dans moins d'un an. Le travail de préparation du prochain plan stratégique devrait commencer maintenant. Or, l'UPAC est en situation de transition. Le Commissaire qui la dirige présentement est nommé à titre intérimaire et, selon l'article 6 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, une nomination intérimaire peut durer jusqu'à 18 mois. De plus, au moment où ces lignes sont rédigées, l'Assemblée nationale est saisie d'un projet de loi en vertu duquel la nomination du Commissaire de l'UPAC relèverait désormais de sa responsabilité plutôt que de celle du gouvernement comme c'est le cas présentement. Il y a donc lieu d'évaluer les implications de cette conjoncture pour le calendrier de préparation du prochain plan stratégique du CLCC. Les opérations de réalisation d'un nouveau plan stratégique devront correspondre étroitement au statut du CLCC.

Le Comité traitera de cette question au chapitre des recommandations.

Cela dit, le Comité constate que l'UPAC semble avoir identifié une priorité stratégique capable de s'imposer par rapport à toutes les autres. Il s'agit de la constitution d'un authentique corps de police au sein de l'UPAC.

Le Comité comprend l'importance et la priorité accordée par l'UPAC à cet enjeu stratégique. Il en sera question au chapitre des recommandations.

Au terme de ce chapitre, le Comité tient à formuler un rappel essentiel. Ce chapitre constitue pour le Comité une *première approche* de la réalité complexe de l'UPAC. Le Comité est parfaitement conscient que de nombreuses autres questions concernant l'UPAC, que l'on a pu soulever au cours des récentes années, ne sont pas traitées dans le présent rapport. C'est pourquoi l'une des premières actions que le Comité a réalisées a été d'élaborer un Plan de travail triennal. Ce plan permettra, le Comité le pense avec conviction, d'élargir et d'approfondir la connaissance et la compréhension de l'UPAC. Cela dit, le Comité pense néanmoins qu'il lui est possible de formuler un certain nombre de recommandations susceptibles de contribuer au progrès de l'UPAC.

Chapitre IV - RECOMMANDATIONS

Les travaux menés par le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption depuis sa création ont pris la forme d'observations des réalités liées à l'UPAC, de rencontres officielles avec le CLCC, avec les équipes désignées et avec ses partenaires, d'échanges approfondis dans le cadre de ces rencontres, d'étude et d'analyse de documents fournis par ces interlocuteurs et aussi provenant d'autres sources, de réflexions des membres du Comité et de discussions entre eux, notamment sur le présent rapport. Tous ces travaux permettent maintenant au Comité de formuler un ensemble de recommandations à l'intention du CLCC, de l'UPAC elle-même, de ses partenaires externes, du ministère de la Sécurité publique et du gouvernement du Québec. Ces recommandations découlent pour l'essentiel des différents objets traités dans le chapitre III du présent rapport.

Les recommandations du Comité se divisent en trois séries. Une première série traite de la constitution complète, au sein de l'Unité permanente anticorruption, d'un corps de police spécialisé; ces recommandations interpellent au premier chef le CLCC, mais concernent aussi et de manière essentielle le gouvernement. La deuxième série concerne la collaboration, la coopération, la concertation et les partenariats entre l'UPAC et les divers organismes publics auxquels elle est liée depuis 2011. La troisième série est adressée plus particulièrement au gouvernement du Québec et concerne des actions nécessaires ou souhaitables qui relèvent de sa responsabilité.

Le Comité conçoit que ses différentes recommandations ne se prêtent pas au même échéancier de réalisation. On trouvera donc, à la fin du présent chapitre, des tableaux des échéances de réalisation des différentes recommandations que le Comité juge à la fois réalistes et nécessaires.

IV.1 Recommandations concernant la constitution complète du corps de police spécialisé au sein de l'UPAC

Les recommandations de la première série, celles qui concernent la constitution complète du corps de police spécialisé au sein de l'UPAC, doivent être différenciées selon leur portée et leur objet particulier.

IV.1.1 PERSPECTIVES STRATÉGIQUES D'ACTION CONCERNANT L'UPAC

Il faut d'abord dégager des perspectives stratégiques d'action qui, de l'avis du Comité, commandent de manière fondamentale le devenir de l'UPAC et, au premier chef, la question de la constitution du nouveau corps de police spécialisé.

Les deux premières recommandations du Comité s'emploient à préciser ces perspectives stratégiques d'action.

Si, comme le rappelle la section III.1 du présent rapport, l'Unité permanente anticorruption s'est constituée progressivement à compter de 2011, par plusieurs décrets gouvernementaux et par une loi, il faut reconnaître que l'année 2018 a marqué un tournant majeur et déterminant dans le devenir et dans l'identité même de l'UPAC et qu'il faut dorénavant agir en conséquence.

L'adoption, en février 2018, du projet de loi intitulé *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du Commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du Directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs* entraîne assurément des effets majeurs pour l'UPAC et également pour l'économie générale de la législation québécoise sur la police.

La première décision, qui prend la forme d'une modification de la *Loi sur la police* par l'ajout d'une nouvelle section III.1, est la reconnaissance officielle, par le législateur, de l'existence au Québec de ce que la loi appelle des « corps de police spécialisés ». Une telle décision a d'abord des conséquences pour l'économie générale de la législation québécoise sur la police. En effet, jusqu'à l'introduction de cette section III.1, la *Loi sur la police* reconnaissait trois types de corps de police : un corps de police dit « national », c'est-à-dire la Sûreté du Québec, des corps de police municipaux (d'une municipalité ou de plusieurs municipalités), et les corps de police autochtones. En outre, ces divers corps de police sont toujours tenus, en vertu de l'article 70 de la loi, de fournir des services policiers selon une typologie allant du niveau 1 au niveau 5 pour les municipalités, selon la taille de la population desservie, le niveau 6 de services étant le propre de la Sûreté du Québec. La création de corps de police spécialisés soulève la question de savoir quels niveaux de services ils doivent fournir et aussi d'autres questions, comme on le verra à l'occasion de certaines des recommandations qui suivent.

La deuxième décision du législateur est la reconnaissance de l'existence, au sein de l'UPAC, d'un tel corps de police spécialisé. Il s'ensuit, de ces décisions du législateur, que l'UPAC d'après 2018 n'est plus ce qu'elle était avant l'adoption du projet de loi 107.

Au terme de ses échanges avec le CLCC, l'UPAC et ses partenaires ainsi que de l'analyse des changements législatifs apportés par le projet de loi 107, devenu le chapitre 1 des lois de 2018, et de leurs implications, le Comité juge que les parties intéressées, l'UPAC et le gouvernement du Québec, doivent tirer les conséquences incontournables de la création de corps de police spécialisés, dont l'un fait partie de l'UPAC, et reconnaître le caractère hautement prioritaire de la constitution complète de ce nouveau corps de police spécialisé.

