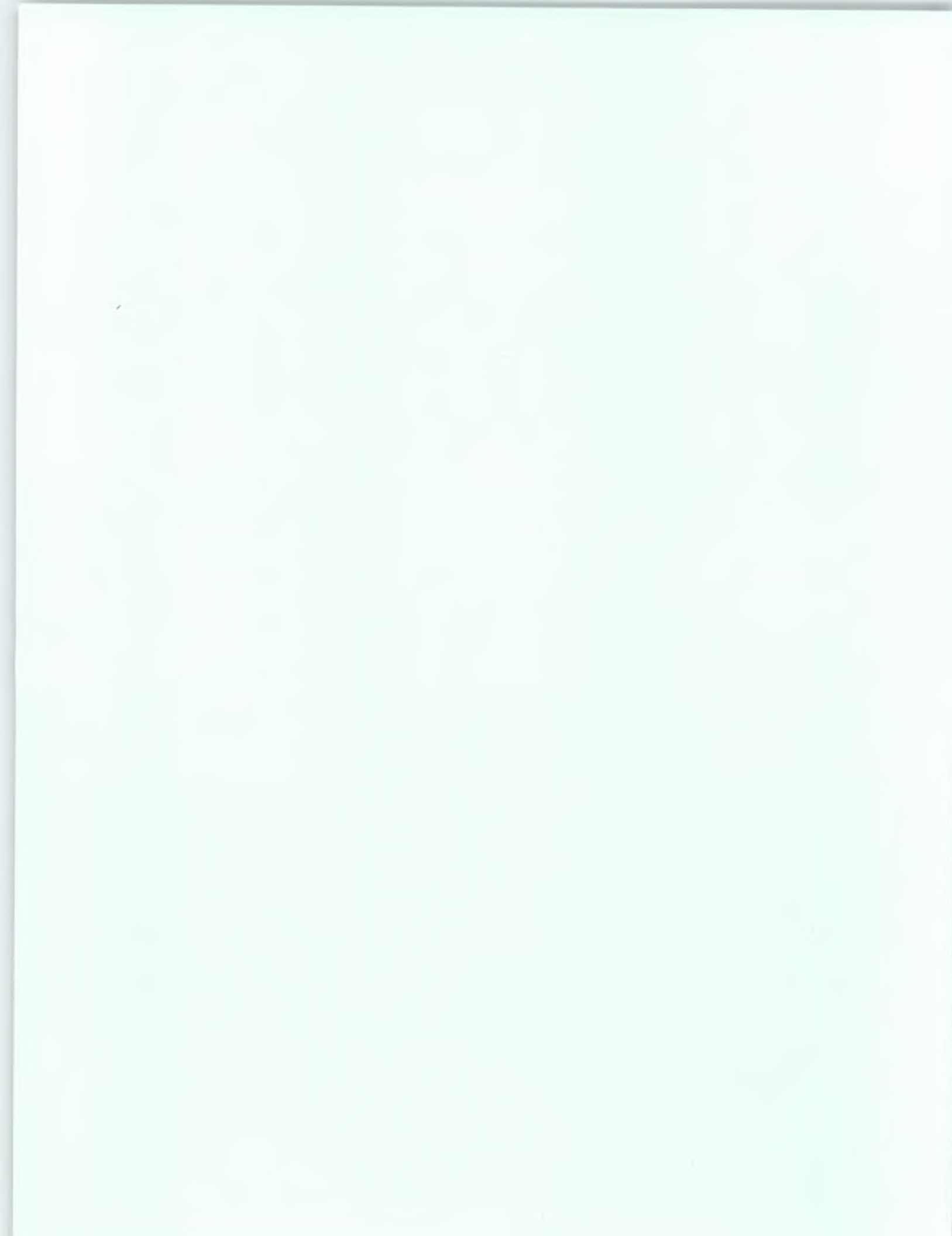


**RAPPORT GÉNÉRAL DE MANDAT
(2001 – 2005) DU CONSEIL DE
SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC**



Adopté à la 54^e réunion

8 février 2005



**RAPPORT GÉNÉRAL DE MANDAT (2001 – 2005)
DU
CONSEIL DE SURVEILLANCE
DES ACTIVITÉS
DE LA
SÛRETÉ DU QUÉBEC**

**Adopté à la 54^e réunion
tenue le 8 février 2005**

Dépôt légal - Avril 2005
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-44208-3

© Gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. Le fonctionnement du conseil comme organisme public	2
I.1 Le cadre juridique	2
I.2 Mission et perspectives d'ensemble du Conseil.....	4
I.2.1 Contexte historique	4
I.2.2 La conjoncture de la Sûreté du Québec	5
I.2.3 Du bon exercice de la surveillance	7
I.2.4 Trois grands objectifs	8
I.3 Ressources du Conseil	10
I.3.1 Membres du Conseil	11
I.3.2 Secrétaire du Conseil	11
I.3.3 Effectifs du Conseil	12
I.3.4 Ressources financières du Conseil.....	12
I.3.5 Locaux du Conseil	13
I.4 Principes, règles et méthodologie du Conseil	13
I.4.1 Principes généraux.....	13
I.4.2 Règles de fonctionnement.....	13
I.4.3 Méthodologie du Conseil.....	14
I.4.4 Le mode de fonctionnement établi avec la Sûreté du Québec.....	16
I.5 L'adoption d'un code d'éthique et de déontologie des membres du Conseil	17
I.6 La planification : l'adoption du Plan stratégique 2002-2005.....	17
I.7 Quelques remarques générales sur les documents issus du Conseil	19
I.8 Réunions du Conseil	20
I.9 Reddition de comptes.....	21
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	21
II. LES OBSERVATIONS DU CONSEIL DE SURVEILLANCE.....	22
II.1 Les constats généraux.....	22
II.1.1 La structure organisationnelle.....	23
II.1.1.1 La fréquence des changements	23
II.1.1.2 La compréhension différenciée qu'ont les intervenants de la structure de commandement.....	24

II.1.2 Les fonctions de gestion	25
II.1.2.1 La planification et la priorisation des activités	25
II.1.2.2 La difficulté à documenter les activités du corps policier	26
II.1.2.3 L'encadrement des ressources humaines	27
II.1.2.4 L'imputabilité notamment à l'égard des ressources financières et matérielles.....	27
II.1.3 Les technologies de l'information.....	29
II.1.4 Le renseignement criminel.....	29
II.1.5 La culture propre au secteur des enquêtes.....	30
II.2 Les améliorations notables apportées par la Sûreté	31
II.2.1 Les fonctions de gestion.....	32
II.2.1.1 La planification stratégique.....	33
II.2.1.2 La capacité de documenter les activités du corps policier	33
II.2.1.3 L'amélioration dans les technologies de l'information.....	34
II.2.1.4 La rigueur dans les pratiques opérationnelles en enquêtes	35
II.2.2 Le renseignement criminel.....	36
II.2.3 L'apport de la Sûreté au partenariat, y incluant les enquêtes.....	37
II.2.4 La progression des fonctions conseil en enquêtes.....	39
II.3 Les zones fragiles, de consolidation et d'amélioration	40
II.3.1 Les zones de consolidation.....	40
II.3.1.1 L'audit et l'évaluation.....	40
II.3.1.2 Les technologies de l'information.....	41
II.3.1.3 La production de documents rigoureux et utiles.....	41
II.3.1.4 L'encadrement de la fonction de la surveillance électronique.....	42
II.3.2 Les zones d'amélioration	43
II.3.2.1 L'encadrement des ressources humaines	43
II.3.2.2 La contribution des fonctions administratives / l'imputabilité des gestionnaires	44
II.3.2.3 L'information de gestion.....	44
II.3.2.4 L'ouverture du secteur des enquêtes.....	45
III. ACCOMPAGNEMENT, ENCADREMENT ET AMÉLIORATION DES CORPS POLICIERS. ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE.....	47
III.1 Problèmes en cause	48
III.2 De multiples mécanismes autour des corps de police	53
III.2.1 Mécanismes internes aux corps policiers.....	55
III.2.2 Mécanismes externes aux corps policiers.....	56
III.2.2.1 Mécanismes externes spécialisés	56
III.2.2.2 Mécanismes externes généralistes	63