En termes clairs, considérant que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, le gouvernement du Québec et le CLCC doivent appliquer la décision du législateur et entreprendre la complète constitution du nouveau corps de police spécialisé faisant partie de l'UPAC. C'est cette perspective stratégique fondamentale pour l'UPAC et le gouvernement qui gouverne la première série de recommandations formulées dans le présent rapport.

Cette mise en œuvre des conséquences incontournables des modifications législatives de 2018 requiert en effet plusieurs actions.

Le Comité formule donc la recommandation suivante pour action immédiate en vue d'une réalisation complète au 31 mars 2023 :

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 nouveau 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.

Une deuxième perspective stratégique d'action concerne les caractéristiques et le recrutement du personnel d'enquête du corps de police spécialisé de l'UPAC.

L'expérience vécue par le Commissaire à la lutte contre la corruption et par l'UPAC dans son ensemble depuis les débuts démontre que la criminalité économique est souvent d'une très grande complexité et que la corruption dans les contrats publics peut revêtir des formes très nombreuses et diversifiées. Les enquêtes durent souvent plusieurs années. La

constitution d'une preuve qui conduit à des verdicts de culpabilité est un travail ardu, compte tenu des lois existantes et de la jurisprudence guidant les tribunaux.

Les échanges du Comité avec le CLCC, les équipes désignées, les partenaires externes et des spécialistes de la criminalité économique et de la corruption dans les contrats publics, et les propres analyses du Comité, justifient de penser que le mandat très particulier du corps de police spécialisé requiert le recours non seulement à des enquêteurs policiers de grande expérience, mais aussi à des spécialistes formés dans une gamme variée de disciplines allant du droit à la criminologie, de l'informatique au génie, de la gestion à la juricomptabilité. La constitution complète du corps de police spécialisé qu'a institué le législateur en 2018 requiert qu'il soit doté d'un personnel d'enquête issu de plusieurs filières de formation, et non plus de la seule formation établie actuellement du personnel policier (DEC en techniques policières, formation de l'École nationale de police en patrouille-gendarmerie, expérience de patrouille-gendarmerie, formation de l'ENPQ en enquête policière).

En d'autres termes, le Commissaire à la lutte contre la corruption doit pouvoir recruter deux types d'enquêteurs : (1) des enquêteurs-policiers ayant une double expérience en patrouille-gendarmerie et en enquête et (2) des enquêteurs disposant de compétences professionnelles dans l'une ou l'autre des disciplines nécessaires pour une lutte efficace contre la corruption dans les contrats publics. Ces enquêteurs formés dans diverses disciplines universitaires doivent être reconnus comme des enquêteurs de plein droit avec les mêmes droits, privilèges et obligations que leurs collègues du premier type. En outre, il y a des compétences transversales que doivent posséder tous les enquêteurs et les gestionnaires d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le Comité formule donc une recommandation dont l'effet à terme sera de permettre au Commissaire de recruter, pour son corps policier, les deux types d'enquêteurs dont il a besoin pour mener efficacement sa mission :

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.

Concernant ce dernier point, le Comité ajoute les précisions qui suivent.

L'École nationale de police du Québec offre un grand nombre et une grande variété de cours préparant au travail de patrouille-gendarmerie ou en élargissant les compétences par la formation continue. Mais, il faut reconnaître qu'une partie importante de ces cours n'est pas vraiment nécessaire à une personne devant se consacrer au travail d'enquête sur la corruption dans les contrats publics, qui est le domaine propre au corps de police spécialisé de l'UPAC. On pense par exemple aux cours de conduite automobile ou pour d'autres types de véhicules utilisés en patrouille-gendarmerie, aux cours concernant la détection d'alcool ou de drogues chez les automobilistes, aux cours sur le cinémomètre, aux cours sur les techniques d'enquête sur les collisions, aux cours d'intervention tactique, aux cours relatifs aux personnes agitées, et autres cours nécessaires à des policières et policiers de première ligne assurant la patrouille-gendarmerie sur le terrain, la protection immédiate des personnes et des biens, et en contact immédiat et constant avec la population. Par contre, un futur enquêteur doit connaître le droit applicable au travail d'enquête, l'utilisation de l'arme de service, les techniques de base d'intervention physique et particulièrement tout ce qui concerne le processus d'enquête, y compris l'entrevue d'enquête.

À la lumière de son expérience en formation du personnel policier et grâce à son corps professoral, l'ENPQ est pleinement capable de concevoir une formation destinée à habilitier des diplômés de diverses disciplines universitaires à agir comme enquêteurs de plein droit dans le corps de police spécialisé de l'UPAC. De plus, une fois qu'il aura terminé cette formation spéciale offerte par l'ENPQ, le futur enquêteur devra compléter une période d'approfondissement des compétences policières en agissant sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire. En suivant une telle démarche de formation et d'apprentissage, on peut prévoir que les enquêteurs du corps de police du Commissaire issus d'une formation universitaire seront *reçus et reconnus comme des enquêteurs de plein droit*.

IV.1.2 EXIGENCES DE LA LOI SUR LA POLICE

Dès lors que le législateur consacre l'existence, au sein de l'UPAC, d'un corps de police spécialisé, ce dernier passe sous la coupe d'exigences très claires de la *Loi sur la police*. Le Comité estime que trois exigences de ladite loi doivent donner lieu à une action rapide de la part du Commissaire à la lutte contre la corruption.

(1) Plan de formation professionnelle

La *Loi sur la police*, par ses articles 3 à 6, requiert que tout corps de police se dote d'un plan de formation pour ses effectifs et le tienne à jour. Une telle exigence est tout aussi pertinente pour le corps de police spécialisé de l'UPAC. Celui-ci doit composer avec plusieurs contraintes. Ainsi, il doit affronter la nature, la complexité et l'évolution des formes de la corruption. Il doit demeurer en contrôle des technologies d'information nécessaires à son travail. En plus, le corps de police spécialisé est assujéti à l'évolution du droit et de la jurisprudence. Si, jusqu'à maintenant, fonctionnant sur la base de prêts de service d'enquêteurs provenant de la Sûreté du Québec ou de corps de police municipaux, le Commissaire à la lutte contre la corruption pouvait s'en remettre à ces derniers pour veiller à la formation des enquêteurs prêtés, le corps de police spécialisé qu'il dirige et qui est reconnu à ce titre doit désormais, pour se conformer aux exigences de la *Loi sur la police*, disposer de son propre plan de formation, adapté à sa propre mission.

Le Comité rappelle ici aussi que, dans un audit particulier concernant l'UPAC et déposé en juin 2018, le Vérificateur général du Québec affirmait que cette dernière doit « s'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail ».

À la lumière des considérations qui précèdent et agissant de manière conséquente avec la décision du législateur de reconnaître le corps de police spécialisé abrité par l'UPAC, le Comité formule la recommandation suivante au Commissaire en matière de formation de ses employés :

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*.

(2) Formation en éthique

Les articles 260 à 263 de la *Loi sur la police* concernent le respect de l'éthique par les membres des corps de police. Ces dispositions s'appliquent au corps de police spécialisé de l'UPAC. Pour sa part, cette dernière fait de l'intégrité et de la loyauté de ses personnels des valeurs fondamentales de l'organisation. De plus, elle a mis en place divers moyens pour que ses membres soient sensibilisés aux enjeux éthiques (voir la section III.8 du rapport) et développent des conduites respectueuses des valeurs de l'organisation. Cela constitue certainement une orientation institutionnelle positive.

Ces considérations amènent le Comité à formuler la recommandation suivante pour renforcer l'importance de l'appropriation de bonnes attitudes éthiques par tous les membres de l'UPAC et son corps de police spécialisé :

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.

(3) Règlement disciplinaire

L'article 257 de la *Loi sur la police* prescrit que le gouvernement du Québec doit adopter 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 ».

Compte tenu de la clarté de cet article et aussi d'une intention formulée au Comité par le Commissaire intérimaire de l'UPAC, le Comité formule la recommandation suivante :

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.

IV.1.3 DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES DE GESTION

Comme le met en lumière la section III.5 du présent rapport, le Commissaire est engagé dans un processus de développement de politiques de gestion pour sa bonne gouverne. Il a identifié un ensemble de politiques de gestion qu'il entend développer dans un avenir rapproché. Aux yeux du Comité, cette démarche est pleinement justifiée et correspond à la perspective stratégique visant la pleine constitution du corps de police spécialisé au sein de l'UPAC.

Certes, il existe au Québec un *Guide des pratiques policières* élaboré et tenu à jour par le ministère de la Sécurité publique. De plus, le Commissaire a utilisé et utilise des politiques de gestion de la Sûreté du Québec puisque l'article 5.4 du Protocole intervenu entre le CLCC, la SQ et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (voir la section III.4 ci-dessus) prévoit que les politiques de gestion de la Sûreté s'appliquent aux enquêteurs en prêt de service durant le prêt. Mais, beaucoup de pratiques policières du ministère de la Sécurité publique ne sont pas applicables à un corps de police spécialisé comme celui du Commissaire. En outre, le Commissaire n'a pas à importer des pratiques policières d'autres corps policiers.

En prenant bonne note de l'engagement résolu du Commissaire dans le développement de ses propres politiques de gestion et en l'encourageant, le Comité a jugé opportun de formuler des recommandations.

Une première recommandation propose que le Commissaire se dote d'un calendrier pluriannuel de développement de ses politiques de gestion. Déjà, il y a une priorisation des politiques à développer. Mais, compte tenu du travail qu'assumeront la direction et le personnel dans la constitution du corps de police spécialisé, il y a intérêt à mettre au point un tel calendrier, d'où la recommandation suivante :

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.

La deuxième recommandation du Comité relative aux politiques de gestion en développement vise à combler un silence de la loi et une carence des pratiques administratives. En effet, les articles 63 et 86 de la *Loi sur la police* prescrivent que les pratiques policières ou politiques de gestion des corps policiers sont approuvées par une autorité civile élue, le gouvernement du Québec dans le cas de la Sûreté du Québec ou le conseil municipal dans le cas d'un corps de police municipal. Rien n'est clairement prévu dans le cas de l'UPAC et de son corps de police spécialisé. Ici aussi une autorité civile élue doit approuver les politiques de gestion que se donne le Commissaire, d'où la recommandation suivante :

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.

Les conflits d'intérêts sont un danger pour tout corps de police. Dans le cas de l'UPAC, les personnes qui enquêtent sur des entreprises ou celles qui procèdent à des vérifications peuvent être exposées 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. La confiance de la population et des élus peut être rapidement et brutalement affectée par des conflits d'intérêts réels ou apparents pouvant impliquer des membres du personnel de l'UPAC.

Cette dernière dispose déjà d'une politique de gestion intitulée *Normes d'éthique : Conflits d'intérêt (sic) et normes d'éthique*, en date du 4 mars 2014. Prenant acte de cette politique de gestion, le Comité juge opportun et prudent de recommander qu'elle soit l'objet d'un examen critique par une autorité externe en matière d'éthique, qu'elle soit au besoin révisée, et que la prochaine version de la politique comporte l'identification d'un conseiller externe en éthique auquel puissent se référer au besoin les gestionnaires et les membres de l'UPAC, d'où la recommandation suivante :

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.

Au fil des années, les relations de l'UPAC avec les médias ont été présentées ou perçues comme ayant été difficiles ou problématiques. La revue de presse contenant les articles concernant le CLCC et l'UPAC en témoigne, comme des propos du Commissaire par intérim lors de la présentation du rapport annuel de gestion de 2017-2018 (*Le Devoir*, 14 décembre 2018). Pour l'avenir de l'UPAC et de son corps policier spécialisé, le Comité formule la recommandation suivante :

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.

IV.1.4 HABILITATIONS DE SÉCURITÉ

La nécessité impérieuse de conserver à l'UPAC la confiance de la population et des élus tout comme l'environnement dans lequel ses différents personnels travaillent rendent très importante l'habilitation de sécurité des membres de ses personnels et aussi la vérification régulière de cette habilitation

Le comité recommande donc ce qui suit :

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.

IV.1.5 RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU COMMISSAIRE

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* assigne au Comité de surveillance de l'UPAC le mandat de donner son avis sur « le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption » (article 35.3 3°).

Le Comité a procédé à un examen minutieux du rapport de gestion du Commissaire pour l'exercice 2017-2018, en comparaison avec celui de l'exercice 2016-2017 et avec ceux de divers corps policiers. La section III.3 du présent rapport explique les analyses effectuées et les constatations auxquelles arrive le Comité. En substance, deux constatations s'imposent. D'une part, le rapport de gestion fournit les informations que le Secrétariat du Conseil du trésor demande aux ministères et organismes publics d'inscrire dans leur rapport de gestion. D'autre part, le rapport fournit les informations que l'article 25 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* réclame annuellement du Commissaire.

Cela dit, le Comité, au vu de ce que d'autres corps de police présentent dans leur rapport annuel, est aussi parvenu à la conclusion que le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption pourrait être considérablement plus informatif qu'il ne l'est présentement. Un tel enrichissement de ce rapport annuel de gestion en ferait un bien meilleur instrument de présentation de l'entité auprès de la population, des élus et des médias. De plus, comme l'UPAC joue un rôle critique dans la protection de la société démocratique et de l'État de droit qui sont particulièrement menacés par la corruption dans les contrats publics, comme de plus elle a une mission aussi de prévenir ces formes de criminalité, un rapport de gestion du Commissaire plus explicite et plus complet ferait mieux connaître l'entité, son action et les résultats obtenus, et illustrerait davantage la

complexité de sa mission.