III.3 Mécanismes du gouvernement fédéral du Canada	68
III.4 Mécanismes québécois	71
III.4.1 Mécanismes québécois internes aux corps policiers	77
III.4.2 Mécanismes québécois externes aux corps policiers	77
III.4.2.1 Mécanismes traitant les erreurs ou fautes professionnelles	77
III.4.2.2 Mécanismes traitant de l'inconduite ou de la déviance	78
III.4.2.3 Mécanismes traitant les carences organisationnelles	79
III.5 Réflexions sur l'expérience du Conseil de surveillance	85
CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS	88

LISTE DES ANNEXES

1. Extraits de la *Loi sur la Police* (2000)
2. Organigramme du Conseil
3. Code d'éthique et de déontologie des membres du Conseil
4. Dates des réunions du Conseil
5. Liste des avis du Conseil
6. Liste des recommandations du Conseil
7. Synthèses des avis du Conseil
8. Mécanismes fédéraux d'encadrement

INTRODUCTION

Le chapitre IV du titre V de la *Loi sur la police* (2000), consacré au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (CSASQ et ci-après « le Conseil »), assigne, par son article 303, une obligation particulière au ministre de la Sécurité publique :

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

L'obligation ainsi faite au ministre est éclairée par une autre disposition de la *Loi sur la police*, c'est-à-dire l'article 357, lequel prévoit la cessation des activités du Conseil cinq ans après la sanction de la loi, soit le 16 juin 2005.

S'il incombe au ministre de déterminer la forme et la teneur du rapport que requiert la Loi, le Conseil, pour sa part, juge nécessaire de contribuer à sa réflexion en lui soumettant le présent document. Ce document s'efforce d'analyser l'expérience du Conseil depuis le début de ses travaux, le 9 mars 2001, et de faire rapport de son mandat. Le document comporte trois parties. Dans un premier temps, le document décrit les caractéristiques du fonctionnement du Conseil comme organisme public ; à cette fin, on référera notamment aux rapports annuels d'activités publiés par le Conseil. Dans un deuxième temps, le Conseil fait état, de façon synthétique, de ses observations relatives à son objet d'étude, la Sûreté du Québec. La troisième partie propose une réflexion sur l'expérience du Conseil comme organisme civil de surveillance d'un corps policier et des pistes de réflexion pour l'avenir.

Le présent document a été approuvé à l'unanimité par le Conseil lors de sa 54^e réunion tenue le 8 février 2005.

I. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL COMME ORGANISME PUBLIC

Pour bien analyser l'expérience du Conseil, il faut d'abord l'examiner en regard de son statut d'organisme public. Ce statut a balisé l'activité et les réalisations du Conseil qui a été sujet non seulement à sa loi constitutive, mais aussi à d'autres lois applicables aux organismes publics québécois. De plus, son statut l'a amené à privilégier certaines règles et certains principes de fonctionnement. Enfin, le Conseil a entretenu des liens avec d'autres organismes publics, soit le ministère de la Sécurité publique et la Sûreté du Québec elle-même.

I.1 LE CADRE JURIDIQUE

Avant d'examiner le cadre juridique définissant et mandatant le Conseil, il convient de rappeler certains éléments ayant précédé sa naissance. On réfère ici à des recommandations de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (1996-1998).

Dans le rapport qu'elle soumettait au gouvernement du Québec le 18 décembre 1998, la Commission insistait sur l'importance d'accompagner et d'appuyer la Sûreté dans le virage que le corps policier devait entreprendre de toute nécessité, entre autres à l'égard de la gestion des affaires internes, aux chapitres de la transparence et de la rigueur dans ses activités et à l'égard de la restructuration requise en matière d'enquêtes criminelles. La Commission proposait l'institution d'un mécanisme *permanent* d'encadrement de la Sûreté.

Le législateur a choisi une approche différente, excluant tout ce qui aurait pu s'apparenter à une structure de tutelle. D'ailleurs, lors de l'annonce publique de la composition du Conseil de surveillance le 20 février 2001, le ministre de la Sécurité publique s'était exprimé en ces termes :

Ce véritable mécanisme de tutelle de la Sûreté du Québec auquel nous invitait la Commission Poitras nous était non seulement apparu démesuré quant aux lacunes observées à la Sûreté du Québec, mais les nombreux pouvoirs qui lui étaient destinés auraient, à toutes fins utiles, paralysé l'organisme en alourdissant considérablement et sans profit véritable sa gestion courante ».

La création du Conseil de surveillance s'inscrit dans cette voie du renouvellement de la Sûreté du Québec¹

Fort d'un tel constat, il faut donc rappeler que le Conseil n'a jamais eu pour mandat d'intervenir dans la gestion courante de la Sûreté du Québec. À l'instar des autres organismes chargés de surveiller une organisation policière ou para-policière, comme c'est le cas du Comité (fédéral) de surveillance des activités de renseignements de sécurité, le Conseil a eu à apprécier *après coup* la qualité, la conformité et la rigueur avec lesquelles ont été menées certaines activités, opérations ou interventions, de manière à proposer des mesures destinées à améliorer l'efficacité d'action du corps policier, sa conformité aux lois et règlements et à informer le ministre de ses constats et des

¹ Ministère de la Sécurité publique. *Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec : une structure flexible et adaptée*, communiqué de presse, 20 février 2001

orientations à poursuivre. Cette toile de fond étant posée, on peut maintenant rappeler les principaux éléments du cadre juridique imparti au Conseil.

Le chapitre IV de la *Loi sur la police*, dans le titre V relatif au contrôle externe de l'activité policière, établit clairement le mandat du Conseil et ses responsabilités, énumère ses pouvoirs habilitants, prescrit sa composition, énonce les conditions de son fonctionnement et présente ses obligations. Ce chapitre, qui fondamentalement traite de l'un des quatre mécanismes de contrôle externe de l'activité policière, les autres étant les renseignements à fournir au Ministre, les inspections à tenir auprès des corps policiers et les enquêtes à réaliser sur des policiers, prescrit clairement les balises à l'intérieur desquelles doit agir le Conseil. L'une des particularités du Conseil est que sa juridiction porte exclusivement sur la Sûreté du Québec.

Les articles 291 et 292 de la *Loi sur la police* énoncent comme suit le mandat du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec :

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

292. Le Conseil :

- 1° effectue des analyses et formule des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec ;*
- 2° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres ;*
- 3° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition ;*
- 4° donne son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté ;*
- 5° réalise des études et formule divers avis, à la demande du Ministre.²*

Par ailleurs, en fonction des prescriptions de l'article 266 de la Loi, le Conseil peut réaliser une appréciation des activités de vérification interne de la Sûreté.

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

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

Il y a enfin lieu de rappeler la durée limitée dans le temps du mandat du Conseil. En vertu de l'article 303 de la *Loi sur la police*, le ministre de la Sécurité publique doit faire rapport au gouvernement, au plus tard le 18 mars 2005, sur les travaux du Conseil de surveillance, rapport qui devra également être

² *Loi sur la police*, articles 291 et 292, voir l'annexe 1 qui reproduit le chapitre IV du titre V de la *Loi sur la police* et le serment de discrétions que sont appelés à prêter les membres et le personnel du Conseil.

déposé à l'Assemblée nationale. Dans la foulée de ce rapport, le gouvernement du Québec devra décider s'il y a lieu ou non de proposer à l'Assemblée nationale le maintien du Conseil. Dans l'état actuel des choses, en fonction de l'article 357 de la *Loi sur la police*, le Conseil cessera ses travaux le 16 juin 2005 ou à toute autre date ultérieure que le gouvernement déterminera pour permettre au Conseil de compléter ses dossiers en cours.

Tel est le cadre juridique proposé au Conseil et qui a orienté son fonctionnement depuis le 9 mars 2001, date à laquelle il a pris vie par suite de l'assermentation de ses membres.

I.2 MISSION ET PERSPECTIVES D'ENSEMBLE DU CONSEIL

L'adoption par l'Assemblée nationale de la *Loi sur la police*, en 2000, et la nomination par le ministre de la Sécurité publique des membres du Conseil, le 20 février 2001, si elles marquèrent deux jalons importants, laissaient pourtant entière la question de la mission précise du Conseil et de la façon dont il s'en acquitterait. Il y avait, en effet, fort peu de précédents pouvant inspirer les membres et le personnel du Conseil quant à la bonne manière de « surveiller les activités » d'un corps policier de grande taille comme la Sûreté du Québec.

Il fut donc nécessaire, pour le Conseil, non seulement de préciser ses procédures et ses pratiques, mais encore et surtout de bien définir sa mission et les perspectives d'ensemble dans le cadre desquelles il chercherait à réaliser le mandat défini par la *Loi sur la police*. Pour ce faire, plusieurs données importantes seront prises en compte par le Conseil, tout au long de ses travaux.

I.2.1 CONTEXTE HISTORIQUE

Le Conseil de surveillance est apparu dans un contexte historique précis. Entre 1990 et 1999, suite à des événements et incidents majeurs ayant soulevé plusieurs interrogations sur certaines pratiques policières, plusieurs rapports ont été réalisés sur différents corps de police du Québec, dont la Sûreté du Québec.

Ces rapports, dont les constats ont, dans certains cas, contribué à mettre en évidence ou critiquer des pratiques de corps policiers, dont en particulier la Sûreté du Québec, ont pour l'essentiel mis en perspective des problématiques de gestion, des lacunes au chapitre de la formation, notamment chez les gestionnaires et les enquêteurs, des carences ou des fautes parfois graves en matière d'éthique dans le milieu et un manque de contrôle des autorités civiles sur les corps policiers.

Forte des constats réalisés au cours des dernières années, notamment ceux de la Commission d'enquête, l'Assemblée nationale, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique, a procédé à l'adoption de la *Loi sur la police* en juin 2000.

Cette législation a notamment mis en œuvre, pour le bénéfice de l'ensemble des corps policiers du Québec, des moyens de solutionner bon nombre des problèmes qui avaient été évoqués au cours de la précédente décennie. Il suffit simplement de mentionner que la Loi favorise un rehaussement de la formation dispensée aux policiers, qu'elle accroît l'encadrement en matière d'éthique et qu'elle prescrit la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle civil sur les organisations policières.

Parmi ces nouveaux contrôles figure, en particulier, l'institution du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

I.2.2. LA CONJONCTURE DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Le Conseil a aussi dû prendre la mesure de la conjoncture propre à la Sûreté au moment où il est entré en fonction.

▪ Les défis de gestion à relever par la Sûreté

Le rapport de la Commission d'enquête a mis en évidence que la Sûreté, en vue de pouvoir se comparer avantageusement aux grands corps policiers performants, devait relever de façon simultanée plusieurs défis de gestion.

Parmi ceux sur lesquels a le plus insisté la Commission d'enquête, il y a le redressement de la gestion administrative de l'organisation et celle des enquêtes, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, le rehaussement de la formation des gestionnaires et des enquêteurs, le renforcement des mécanismes de gestion de l'information par l'utilisation accrue des technologies, etc. Au surplus, la Commission d'enquête a invité la Sûreté à restructurer le secteur des enquêtes criminelles aux fins d'y améliorer la performance observée.

En soi, la restructuration évoquée pour chacun des secteurs allait nécessiter des efforts considérables de la part de la Sûreté. Dans ce contexte, on saisira certainement l'envergure du défi de gestion à relever par la Sûreté du fait que ces réformes durent être engagées de façon quasi simultanée.

▪ Le redressement de l'éthique

Un autre défi important interpellait au premier chef la Sûreté, soit celui de revoir complètement le volet de l'éthique du personnel par, notamment, une restructuration de la Direction des affaires internes. Tous les observateurs avertis se rappelleront d'ailleurs que, non seulement la Commission d'enquête a critiqué de façon cinglante les pratiques et le traitement accordé par la Sûreté en matière d'enquêtes disciplinaires et criminelles de son personnel, mais que certains comportements jugés déviantes avaient justement donné lieu à l'institution de la Commission d'enquête à l'automne 1996.

▪ Une lutte à la criminalité de plus en plus exigeante et l'indispensable partenariat

Au cours des dernières années, la criminalité s'est modifiée considérablement. Davantage organisée qu'elle ne l'était il y a à peine 10 ans, cette criminalité, en outre de ne respecter aucune frontière, est devenue de plus en plus sophistiquée. Les crimes économiques, dont le blanchiment d'argent, la cybercriminalité, la contrebande sous toutes ses formes, voire même l'utilisation des banques officielles d'informations en vue de créer des systèmes de renseignements destinés à contrer les efforts de l'État déployés contre la criminalité, témoignent aisément du niveau de complexité des crimes commis et de leur caractère structurel. En parallèle à ces grands changements, l'évolution du

droit et les ressources financières considérables dont disposent les groupes organisés pour se défendre devant les tribunaux nécessitent, plus que jamais, que les corps policiers puissent compter sur la présentation de preuves solidement appuyées, notamment par des démonstrations techniques et scientifiques.

Par ailleurs, le morcellement des frontières propre à la juridiction de la desserte policière partagée entre les différentes organisations et la dispersion des ressources en matière de lutte contre la criminalité, ont incité les organismes policiers à travailler de plus en plus en étroite collaboration, par le moyen d'escouades d'enquêtes mixtes. La mise sur pied, dans les années 1990, de l'escouade Carcajou à Montréal, et par la suite à Québec, a laissé place à la création des escouades régionales mixtes dans les six grandes régions les plus urbanisées du Québec.