Pour ces raisons, le Comité a jugé nécessaire de formuler une recommandation concernant les prochains rapports annuels de gestion du Commissaire :

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.

IV.2 Recommandations concernant la collaboration, la coopération, la concertation et les partenariats

Depuis ses origines et pour tout l'avenir prévisible, l'UPAC a été et demeurera une entité fonctionnant en partenariat. Ses partenaires, comme le montre la section III.1 du présent rapport, sont des corps de police et des organismes publics, désignés par le gouvernement à titre d'équipes associées ou collaborant autrement avec le Commissaire, qui sont tous intéressés, sous un angle ou un autre, à la lutte contre la corruption dans les contrats publics.

Dans les premiers mois de son travail, entre septembre 2018 et janvier 2019, le Comité a rencontré les équipes désignées et les autres partenaires de l'UPAC et a eu avec eux des entretiens approfondis. À la lumière de ces échanges, le Comité juge nécessaire de formuler des recommandations susceptibles de faciliter et d'accroître la collaboration des diverses parties concernées.

IV.2.1 PARTENARIATS AVEC DES CORPS POLICIERS

Dès les débuts, l'UPAC a été constituée sur la base d'affectations, de détachements, de prêts de service et d'autres formes de collaboration avec des corps policiers dont, au premier chef, la Sûreté du Québec, qui a prêté un nombre important d'enquêteurs. Mais il y a aussi eu des prêts de service avec des corps policiers municipaux. De l'avis du Comité, la reconnaissance de l'existence au sein de l'UPAC d'un corps de police spécialisé, notamment par la *Loi sur la police*, est susceptible de modifier la dynamique des relations entre cette dernière et les autres corps policiers du Québec. Aussi faut-il considérer les liens contractuels pouvant exister entre ces entités pour le prêt de service d'enquêteurs.

En vue de faciliter la collaboration future avec les corps de police municipaux, le Commissaire a élaboré un projet d'entente à intervenir entre lui et les municipalités disposées à consentir des prêts de service. Ce projet d'entente a été présenté au Comité par

le Commissaire. La section III.4.4 du présent rapport résume l'analyse de ce projet d'entente. Dans l'ensemble, le projet semble bien protéger les intérêts des deux parties contractantes, de même qu'il semble protéger les droits des policiers et des policières qui s'engageraient dans un prêt de service. Au terme de son analyse, le Comité formule la recommandation suivante :

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.

Il existe aussi, depuis le mois de juillet 2018, un protocole intervenu entre le Commissaire, la Sûreté du Québec et l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec. Comme l'établissent les sections III.4.1, III.4.2 et III.4.3, le Comité, s'il comprend les circonstances qui ont conduit à la négociation et à la conclusion de ce protocole *tripartite* et s'il comprend les nécessités politiques historiques ayant contribué grandement à le façonner, n'a pu s'empêcher de mettre en évidence diverses difficultés soulevées par ce document. Ces difficultés sont évoquées aux sections précitées. Le Comité formule donc une recommandation :

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.

IV.2.2 PARTENARIATS AVEC DES ORGANISMES CIVILS

Comme l'illustrent les tableaux 3.1 et 3.2 du chapitre précédent, le Commissaire à la lutte contre la corruption collabore depuis les débuts avec plusieurs organismes civils de l'appareil gouvernemental québécois. Ces partenaires ont dit au Comité que, de manière générale, ils portent un jugement positif sur cette collaboration.

Le Comité a constaté qu'il existe des protocoles ou des ententes avec certains des partenaires du Commissaire. Cependant, les protocoles ou ententes qui existent sont anciens. De plus, il ne semble pas en exister avec tous les partenaires. Considérant la complexité des dossiers que doivent traiter ensemble le Commissaire et ses partenaires, le Comité pense que des protocoles ou ententes de collaboration, mis à jour ou nouveaux, avec tous les partenaires sont une nécessité, d'où la recommandation qui suit :

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.

Comparativement à ses autres partenariats, le Commissaire entretient une relation très spécifique et particulière avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Les enquêtes que mènent le Commissaire et la preuve que son corps de police peut constituer sont à la base des poursuites criminelles et pénales que peut engager la DPCP. La relation des deux organismes est complexe. Il y a des enjeux de stratégies d'enquête, de complexité des aspects juridiques de la constitution de la preuve, de délicatesse des relations avec les médias. Il s'y trouve aussi la nécessité d'une collaboration et d'une coopération efficace entre deux partenaires bien différents par nature et par vocation. Le Comité pense que la liaison entre le DPCP et le Commissaire doit être soignée au-delà d'un simple protocole écrit. Le Comité recommande donc un mécanisme précis de liaison, de collaboration et de coopération. Il faut que, de manière continue, les deux partenaires partagent leurs préoccupations, développent des stratégies communes, s'assurent que le travail d'enquête conduit à des preuves de qualité appropriée, harmonisent leurs contacts avec les médias, et résolvent rapidement les différends pouvant surgir entre eux.

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.

Selon les informations recueillies par le Comité ou portées à sa connaissance par le Commissaire à la lutte contre la corruption, il y a eu, de manière sporadique, des réunions du Commissaire avec les dirigeants des divers organismes publics partenaires (équipes désignées ou autres organismes) de l'UPAC. Deux telles réunions ont pu être situées dans le temps. Par ailleurs, les échanges du Comité avec certains partenaires ont permis de mesurer un intérêt réel de ces derniers pour une concertation accrue avec le CLCC.

S'il existe des comités de travail où se trouvent des membres de l'UPAC et de ses partenaires, le caractère sporadique des réunions des premiers dirigeants ne constitue pas, aux yeux du Comité, un arrangement optimal et souhaitable. Le Comité, à la lumière de témoignages qu'il a reçus lors de plusieurs de ses rencontres officielles, pense au contraire qu'il y a grand intérêt à ce que, deux fois par année, les premiers dirigeants des divers organismes associés à l'UPAC, dans la lutte sur plusieurs fronts contre la corruption dans

les contrats publics, fassent le point ensemble avec le Commissaire à la lutte contre la corruption sur les progrès réalisés, sur les difficultés rencontrées, sur les stratégies nouvelles à mettre en œuvre, sur les manières d'améliorer leur collaboration et sur toutes les autres questions d'intérêt commun. L'élaboration, par les premiers dirigeants des organismes associés à l'UPAC, d'une vision stratégique partagée et régulièrement mise à jour des exigences de la lutte contre la corruption dans les contrats publics aura assurément des effets bénéfiques pour la coordination des efforts des diverses équipes en cause et pour le succès de la lutte.

Cette évaluation repose sur le fait que les équipes de « personnes agissant en matière de vérification ou d'enquête dans des ministères ou organismes », désignées par le gouvernement du Québec en vertu de l'article 8.5 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* pour « qu'elles contribuent à la lutte contre la corruption » sont non pas dirigées, mais « coordonnées » par un Commissaire associé (aux vérifications ou aux enquêtes). On peut légitimement penser que la coordination sur le terrain sera facilitée par une coordination des premiers dirigeants des organismes en cause. Outre cela, le Comité juge que la population du Québec peut légitimement demander que les organismes impliqués dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics déploient tous les efforts nécessaires pour accroître leur concertation et leur synergie, les premiers dirigeants de ces organismes ayant certainement une obligation de moyens à cet égard.

Outre l'acceptation et la mise en œuvre du principe d'une action conjointe des premiers dirigeants de l'UPAC et de ses partenaires, l'efficacité de leur concertation stratégique requiert le respect de certaines dispositions de fonctionnement. Le Comité formule donc la recommandation suivante :

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.

IV.2.3 RECOURS AU SAVOIR ET AUX MEILLEURES PRATIQUES

Il existe, dans diverses universités au Québec et ailleurs, des équipes de recherche formées de chercheurs hautement reconnus par leurs pairs, sur les plans national et international, et financées par les organismes subventionnaires publics, qui se consacrent à l'analyse et à la compréhension des formes de la criminalité économique et de la corruption dans les contrats publics. Cette recherche universitaire développe des connaissances susceptibles d'être utiles aux organismes publics impliqués dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics. Un tel savoir universitaire, fondé sur la recherche empirique menée selon des méthodes éprouvées, ne doit pas être négligé ou méconnu. Par ailleurs, les problèmes que rencontre l'UPAC peuvent devenir des questions très stimulantes pour la recherche universitaire. Aussi y a-t-il grand intérêt à ce que le Commissaire et les milieux de la recherche universitaire se consacrant à la lutte contre la criminalité économique et la corruption établissent des liens plus étroits de collaboration.

Pour avancer fructueusement dans une telle collaboration, il faut garder présent à l'esprit que les chercheurs universitaires et les organismes activement engagés dans la lutte contre la criminalité économique et la corruption agissent chacun selon des règles qui leur sont propres. De plus, les chercheurs universitaires et les organismes publics sont légitimement attachés à leur liberté d'action et à leur indépendance. Ce sont cependant des partenaires potentiels qui ont intérêt à se fréquenter et à mieux se connaître grâce à des mécanismes appropriés.

Dans le double but de permettre au Commissaire, aux équipes désignées et aux partenaires externes d'avoir accès le plus possible au savoir universitaire et de permettre aux chercheurs universitaires d'enrichir leurs démarches scientifiques par l'apport des besoins de connaissances nouvelles que peuvent éprouver toutes les entités impliquées dans la lutte contre la corruption, le Comité recommande la mise en place d'une structure très souple d'échange, c'est-à-dire d'un comité de liaison du Commissaire avec le monde académique selon le modèle proposé par la recommandation qui suit :

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.

Dans un but comparable de soutenir le travail de lutte contre la corruption dans les contrats publics, il convient de rappeler, comme le présent rapport le fait à la section II.7, qu'il existe à travers le monde des organismes ayant une mission semblable à celle de l'UPAC. Cette dernière, incluant le Commissaire, le sait et a déjà des contacts avec certains d'entre eux.

Le Comité pense qu'il y a un très grand intérêt à exercer une fonction méthodique et continue de vigie relative à la recherche des meilleures pratiques internationales en matière de lutte contre la corruption. À cette fin, le Comité propose un cadre de fonctionnement souple pour l'exercice de cette fonction de vigie :

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.

IV.3 Recommandations adressées plus particulièrement au gouvernement

L'examen de la situation générale de l'UPAC, dans le contexte de la création en son sein d'un corps de police spécialisé, amène le Comité à formuler cinq recommandations destinées au gouvernement.

IV.3.1 PLAN STRATÉGIQUE DU COMMISSAIRE

Le Commissaire dispose d'un plan stratégique qui couvre la période de 2016 à 2020. En situation normale, il devrait entreprendre sans délai (ou même avoir déjà entrepris) les travaux de préparation de son prochain plan stratégique pour une entrée en vigueur lors de l'exercice 2020-2021. Cependant, la situation présente de l'UPAC n'apparaît pas propice à entreprendre la préparation d'un plan stratégique. D'une part, l'entité est dirigée par un Commissaire nommé à titre intérimaire. D'autre part, un projet de loi visant à modifier le mode de nomination du Commissaire à la lutte contre la corruption est à l'étude à l'Assemblée nationale pendant la session parlementaire de l'hiver et du printemps de 2019. Le Comité comprend que la nomination du prochain Commissaire en titre devra attendre la décision de l'Assemblée nationale concernant le projet de loi précité.

Il faut rappeler ici que la *Loi sur l'administration publique* fait obligation à tout ministère et organisme public de disposer d'un plan stratégique en vigueur. Le Commissaire se trouve déjà en défaut par rapport à cette obligation et ne pourra rapidement corriger cet état de choses. Dans le contexte actuel, cet état de choses ne constitue pas une tragédie. Il faut tout de même assurer au Commissaire une situation claire et régulière. Dans ce but, le Comité formule donc la recommandation suivante au gouvernement :

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.

IV.3.2 PRÉSENCE ET VISIBILITÉ DE L'UPAC

Dans le sillage de la reconnaissance législative de plein droit du corps de police spécialisé au sein de l'UPAC, il apparaît approprié de formuler à l'intention du gouvernement deux recommandations relatives à la présence et à la visibilité de l'organisme.

En premier lieu, le Commissaire doit pouvoir siéger à des instances où son rôle et son expertise uniques pourront être utiles à des échanges et à la formulation d'orientations ou de décisions sur l'institution policière québécoise. Il s'agit, ici, des instances de l'École nationale de police du Québec et du Conseil des services policiers du Québec (lorsque celui-ci sera en activité, le cas échéant).

Le Comité formule donc la recommandation suivante :

Recommandation 20**REPRÉSENTATION DU COMMISSAIRE AUX INSTANCES DE L'ÉCOLE NATIONALE DE POLICE DU QUÉBEC ET DU CONSEIL DES SERVICES POLICIERS DU QUÉBEC (LORSQUE CELUI-CI SERA EN FONCTION, LE CAS ÉCHÉANT)**

Considérant la reconnaissance législative du nouveau corps de police de l'UPAC comme un corps de police spécialisé et de plein droit;

Considérant la mission et l'expertise uniques du Commissaire à la lutte contre la corruption;

Considérant l'apport possible du Commissaire à d'autres organismes intéressés par les affaires policières;

IL EST RECOMMANDÉ :

Que le gouvernement du Québec prenne les mesures législatives nécessaires pour que le Commissaire à la lutte contre la corruption siège comme membre de plein droit aux instances de l'École nationale de police du Québec et du Conseil des services policiers du Québec (lorsque celui-ci sera en fonction, le cas échéant) et que, dès maintenant, il soit invité à siéger comme observateur dans ces instances avec droit de parole.

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.