Bien qu'un tel partenariat ait déjà permis d'enregistrer un certain nombre de gains contre le crime organisé, il n'en demeure pas moins que ce partenariat est encore fragile et que sa consolidation, entre autres par un accroissement de l'échange de renseignements criminels, représente en soi un défi de taille à relever.

■ La reddition de comptes

En qualité d'organismes publics relevant nécessairement, dans le contexte canadien et québécois, d'une autorité civile dûment constituée, les corps policiers sont tenus à la reddition de comptes.

Cela dit, en fonction de la culture particulière qui prévaut dans un corps policier, laquelle est entre autres teintée par la nature même de ses mandats appelant une grande discrétion, les corps policiers ne sont pas considérés parmi les organismes publics les plus volubiles sur la tenue de leurs activités, ni comme modèles de transparence.

La *Loi sur la police* de juin 2000 s'est attaquée à la problématique en donnant force de loi à un certain nombre d'obligations de divulgation de la part des corps policiers au Ministre, notamment en ce qui a trait à toute allégation de nature criminelle contre un policier. Il s'agit d'un contexte tout à fait nouveau pour les organisations policières québécoises qui, jusqu'ici, n'étaient pas tenues de rendre des comptes sur le déroulement et l'issue de leurs enquêtes en matière d'affaires internes.

Dans le cas de la Sûreté, ce phénomène de la reddition de comptes et de la transparence obligée est amplifié car, en plus de la Direction du service général d'inspection des corps policiers, du ministère de la Sécurité publique, qui y tient actuellement une inspection, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a vu le jour et entrepris ses travaux.

Dans cette optique, la Sûreté du Québec, qui a été auscultée pendant plus de deux années par la Commission d'enquête dans le cours de ses travaux, devait continuer de rendre des comptes sur une base formelle à deux structures distinctes et complémentaires quant à leurs mandats respectifs.

I.2.3. Du bon exercice de la surveillance

Le travail de surveillance du Conseil à l'égard de la Sûreté devait donc tenir compte du diagnostic posé par la Commission d'enquête et de la conjoncture dans laquelle était entré le corps policier suite au rapport de la Commission et à l'adoption de la *Loi sur la police*. Il était aussi nécessaire de réfléchir au bon exercice de la surveillance, par un organisme civil, d'un corps policier, en regard de la notion d'imputabilité des organismes publics.

Il faut en effet rappeler que la Commission d'enquête a consacré un chapitre entier à l'imputabilité de la Sûreté, dont une rubrique qu'elle a intitulée *Les relations de la Sûreté avec l'État*. Dans ses observations, la Commission d'enquête faisait clairement ressortir que, pour différentes raisons, le ministre de la Sécurité publique, duquel relève directement la Sûreté du Québec, était mal informé sur les activités de ce corps de police d'État.³ Faisant le constat de l'existence dans le milieu policier d'une « loi du silence », la Commission d'enquête estimait que, comme membre du gouvernement imputable de la Sûreté du Québec et de ses activités devant l'Assemblée nationale et la population du Québec, le ministre de la Sécurité publique devait être mieux informé des activités de la Sûreté, voire même jouir de conseils davantage éclairés sur les orientations et les pratiques du corps de police, d'où l'importance qu'elle a accordée à sa première recommandation visant la création d'un Conseil de contrôle permanent.

Ainsi, en fonction des limites propres à son mandat comme prévu à la *Loi sur la police*, le Conseil a résolu de s'acquitter de ses responsabilités en proposant au Ministre des avis basés sur une analyse aussi poussée que possible. Le Conseil fut cependant conscient qu'un tel volet du mandat est non seulement délicat, mais qu'il doit aussi être exercé avec jugement, discernement et attention.

Il faut aussi rappeler que, en s'engageant dans leur mandat, les membres du Conseil ne mésestimaient pas la complexité de leur tâche et ne méconnaissaient pas l'étroitesse du corridor dans lequel ils exerceraient leurs responsabilités.

En effet, 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 compromise.

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 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 obligée ?

Les membres du Conseil partagent pleinement les valeurs démocratiques et le respect des droits et libertés des personnes qui caractérisent la société québécoise. Ces valeurs démocratiques et ces droits

³ Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, volume 2, Les publications du Québec, Québec, 29 décembre 1998, p. 957.

et libertés ont été, pour le Conseil, des normes fondamentales d'appréciation et d'évaluation des activités policières que la loi soumet au jugement du Conseil. Mais les membres du Conseil sont demeurés attentifs à la nécessité de bien saisir les exigences propres du travail policier et les contraintes inhérentes à la lutte aux diverses formes de criminalité, auxquelles il ne faut pas laisser la possibilité de prévaloir contre les valeurs démocratiques et les droits et libertés des personnes. C'est dans cet esprit que les membres du Conseil ont mené leur mandat.

Le Conseil s'est donc employé, dans la mesure du possible, à suggérer des avis et recommandations qui, tout en tablant sur des questions de principe et d'importance, sont assortis d'une dose appropriée de pragmatisme. Il ne serait aucunement utile, aussi bien pour la Sûreté que pour le ministre et la population du Québec, que les observations, avis et recommandations du Conseil pèchent par manque de rigueur, de précision et de réalisme. En d'autres termes, les avis produits devaient faire preuve de fermeté et être sans complaisance, eu égard à des questions de principe, mais aussi tenir compte de la réalité policière.

Au surplus, l'orchestration des travaux du Conseil ne devait pas avoir un effet paralysant sur le corps policier qui, indépendamment des interpellations du Conseil, doit maintenir la desserte policière. Dans le même ordre d'idées, le Conseil dut faire preuve de vigilance et de prudence afin d'éviter d'influer sur l'administration courante de la justice.

1.2.4. TROIS GRANDS OBJECTIFS

À la lumière de sa compréhension de sa mission, le Conseil a poursuivi trois grands objectifs (lesquels ont grandement contribué à la mise sur pied de son *Plan stratégique 2002-2005*) :

1. Appuyer la Sûreté du Québec dans ses efforts de renouvellement

À la suite du dépôt du rapport de la Commission d'enquête, le directeur général de la Sûreté du Québec, entré en fonction en novembre 1998, a proposé un plan de renouvellement dont la mise en application était initialement prévue pour une période de trois ans ; celle-ci se sera finalement échelonnée sur cinq ans.

Ce plan de renouvellement comprenait une trentaine de projets et sous-projets répartis entre huit grandes catégories, allant de l'établissement d'une charte interne appelée *Mission, vision, valeurs*, en passant par les affaires internes et les enquêtes criminelles, pour finalement aborder la modernisation technologique.

Dans le cadre de son mandat général, le Conseil s'est donc proposé, comme le lui a d'ailleurs demandé le Ministre dans la lettre qu'il transmettait au président du Conseil le 1^{er} mars 2001, de traiter des suites accordées par la Sûreté au rapport de la Commission d'enquête par l'appréciation de son plan de renouvellement et des résultats enregistrés depuis son déploiement. Cette appréciation du Conseil s'est réalisée en parallèle à l'implantation des mesures par la Sûreté du Québec, laquelle s'est elle-même donné jusqu'en 2005 pour compléter son renouvellement.

Dans cette optique, l'action du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a voulu être un apport important pour la direction de la Sûreté du Québec dans ses efforts de renouvellement. L'indépendance des membres du Conseil et, par conséquent, l'objectivité recherchée sans cesse par l'organisme, ont donné l'opportunité à la direction de la Sûreté du Québec de prendre connaissance d'avis soumis au ministre de la Sécurité publique.

2. Conseiller le Ministre sur les activités du corps policier

La poursuite de cet objectif par le Conseil, en outre d'être clairement prescrite par la *Loi sur la police*, a fait, dans une large mesure, écho aux grands constats qui avaient été formulés par la Commission d'enquête dans son rapport.

Pour éviter la tentation de faire la leçon au corps policier, sans égard à l'importance des problèmes recensés et des enjeux susceptibles d'être en cause, le Conseil s'est efforcé de verser dans l'économie de mots et, dans la mesure du possible, de formuler des avis et des recommandations qui, tout en tablant sur des questions de principe et d'importance, devaient être assortis d'une dose de pragmatisme.

À ce sujet, il y a d'ailleurs lieu de souligner que la composition du Conseil, qui s'appuie sur l'expertise de praticiens de différents domaines professionnels, l'a avantageusement servi à cet égard.

3. Favoriser la reddition de comptes de la Sûreté du Québec

De façon assez paradoxale, bien que les corps policiers soient parmi les organisations professionnelles les plus encadrées au plan juridique, notamment dans les pays de démocratie libérale, les mécanismes pour contrôler l'action policière sont relativement rares. Pourtant, le contrôle et la surveillance des activités policières représentent une problématique importante et bien connue à laquelle sont confrontés tous les États à travers le monde.

Jusqu'à maintenant, les principaux efforts de contrôle du milieu policier ont pris la forme de systèmes déontologiques et d'examen de plaintes, lesquels visent à apprécier le comportement et à sanctionner, le cas échéant, l'agent de la paix qui a contrevenu à des règles, à des directives, à des règlements ou à des lois. Cependant, il est beaucoup plus rare que ces mécanismes aient pour objet spécifique la surveillance d'organisations policières au sens collectif du terme afin, par exemple, de susciter une plus grande transparence dans leurs actions et méthodes d'intervention.

Une telle situation s'explique aisément du fait que, fondamentalement, un corps policier est un organisme au fonctionnement profondément hermétique. Pour divers intervenants, le caractère hermétique propre au milieu policier ne tient pas tant à une culture du secret alimentée par ses membres, mais résulte du mandat même de la répression de la criminalité qui, elle, s'appuie en partie sur la fonction de l'enquête criminelle et la discrétion dont elle s'entoure naturellement. La conséquence d'un tel état de fait, selon le chercheur Dominique Monjardet, est que cette opacité vis-à-vis de l'extérieur, justifiée en droit, est aussi utilisée pour protéger l'unité de travail de toute

intrusion, ce qui complique davantage le travail des instances chargées du contrôle de l'action policière.⁴

Le statut de la fonction de l'enquête criminelle trouve d'ailleurs une illustration particulièrement révélatrice dans la législation québécoise existante ; ainsi, la *Loi sur la police* stipule clairement que le directeur général d'une municipalité, qui est le palier administratif supérieur dans tous les services municipaux, n'a aucune autorité sur les enquêtes policières. Cela confère aux corps policiers une autonomie et une aire de discrétion qui favorisent le phénomène de l'hermétisme.

Cela dit, en dépit du statut particulier de l'agent de la paix, et plus généralement de la fonction policière, qui commande une certaine discrétion, il n'en demeure pas moins qu'un corps policier est imputable aux élus et à la population et, en ce sens, il doit rendre des comptes. Cela constitue une exigence minimale de la démocratie ; agir autrement poserait littéralement les bases d'un État policier.

Le Conseil de surveillance a donc cherché à favoriser, de différentes manières, un rehaussement de la reddition de comptes par la Sûreté du Québec.

Ainsi, l'information à laquelle a eu accès le Conseil, assortie à sa capacité d'analyse critique, ont donné au ministre de la Sécurité publique la possibilité de prendre connaissance d'avis sans complaisance ni parti pris sur les activités de la Sûreté. Ces avis ont été formulés sur la base d'un regard objectif et désintéressé porté par des praticiens de diverses disciplines.

Par ailleurs, en matière de reddition de comptes, l'action du Conseil de surveillance s'est voulue complémentaire d'autres mécanismes, tels le Vérificateur général du Québec et la Direction du service général d'inspection du ministère de la Sécurité publique. Bien qu'en certains domaines les travaux du Conseil aient été susceptibles de porter sur des facettes de l'activité de la Sûreté pouvant faire l'objet d'une inspection par le Ministère ou de vérifications par le Vérificateur général du Québec, il faut comprendre que les démarches du Conseil se sont articulées à ces organismes, dont la mission comporte des responsabilités de nature différente.

I.3 LES RESSOURCES DU CONSEIL

Tout au long de ses travaux, le Conseil a disposé de ressources modestes mais qui ont été adéquates à la réalisation de son mandat.

⁴ Monjardet, Dominique. « Le contrôle de la police ; une équation à cinq inconnues », article publié dans *Éthique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale – Éthique policière, militaire et pénitentiaire*, volume 2, n° 1, avril 2000, p.10.

I.3.1 MEMBRES DU CONSEIL

Conformément à la *Loi sur la police*, le ministre de la Sécurité publique a nommé, le 20 février 2001, les cinq membres du Conseil, à savoir :

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

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

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

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

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

Quelques observations doivent être formulées à propos des membres. D'une part, les cinq membres originaux du Conseil sont demeurés en fonction depuis les débuts de l'organisme et il n'y a eu aucun remplacement. En outre, *tous les membres ont participé à toutes les réunions du Conseil*, ce qui témoigne d'un très haut degré de motivation et d'engagement personnel.

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

I.3.2 SECRÉTAIRE DU CONSEIL

Monsieur Sylvain Ayotte, fonctionnaire de carrière au ministère de la Sécurité publique, a agi à titre de secrétaire du Conseil depuis les débuts, sous l'autorité du président du Conseil.

1.3.3 EFFECTIFS DU CONSEIL

Les membres du Conseil ont bénéficié du soutien efficace d'une petite équipe de permanents. Le tableau 1.1 établit les effectifs du Conseil depuis les débuts.

TABLEAU 1.1 : LES EFFECTIFS DU CONSEIL (2000-2005)*

	2000-2001**		2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005	
	Autorisé	Utilisé	Autorisé	Utilisé	Autorisé	Utilisé	Autorisé	Utilisé	Autorisé	Utilisé
Cadre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Professionnels	3	0	3	1	3	2	3	2	3	2
Fonctionnaire	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL	5	2	5	3	5	4	5	4	5	4
* Au 31 mai de chaque année ** À compter du 9 mars 2001										

On trouvera à l'annexe 2 l'organigramme du Conseil.

1.3.4 RESSOURCES FINANCIÈRES DU CONSEIL

Le tableau 1.2 dresse l'état des ressources financières attribuées au Conseil pour les exercices des années 2001-2002 à 2004-2005. On notera que le Conseil a toujours respecté l'équilibre budgétaire.