IV.3.3 BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE L'UPAC

La décision du législateur de reconnaître l'existence, au sein de l'UPAC, d'un corps de police spécialisé, imposera au Commissaire l'obligation de tendre vers la plus complète autonomie juridique, organisationnelle, administrative, financière, technologique et matérielle. Cela

implique de multiples développements de tous genres. Voici un exemple banal, mais qui requiert une solution : le corps de police du Commissaire devra bien un jour cesser de dépendre de la Sûreté du Québec pour sa flotte automobile. Ou encore le Commissaire devra un jour assumer pleinement toutes les tâches relatives à la gestion de son personnel. En outre, au-delà de la fonction d'enquête, l'UPAC devra développer ses fonctions de vérification et de prévention.

Pour le Comité, il serait illusoire de penser que tous les développements nécessaires pour donner pleinement suite à la décision législative de constituer dans l'UPAC un corps de police spécialisé et pour amplifier l'exercice de ses fonctions de vérification et de prévention pourront se faire à coût nul. Ce n'est tout simplement pas réaliste. En termes clairs, il faudra éventuellement donner au Commissaire à la lutte contre la corruption les moyens de réaliser pleinement sa mission, en conséquence des modifications législatives la concernant.

Dans ces conditions, le Comité juge nécessaire de formuler au gouvernement une recommandation relative au budget de fonctionnement de l'UPAC pour les prochaines années :

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.

IV.3.4 ÉVALUATION ET PROTECTION DU COMMISSAIRE

Le Comité a constaté que l'encadrement administratif du Commissaire à la lutte contre la corruption est imprécis en ce qui concerne son évaluation annuelle et l'approbation du remboursement de ses dépenses professionnelles engagées dans l'exercice de ses responsabilités.

D'une part, à la différence des corps policiers municipaux, il n'existe pas pour le corps de police spécialisé de l'UPAC l'équivalent d'un conseil municipal et d'une commission de la sécurité publique, formés d'élus, ayant mandat de superviser le fonctionnement du corps de police et l'action de son directeur. Il n'existe pas non plus pour l'UPAC d'équivalent du conseil d'administration et des fonctions assignées à ce dernier par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. L'article 15 de cette loi détermine pour le conseil d'administration des tâches qui pourraient aussi s'appliquer à un organisme tel le Commissaire à la lutte contre la corruption et à l'UPAC dans son ensemble, comme les suivants :

- 1° adopter le plan stratégique;
- 2° approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités et le budget annuel de la société;
- [...]
- 4° approuver le code d'éthique applicable aux membres du conseil d'administration et ceux applicables aux dirigeants nommés par la société et aux employés de celle-ci [...]
- [...]
- 6° approuver les critères d'évaluation des membres du conseil d'administration et ceux applicables au président-directeur général;
- [...]
- 8° établir les politiques d'encadrement de la gestion des risques associés à la conduite des affaires de la société;
- [...]
- 10° déterminer les délégations d'autorité;
- [...]

Certes, le Commissaire et l'UPAC ne sont pas une société d'État à des fins commerciales et il ne faut pas forcer les comparaisons. Mais, la question demeure quant à savoir comment évaluer le Commissaire et comment approuver le remboursement de ses dépenses professionnelles.

D'autre part, on comprend que, vu la nature du mandat de l'UPAC et sa spécialisation en matière de lutte contre la corruption dans les contrats *publics* pouvant impliquer des élus ou des fonctionnaires, il est délicat et compliqué pour une ou un ministre de la Sécurité publique, malgré l'article 73 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, d'entreprendre de jouer, à l'endroit du Commissaire, le rôle que joue un président de conseil d'administration par rapport au premier dirigeant d'une entreprise ou d'un organisme.

La question de l'encadrement du Commissaire et de l'UPAC en général n'est donc pas simple. L'UPAC comporte un corps de police spécialisé qui, comme les autres corps de police québécois, doit disposer de l'autonomie indispensable à l'intégrité de son fonctionnement. Elle est aussi une entité affectée à la vérification de l'intégrité des entreprises voulant obtenir des contrats publics avec aussi une mission de prévention de la corruption dans ces contrats. En outre, l'UPAC est un regroupement d'équipes désignées par le gouvernement appartenant à des ministères ou des organismes publics et partageant des fonctions de vérification ou d'enquête sous la coordination (et non la direction) des Commissaires associés de l'UPAC.

Vu cet état de choses, on comprendra que, à ce stade-ci de son travail, le Comité s'impose la plus grande prudence dans l'analyse de la question de l'encadrement de l'UPAC et de son Commissaire. Cependant, on se souvient de la recommandation 7 du présent rapport proposant que les politiques de gestion élaborées par le Commissaire soient soumises à l'approbation de la ministre de la Sécurité publique. C'est une première contribution à la question en cause ici.

Une deuxième contribution du Comité résulte d'un souci de protection du Commissaire à la lutte contre la corruption, là où, d'une part, le titulaire de cette fonction, en sa qualité de haut fonctionnaire public, ne saurait échapper à toute forme d'évaluation et d'assignation d'objectifs. D'autre part, ses fonctions l'obligent à assumer des dépenses dont il pourra légitimement demander le remboursement. Au-delà de tout cela, l'intégrité personnelle du Commissaire et aussi sa réputation d'intégrité doivent être très soigneusement protégées.

Ces préoccupations conduisent le Comité à une recommandation au gouvernement visant la protection du Commissaire :

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.

IV.4 Échéances pour la mise en œuvre des recommandations

Le Comité juge utile de compléter l'énoncé de ses recommandations en y joignant deux tableaux précisant les échéances fixées pour la réalisation de plusieurs d'entre elles. Le premier suit l'ordre des recommandations et le deuxième est établi suivant la chronologie des échéanciers recommandés.

1. Selon l'ordre des recommandations

No.R	Objet	Échéance
1	Constitution complète du corps de police spécialisé	2023 03 31
2	Rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes	2020 05 31
3	Plan de formation	2020 04 01
5	Règlement disciplinaire	2020 04 01
6	Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion	2019 10 31
6	Mise au point de l'ensemble des politiques de gestion nécessaires	2023 03 01
8	Politique de gestion sur les conflits d'intérêts : évaluation externe	2019 09 30
8	Révision (si nécessaire) et diffusion de la politique de gestion sur les conflits d'intérêts	2020 04 01
9	Politique de gestion sur les relations avec les médias	2019 09 30
11	Rapport annuel de gestion : nouveaux éléments	2020 07 31
14	Établissement ou révision de protocoles avec les ministères et organismes ayant des équipes désignées	2023 03 31
15	Comité de liaison avec la Direction des poursuites criminelles et pénales	2019 11 30
16	Conférence de stratégie des partenaires	2020 01 31
18	Mécanisme de fonction de vigie	2020 04 01