TABLEAU 1.2 : LES RESSOURCES FINANCIÈRES DU CONSEIL (2001-2002 à 2004-2005)*

	2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005 ***	
	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
Rémunération	306 100	155 698	263 000	218 643	278 000	273 900	278	161
Fonctionnement	63 500	88 122	106 600	73 387	70 900	62 000	82,9	69
TOTAL**	369 600	243 820	369 600	290 030	348 900	335 700	360,9	230 K
* L'exercice 2000-2001 s'étant effectivement déroulé du 9 au 31 mars 2001 n'est pas considéré, les dépenses du Conseil ayant été assumées par le MSP. ** Le total n'inclut pas les contributions d'employeur ni le loyer des locaux assumés par un fonds centralisé au Ministère de la Sécurité publique. *** Les données pour 2004-2005 sont préliminaires puisque le présent document à être complété avant la fin de l'exercice.								

I.3.5 LOCAUX DU CONSEIL

En juin 2001, le Conseil a installé ses locaux au 1126 Chemin Saint-Louis à Sillery, c'est-à-dire à l'extérieur des locaux du ministère de la Sécurité publique. Cet arrangement a eu pour objectif de bien marquer l'indépendance du Conseil comme organisme public.

I.4 PRINCIPES, RÈGLES ET MÉTHODOLOGIE DU CONSEIL

Tout au long de son mandat, le Conseil s'est efforcé d'orienter ses activités et de réaliser ses avis en respectant un cadre d'action composé de principes généraux, de règles de fonctionnement et d'une méthodologie particulièrement appliquée à la préparation des avis.

I.4.1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

En fonction de sa mission et de ses orientations, le Conseil a établi trois grands principes auxquels il a cherché à être constamment fidèle dans l'ensemble de ses travaux :

- Les avis transmis au ministre doivent être significatifs et, à ce titre, portent sur des questions d'intérêt majeur et impliquent des problématiques importantes.
- Les avis transmis au ministre doivent être élaborés et adoptés sur la base d'un consensus arrêté entre les membres.

L'action du Conseil et les avis qu'il a transmis au ministre ont respecté ces principes. Ainsi, les sujets des divers avis traitent d'enjeux majeurs pour le corps policier et s'inscrivent au cœur de difficultés importantes qu'il a vécues. Par ailleurs, tous les avis acheminés au ministre ont été adoptés à l'unanimité des membres. Enfin, le Conseil n'est, en aucune circonstance, intervenu dans la gestion courante de la Sûreté. Il est arrivé que le Conseil reçoive des plaintes à l'endroit du corps policier ; les auteurs de telles plaintes ont immédiatement été référés aux instances compétentes en ces matières.

I.4.2 RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

Au-delà de ce que prévoit la Loi, le Conseil a par ailleurs établi certaines règles de fonctionnement en vue d'encadrer ses travaux et ceux de ses employés et aussi pour maintenir des relations harmonieuses entre les membres et avec les employés :

- Bien qu'en vertu de la Loi les réunions du Conseil puissent être tenues partout sur le territoire du Québec, celles-ci ont normalement lieu à Montréal, là où se trouve le siège social de la Sûreté du Québec (même si le siège du Conseil a été établi dans la région de la capitale nationale).
- Le président convoque les réunions, mais tout membre peut demander la tenue d'une réunion.
- Les réunions se tiennent privément, mais le Conseil peut accueillir les invités de son choix.

- Le Conseil s'efforce de prendre des décisions consensuelles.
- Les relations publiques du Conseil sont assurées par le président, à moins qu'il n'en ait été prévu autrement.
- En matière de collecte de l'information auprès de la Sûreté du Québec, pour la bonne marche des travaux, les demandes transigent par le président ou le secrétaire du Conseil de surveillance, lequel agit dans les circonstances comme agent de liaison auprès du corps de police.

Au fil des ans, ces règles de fonctionnement se sont révélées tout à fait appropriées à l'exercice du mandat et le Conseil n'a pas éprouvé la nécessité de les reconsidérer.

1.4.3 LA MÉTHODOLOGIE DU CONSEIL

Aux fins de produire les avis qu'il a transmis au ministre de la Sécurité publique, le Conseil a rapidement élaboré une méthodologie qui s'est avérée efficace. Cette méthodologie comporte trois composantes essentielles :

1. Revue de littérature générale

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

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

2. ANALYSE DE LA DOCUMENTATION POLICIÈRE

À la lumière du cadre théorique constitué par la revue de la littérature générale, le Conseil s'emploie aussi à analyser la documentation policière disponible sur le sujet de l'avis. Il s'agit, en premier lieu, de la documentation émanant de la Sûreté du Québec elle-même : plans de développement, rapports annuels, statistiques, politiques, règles de fonctionnement, directives, bases de données, etc., en un mot, tous les documents permettant de broser un tableau aussi complet et précis que possible du

volet de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté correspondant au sujet d'un avis donné. Il arrive souvent que les recueils d'informations requis par le Conseil exigent de la Sûreté la production de nouveaux documents ; ainsi, la méthodologie mise en œuvre par le Conseil est régulièrement l'occasion pour la Sûreté de mieux se connaître elle-même, ce qui est un bénéfice important pour l'amélioration du corps policier.

Le Conseil cherche aussi à consulter la documentation sur un sujet donné qui est produite par d'autres corps policiers de taille comparable à la Sûreté. Au fil des ans, le Conseil a ainsi bénéficié de la collaboration du Service de police de la ville de Montréal (SPVM) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'attachement du Conseil à une analyse comparative de la Sûreté en regard de corps policiers de taille et de responsabilités comparables a toujours constitué un principe méthodologique essentiel pour le Conseil.

3. ENQUÊTES SUR LE TERRAIN

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

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

Par ailleurs, le Conseil tient pour souhaitable, dans la mesure du possible, de comparer la Sûreté dans ses activités avec des organisations policières de taille similaire afin de réaliser des analyses appuyées sur des points de référence. Lorsqu'elle est possible, la comparaison permet de mieux discerner les zones problématiques ou, au contraire, de mieux mettre en valeur les réussites. Le jugement et les avis s'en trouvent raffermis.

La réalisation d'un avis s'est échelonnée généralement sur une période d'environ 6 à 8 mois et a requis une trentaine d'entrevues avec divers représentants de la Sûreté, aussi bien au siège social qu'en région, de même qu'avec différents partenaires du corps policier. Tout au long de ces travaux, le Conseil a fait des observations et des constats qui ont, généralement, été portés à l'attention du corps policier.

Les avis transmis au Ministre totalisent près de 1000 pages de texte et ils comportent près de 130 recommandations. Une remarque supplémentaire peut être formulée concernant les avis. Tout au long de son mandat, le Conseil a accordé une très grande importance au ton utilisé dans ses avis. L'objectif constamment recherché a été une amélioration des services de la Sûreté au profit de la population et non la polémique ou la condamnation. Le ton et la teneur des avis privilégient résolument une démarche constructive. Les avis sont donc fermes et sans complaisance, ils portent sur des questions fondamentales et se veulent rédigés avec discernement et jugement.

I.4.4. LE MODE DE FONCTIONNEMENT ÉTABLI AVEC LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Il est apparu particulièrement important d'établir un mode de fonctionnement du Conseil en relation avec la Sûreté du Québec. Ainsi, dès le 23 mars 2001, le président du Conseil a rencontré le directeur général de la Sûreté du Québec afin de convenir d'un mode de fonctionnement, notamment en ce qui a trait à la collecte de l'information au sein du corps policier.

La Sûreté et le Conseil ont donc décidé d'opter pour la formule des agents de liaison désignés de part et d'autre, chaque partie pouvant, en temps utile, proposer une réévaluation ou une révision de cette formule. Le secrétaire du Conseil a agi comme représentant de l'organisme auprès de la Sûreté.

Une rencontre, le 24 avril 2001, entre le Conseil et l'état-major de la Sûreté du Québec a permis de confirmer les dispositions de ce mode général de fonctionnement entre les deux organismes.

Enfin, à l'occasion d'une rencontre du président du Conseil avec le nouveau directeur de la Sûreté, monsieur Normand Proulx, le 18 septembre 2003, le mécanisme de liaison en vigueur a été reconduit sans modifications.

L'expérience vécue depuis mars 2001 justifie le Conseil de dire que la Sûreté du Québec a bien collaboré à ses travaux. Le mécanisme des agents de liaison s'est révélé tout à fait fonctionnel : il a permis de nombreuses rencontres avec des membres policiers et civils et la Sûreté, l'audition de témoignages éclairants et l'accès à une très abondante documentation. Les personnes rencontrées comprenaient la raison d'être et le mandat du Conseil et, de façon générale, ont volontiers prêté leurs concours aux représentants du Conseil. Le serment de discrétion prêté par les membres, le personnel et les ressources contractuelles du Conseil, de même que le caractère confidentiel de ses avis (les quatre premiers ayant été rendus publics en juin 2004, à un moment où une telle publication n'occasionna pas de difficultés pour la suite des travaux du Conseil) ont beaucoup facilité l'accès du Conseil à l'information pertinente émanant de la Sûreté (de même qu'à celle d'autres corps policiers).

Tout en reconnaissant que la confidentialité de documents relatifs à des questions de nature et d'intérêt publics doit demeurer une exception, l'expérience du Conseil met en lumière la nécessité d'une telle confidentialité dans la surveillance de corps policiers.

I.5 L'ADOPTION D'UN CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CONSEIL

Le 19 novembre 2001, le président du Conseil, au nom des membres, a acheminé au ministre de la Sécurité publique le code d'éthique et de déontologie des membres du Conseil, adopté lors de la réunion du 2 novembre 2001, conformément à l'article 3.0.3 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et à l'article 34 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*. Au mois de décembre 2001, le ministre de la Sécurité publique a acheminé au Conseil exécutif ledit code d'éthique et de déontologie des membres du Conseil.

Pour l'essentiel, en ces matières, la Loi précitée et le règlement évoqué stipulent que les membres du Conseil d'administration et les membres d'un organisme du gouvernement se doivent d'établir un code d'éthique qui leur est applicable. On trouvera à l'annexe 3 le texte complet du code.

I.6 LA PLANIFICATION : L'ADOPTION DU *PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005*

Tout au long de ses travaux, le Conseil, à la lumière des prescriptions de la Loi, de son mandat et des exigences de sa mission, s'est employé à bien planifier ses activités. Les rapports annuels successifs comportent tous une rubrique annonçant le plan de travail de l'année suivante. Cet effort de planification est particulièrement articulé et mis en forme par le *Plan stratégique 2002-2005* du Conseil.

Dans le cadre de son premier rapport annuel, (2000-2001), dans lequel le Conseil a consigné son plan d'action, il a pris l'engagement, conformément aux prescriptions de la *Loi sur l'administration publique* adoptée durant l'année 2000, de se doter d'un plan stratégique en conformité avec les orientations du gouvernement.

L'année 2002-2003 a été marquée par la finalisation des travaux sur le *Plan stratégique 2002-2005* du Conseil. En effet, le 17 décembre 2002, le Conseil du trésor a adopté une décision destinée à informer le Conseil des ministres que le contenu du projet de plan stratégique du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec apparaît cohérent avec les orientations gouvernementales et compatible avec les orientations des autres ministères et organismes.

Le *Plan stratégique 2002-2005* a été transmis au ministre de la Sécurité publique le 23 janvier 2003. Le Ministre a déposé le Plan du Conseil à l'Assemblée nationale le 11 mars 2003. Ainsi, le Conseil s'est non seulement conformé aux exigences de planification applicables à l'ensemble des organismes du gouvernement du Québec, mais il a disposé d'un cadre conceptuel précis et complet pour orienter ses activités jusqu'en 2005.

Pour mémoire, il est opportun de rappeler ici les principaux éléments du *Plan stratégique 2002-2005*.

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

l'accomplissement de ses responsabilités, sont autant d'éléments contribuant à rehausser le niveau de complexité de la mission du Conseil.

Les orientations stratégiques poursuivies

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

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

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

Les deux grandes orientations du Conseil, de même que les six objectifs stratégiques contenus dans son plan se formulent comme suit :

Orientation n° 1 : évaluer les activités et les efforts de réforme au sein de la Sûreté

Objectifs stratégiques :

- Contribuer à l'amélioration des services de la Sûreté, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles.
- Favoriser le renforcement et l'accélération de la mise en application effective du processus de renouvellement de la Sûreté du Québec.
- Concourir à transformer la Sûreté afin qu'elle passe d'un mode réactif à un mode anticipatif (prévention, planification, veille stratégique).
- Contribuer à une amélioration de la transparence de la Sûreté dans ses activités de reddition de comptes.

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

Objectifs stratégiques :

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

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

I.7 QUELQUES REMARQUES GÉNÉRALES SUR LES DOCUMENTS ISSUS DU CONSEIL

Sans entrer dans les détails, il y a lieu de formuler certaines remarques générales sur les documents issus du Conseil. Outre les rapports annuels d'activités, le code d'éthique des membres et le *Plan stratégique 2002-2005*, documents exigibles de tout organisme public québécois, le Conseil a produit, en matière propre à son mandat, les documents suivants :

- Un document technique intitulé *L'enquête criminelle : étapes et méthodes. Document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle* (octobre 2003, iii + 55 pages), transmis au ministre de la Sécurité publique en mai 2004.
- Un document intitulé Évaluation du suivi des travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec/avis numéros 1 à 5, transmis au ministre en février 2005.
- Dix avis sur différents aspects de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec, s'accompagnant de près de 130 recommandations destinées au corps policier, au ministre de la Sécurité publique et au gouvernement du Québec.

La teneur de ces avis, dont les titres complets sont rappelés par l'annexe 5, est synthétisée ci-après dans le présent document (annexe 6). Cependant, d'ores et déjà, on peut en dire ce qui suit.

D'une part, il convient de rappeler les conditions de diffusion des avis du Conseil. À l'instar de ce qui est observé au palier fédéral quant aux rapports produits par le Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, lesquels sont tous classifiés « confidentiels, secrets ou très secrets », les avis produits par le Conseil à l'intention du Ministre ont été rédigés dans la perspective de leur confidentialité.

Le caractère confidentiel des avis du Conseil est lié au serment de discrétion que prêtent les membres du Conseil et son personnel (article 299 de la *Loi sur la police*) comme c'est le cas du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité. De plus, cette confidentialité rend accessibles des informations indispensables à la qualité et à la pertinence des avis du Conseil. Par ailleurs, il faut rappeler les prescriptions de l'article 28 de la *Loi sur l'accès aux documents des*

organismes publics et sur la protection des renseignements personnels en vertu desquelles les corps policiers ne peuvent donner d'informations susceptibles de révéler une méthode d'enquête, domaine où a, justement, pleine juridiction le Conseil.