2. Selon la succession chronologique des dates

Échéance	No. R	Objet
2019 09 30	8	Évaluation externe de la politique de gestion sur les conflits d'intérêts
2019 09 30	9	Politique de gestion avec les médias
2019 10 31	6	Calendrier pluriannuel de développement des politiques de gestion
2019 11 30	15	Comité de liaison avec la Direction des poursuites criminelles et pénales
2020 01 31	16	Conférence de stratégie des partenaires
2020 04 01	3	Plan de formation
2020 04 01	5	Règlement disciplinaire
2020 04 01	18	Mécanisme de fonction de vigie
2020 04 01	8	Révision (si nécessaire) et diffusion de la politique de gestion sur les conflits d'intérêts
2020 05 01	2	Rapport du Groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes
2020 07 31	11	Rapport annuel de gestion : nouveaux éléments
2023 03 31	1	Constitution complète du corps de police spécialisé
2023 03 31	6	Mise au point de l'ensemble des politiques de gestion nécessaires
2023 03 31	14	Établissement ou révision de protocoles avec les ministères et organismes ayant des équipes désignées

Liste des annexes

1. Sigles et acronymes	115
2. <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (chapitre L-6.1), articles 35.2. à 35.25.	117
3. Comparaison du CSUPAC et du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec	121
4. Notes biographiques des membres du Comité de surveillance des activités de l'UPAC	125
5. Décret 863-2018	127
6. Résolution définissant les différents types d'activités du CSUPAC	129
7. Déclaration d'intérêts des membres du CSUPAC	131
8. Plan de travail 2019-2022 du CSUPAC	133
9. Comité de surveillance de l'UPAC - Éléments à prendre en compte aux fins de surveillance	137
10. Synthèse des recommandations	139

Annexe 1

SIGLES ET ACRONYMES

AMF	Autorité des marchés financiers
AMP	Autorité des marchés publics
APPQ	Association des policières et policiers provinciaux du Québec
CAE	Commissaire associé aux enquêtes
CAV	Commissaire associé aux vérifications
CCQ	Commission de la construction du Québec
CLCC	Commissaire à la lutte contre la corruption
CLCC-CPS	Corps de police spécialisé du Commissaire à la lutte contre la corruption
CSUPAC	Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
EVD	Équipe de vérification désignée par décret gouvernemental;
EED	Équipe d'enquête désignée par décret gouvernemental.
ICAC	Inspector of the Independent Commission Against Corruption de l'État de New South Wales d'Australie
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
RQ	Revenu Québec
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)

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 COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITÉ
PERMANENTE ANTICORRUPTION 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 l'Unité permanente anticorruption. - Avis à la demande du ministre -	- 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.
Pouvoirs	- Immunités pour membres - Après avoir convenu des modalités applicables avec le Commissaire à la lutte contre la corruption : 1° interroger relativement aux	- 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

	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 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	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.
--	---	--

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

NOTES BIOGRAPHIQUES DES MEMBRES

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 5

DÉCRET 863-2018

Gouvernement du Québec
Décret 863-2018
20 juin 2018

CONCERNANT la détermination de la rémunération et des autres conditions de travail des membres et du président du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption

ATTENDU QUE l'article 35.12 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1) prévoit que le gouvernement détermine la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption;

ATTENDU QUE monsieur Claude Corbo a été nommé sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale, membre et président du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption pour un mandat de sept ans à compter du 14 juin 2018 et qu'il y a lieu de déterminer sa rémunération et ses autres conditions de travail à ce titre;

ATTENDU QUE M^e Anne-Marie Boisvert et madame Diane Derome ont été nommées sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale, membres du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption pour un mandat de cinq ans à compter du 14 juin 2018 et qu'il y a lieu de déterminer leur rémunération et leurs autres conditions de travail à ce titre;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique :

QU'À titre de membre et président du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption, monsieur Claude Corbo reçoive des honoraires de 980 \$ par jour, établis sur la base d'une journée de sept heures de travail, pour un maximum de 75 jours par année;

QU'À titre de membres du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption, M^e Anne-Marie Boisvert et madame Diane Derome reçoivent des honoraires de 980 \$ par jour, établis sur la base d'une journée de sept heures de travail, pour un maximum de 50 jours par année;

QUE les honoraires d'un retraité du secteur public, tel que défini à l'annexe 1 du décret numéro 450-2007 du 20 juin 2007 et ses modifications subséquentes, nommé membre du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption en vertu du présent décret soient réduits d'un montant équivalant à la moitié de la rente de retraite qu'il reçoit de ce secteur;

QUE les honoraires fixés au présent décret soient majorés d'un pourcentage équivalant au pourcentage de majoration des échelles de traitement des cadres de la fonction publique, aux mêmes dates;

QUE monsieur Claude Corbo ainsi que M^e Anne-Marie Boisvert et madame Diane Derome soient remboursés des frais de voyage et de séjour occasionnés par l'exercice de leurs fonctions conformément aux règles applicables aux membres d'organismes gouvernementaux adoptées par le gouvernement par le décret numéro 2500-83 du 30 novembre 1963 et ses modifications subséquentes.

Le greffier du Conseil exécutif

(signé) André Fortier

Annexe 6

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 7

DÉCLARATION D'INTÉRÊTS DES MEMBRES

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.

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

Fonction bénévole. Nomination par le Conseil supérieur de l'éducation.

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 8

PLAN DE TRAVAIL 2019-2022 DU CSUPAC

DOCUMENT ADOPTÉ LE 11 OCTOBRE 2018, MODIFIÉ LE 19 DÉCEMBRE 2018

1. OBJET DU DOCUMENT

Le présent document définit le Plan de travail triennal du Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) pour les exercices 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022.

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. Il en va de même pour le document annexé au plan.

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 que la loi est à la fois permissive et normative :

- D'une part, la loi est permissive, car elle laisse au CSUPAC la liberté de déterminer « la fréquence et la manière » selon lesquelles il donne des avis. Par exemple, 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.
- D'autre part, 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. Obligation formelle faite par la loi

Le plan de travail est assujéti à une obligation formelle explicite faite par la loi au CSUPAC 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. »

Les membres ayant été nommés le 14 juin 2018, le premier rapport d'activités doit être remis au plus tard le 14 juin 2019. *Il s'agit d'une obligation incontournable.*

Pour chacun des exercices du plan de travail, celui-ci comportera donc la préparation du rapport des activités pour la période se terminant le 31 mars.

Le premier élément du présent plan de travail du CSUPAC est donc la préparation de son premier rapport d'activités couvrant la période du 14 juin 2018 au 31 mars 2019.

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 est celui d'un organisme à caractère permanent et pérenne.
- (2) Le plan de travail tient compte des caractéristiques propres du corps de police qu'est l'UPAC et de sa 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 de l'UPAC 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 Programme d'examen continu de l'UPAC.
- (4) Les analyses, entrevues, recherches, rédactions et autres démarches requises par chaque composante du plan de travail sont exécutées par la permanence du CSUPAC, à partir des questions, pistes, hypothèses, états de situation ou autres indications formulés par le CSUPAC.
- (5) Pour chaque chantier du plan de travail, les activités de la permanence sont supervisées par un des membres désignés par le CSUPAC.

4. PLAN DE TRAVAIL DU CSUPAC POUR LES ANNÉES 2019-2020, 2020-2021 ET 2021-2022

NOTE : la première version du présent Plan de travail couvrait les années 2018-2021. Cependant, les retards mis à mettre en place la permanence et les ressources professionnelles de soutien du CSUPAC ont forcé celui-ci à déplacer aux années 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022 la réalisation du Plan, sauf pour la préparation du rapport d'activités de 2018-2019 et pour la rencontre statutaire avec l'UPAC prévue pour février 2019 dans le cadre du Programme d'examen continu.

Le plan de travail initial, tel que révisé le 19 décembre 2018, pour les années 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022 s'établit comme suit :

4.1. Année 2019-2020

- (1) Rapport annuel d'activités pour 2019-2020, incorporant une analyse du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, tel que prévu par l'article 35.3 4° de la loi.
- (2) Rencontres statutaires avec l'UPAC : chaque année, le CSUPAC tiendra des rencontres statutaires de surveillance et de suivi avec l'UPAC (normalement en septembre, février et mai), dans le cadre de son Programme d'examen continu. En vue de chacune de ces rencontres, le CSUPAC enverra préalablement des questions ou des thèmes de discussion à l'UPAC. Ces questions ou ces thèmes seront inspirés par le document

intitulé « Éléments à prendre en compte aux fins de surveillance » joint en annexe. Ces rencontres statutaires peuvent donner lieu à des avis particuliers du CSUPAC.

(3) Chantier 1 : Éthique et déontologie

À partir de faits d'actualité ayant impliqué l'UPAC depuis l'automne 2017, dont à titre d'exemple, les « fuites » ou la médiatisation de certaines opérations, le chantier examinera les enjeux reliés à l'éthique et à la déontologie dans le fonctionnement de l'UPAC : notamment les politiques et règles du corps policier, la formation du personnel, le mécanisme de contrôle interne, la surveillance des acquisitions lors des saisies, etc.

(4) Chantier 2 : Fonction de prévention

Examen des activités de prévention déployées par l'UPAC : nombre, organisation, répartition sur le territoire, efforts de systématisation, évaluation par les utilisateurs.

4.2. Année 2020-2021

(1) Rapport annuel d'activités pour 2020-2021, incorporant une analyse du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, tel que prévu par l'article 35.3 4° de la loi.

(2) Rencontres statutaires avec l'UPAC en mai et septembre 2020 et février 2021.

(3) Chantier 3 : Constitution de l'UPAC comme corps policier

Opérations de construction du corps dans le sillage de l'adoption de la loi 107. Caractéristiques d'un corps policier spécialisé, prêt d'enquêteurs, longévité des enquêteurs prêtés, niveau et besoins de formation des policiers, partenariats avec les autres corps policiers, mobilisation du personnel policier, implication de spécialistes de diverses professions, etc.

(4) Chantier 4 : Enquêtes spécialisées

Mécanismes et cadres pour le traitement des signalements, problèmes découlant des lois (Code criminel), découpage des objets d'enquête et durée des enquêtes, pressions à la performance, vision en tunnel, construction de la preuve, etc.

4.3. Année 2021-2022

(1) Rapport annuel d'activités pour 2021-2022, incorporant une analyse du rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, tel que prévu par l'article 35.3 4° de la loi.

(2) Rencontres statutaires avec l'UPAC en mai et septembre 2021 et février 2022

(3) Chantier 5 : L'expérience de l'UPAC et des modèles étrangers

Comment se comparent l'organisation, le fonctionnement, les réussites, les difficultés, les enjeux variés (éthique et déontologie, formation, pressions à la performance, etc.), de l'UPAC et d'organismes étrangers comparables?

(4) Chantier 6 : Vérification

Vérifier est une des trois catégories d'action de l'UPAC. Comment cette action se réalise-t-elle avec les partenaires également impliqués dans la vérification de l'intégrité des entreprises?

Document approuvé par le CSUPAC, le 11 octobre 2018, Résolution 2018-10-11-2, et modifié le 19 décembre 2018, Résolution 2018-12-19-4.

ANNEXE 9

COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'UPAC - ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE AUX FINS DE SURVEILLANCE

COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'UPAC

Éléments à prendre en compte aux fins de surveillance

ZONE 1 - MISSION ET NATURE DISTINCTIVE DU CORPS POLICIER

1-01 Respect de la mission

1-02 Nature distinctive du corps policier

ZONE 2 - GESTION STRATÉGIQUE

2-01 Plan stratégique

2-02 Structure organisationnelle

2-03 Respect des politiques de l'environnement de l'UPAC

2-04 Surveillance des acquisitions lors des saisies et de leurs utilisations

2-05 Ajout ou retrait de corps des divers corps policiers

2-06 Surveillance des divers projets particuliers

ZONE 3 - GESTION DE LA PERFORMANCE

3-01 Plan d'action et budget

3-02 Gestion de la performance globale

3-03 Finances

ZONE 4 - GESTION INTÉGRÉE DES RISQUES ET SUIVI AUX RAPPORTS

4-01 Gestion du risque dans le cadre de diverses autorisations et documents à signer

4-02 Conformité à diverses réglementations

4-03 Gestion du risque opérationnel

4-04 Gestion du risque de réputation

4-05 Respect des principes et des règles déontologiques

4-06 Examen de la structure de contrôle interne

4-07 Procédure d'audit sur le rapport financier

4-08 Rapport sur les activités et opérations

ZONE 5 - RELATIONS AVEC LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS

5-01 Traitement des délations

5-02 Traitement des insatisfactions

5-03 Relation avec les médias

5-04 Relation avec les différents intervenants gouvernementaux

5-05 Rapport annuel

5-06 Représentation

ZONE 6 - COOPÉRATION

6-01 Coopération entre les différents corps policiers

6-02 Participation des corps policiers aux activités de l'UPAC

6-03 Règlement d'un différend entre les différents intervenants

ZONE 7 - SURVEILLANCE DE L'ENCADREMENT DU COMMISSAIRE ET DE SES EMPLOYÉS

7-01 Embauche et intégration du Commissaire

7-02 Rémunération globale et conditions de travail

7-03 Gestion de la performance du Commissaire

7-04 Situation financière du Commissaire et déclarations des liens

7-05 Suspension ou fin d'emploi du Commissaire

7-06 Gestion des ressources humaines

- 7-07 Rémunération et conditions de travail des employés
- 7-08 Embauche, licenciement et congédiement d'employés
- 7-09 Développement des compétences des employés
- 7-10 Gestion des effectifs
- 7-11 Conventions collectives

Annexe 10

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UPAC 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.