En fin de juin 2004, le Ministre a jugé opportun de rendre publics certains de ces avis, leur confidentialité n'étant plus nécessaire.

D'autre part, en fonction de ce qu'il a été permis d'observer par le Conseil depuis le début de ses travaux, il appert que la Sûreté réagit de façon constructive aux constats du Conseil.

A plusieurs reprises, on a observé que le corps policier, alors que le Conseil était affairé à diagnostiquer certaines problématiques, amorça de lui-même plusieurs changements destinés à répondre aux interrogations énoncées et à apporter des correctifs aux problèmes soulevés en cours d'analyse. Ces correctifs ont pu, par exemple, prendre la forme de la modification d'une directive, de l'abandon d'une façon de faire au profit de l'utilisation d'un moyen éprouvé, de l'établissement de nouvelles priorités, voire même le redressement significatif et l'amélioration de la performance d'un secteur d'activités.

Le Conseil est donc enclin à penser que ses interventions ont contribué et contribuent à l'évolution de son objet d'étude, d'autant plus qu'il s'est astreint à respecter deux règles impératives :

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

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

1.8 RÉUNIONS DU CONSEIL

Selon l'article 298 de la *Loi sur la police*, « le Conseil se réunit au moins six fois par année ». Le tableau 1.3 démontre que cette exigence de la Loi a été respectée.

Tableau 1.3 : Réunions du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec

ANNÉE	NOMBRE DE RÉUNIONS
2000 – 2001*	3
2001 – 2002	12
2002 – 2003	16
2003 – 2004	14
2004 – 2005**	9
* Période du 9 au 31 mars 2001	
** En date du 8 février 2005	

On trouvera, en annexe 4, les dates des réunions tenues par le Conseil.

I.9 REDDITION DE COMPTES

L'obligation de reddition de comptes, inhérente au statut d'organisme public du Conseil, a pris deux formes principales. D'une part, le Conseil a rédigé et transmis, dans les meilleurs délais, au ministre de la Sécurité publique, un rapport annuel d'activités pour les années 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003, et 2003-2004 (et un rapport est en préparation pour 2004-2005). Tous ces rapports ont été déposés à l'Assemblée nationale du Québec et publiés sur le site Internet du ministère de la Sécurité publique. D'autre part, le président du Conseil a régulièrement rencontré le ministre en exercice pour le tenir informé des activités de l'organisme.

Il convient, par ailleurs, de signaler que, nonobstant les dispositions de l'article 302 de la *Loi sur la police*, la commission compétente de l'Assemblée nationale n'a pas convoqué le président du Conseil.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

À titre d'organisme public, le Conseil s'est employé, depuis le 9 mars 2001, à réaliser le mandat que lui a confié la *Loi sur la police* et les obligations résultant d'autres lois applicables.

Rapidement, le Conseil a pris forme comme organisme public. Ainsi, il s'est doté d'une permanence ; il s'est donné un cadre conceptuel général pour l'organisation de son fonctionnement ; il a adopté des règles d'éthique et de déontologie pour ses membres ; il a mis au point un plan stratégique pour la durée de son mandat. Par ailleurs, le Conseil a produit dix avis sur autant d'aspects de la Sûreté du Québec et de son redressement en ces domaines. Le nombre de réunions tenues par le Conseil, qui dépasse largement ce que la loi exige, témoigne à la fois de l'engagement personnel résolu de la part de chacun de ses membres et de l'abondance du travail qu'il a dû réaliser.

À titre d'organisme public, le Conseil pense avoir bien répondu aux attentes légitimes à son égard.

II. LES OBSERVATIONS DU CONSEIL DE SURVEILLANCE

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

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

Dans ce rapport de mandat, le Conseil souhaite justement mettre en perspective ces observations qui ont surgi avec insistance et en raison desquelles des redressements étaient attendus. Du même souffle, ce rapport général de mandat permettra également au Conseil de mettre en lumière les zones d'activités où la Sûreté aura su, au cours des quatre dernières années, apporter des améliorations valables aux carences énoncées et observées.

Enfin, ce chapitre permettra également de préciser les secteurs d'intervention que le Conseil juge fragiles, à risque ou sujets à amélioration. Compte tenu du contenu du *Rapport d'évaluation portant sur les suivis donnés par la Sûreté aux recommandations du Conseil* et des *synthèses des avis du Conseil*, dont un exemplaire est annexé à ce présent rapport général de mandat, le Conseil n'entend pas faire une analyse basée sur chacun des avis et recommandations y étant contenues. Il souhaite plutôt faire ressortir de façon macroscopique et par grands blocs les constats généraux qui émergent avec une constance confirmée.

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

II.1 LES CONSTATS GÉNÉRAUX

Dans le cadre des dix avis qu'il a produits, lesquels totalisent environ 1 000 pages et quelques 130 recommandations, le Conseil a abordé différentes facettes de l'organisation et, à ce titre, il a été appelé à rencontrer des intervenants agissant aussi bien dans des fonctions administratives qu'opérationnelles, notamment dans le secteur des enquêtes criminelles.

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

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

II.1.1 LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

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

II.1.1.1 LA FRÉQUENCE DES CHANGEMENTS

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

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

Le Conseil est fort conscient que, dans l'objectif de suivre l'évolution de son environnement (lois, règlements, recentrage de la mission, etc.), une structure organisationnelle et les organigrammes qui en découlent doivent évoluer au rythme des changements. D'ailleurs, le Conseil le reconnaît volontiers, certains des changements majeurs survenus dans la structure de la Sûreté sont en partie attribuables à des propositions qu'a lui-même énoncées le Conseil.⁵

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

⁵ À titre illustratif, mentionnons que la création d'une grande fonction de l'administration, incorporant au surplus les ressources financières, le rattachement de la Direction de l'audit et de l'évaluation au cabinet du directeur général et l'enrichissement de la grande fonction affaires institutionnelles quant aux responsabilités en matière de technologies de l'information, sont autant de modifications structurelles majeures répondant à des recommandations du Conseil.

qu'ont les modifications structurelles sur les employés, celles-ci ne sont guère propices à la stabilité de l'organisation, d'où l'importance de bien doser les changements.

À titre indicatif, si on prend en considération les trois directions relevant du directeur général, les 14 directions relevant des directeurs généraux adjoints et les 10 districts, soit au total 27 unités comptant chacune entre une vingtaine et quelques centaines d'employés, le Conseil a noté que seulement moins de dix d'entre elles n'ont pas subi de transformations structurelles majeures durant les quatre dernières années (changement de lieu d'ancrage dans l'organisation, modification substantielle dans les mandats et responsabilités, démantèlement ou regroupement d'unités).⁶

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

II.I.1.2 LA COMPRÉHENSION DIFFÉRENCIÉE QU'ONT LES INTERVENANTS DE LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT

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

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

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

⁶ En fonction de ce qui fut porté à l'attention du Conseil, seules la Direction des communications, la Direction des mesures d'urgence, la Direction du soutien à la gendarmerie, la Direction de la protection de l'État, la Direction de l'emploi et du placement, la Direction des relations professionnelles et la Direction des ressources matérielles auraient été épargnées de changements structurels majeurs.

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

II.1.2 LES FONCTIONS DE GESTION

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

II.1.2.1 LA PLANIFICATION ET LA PRIORISATION DES ACTIVITÉS

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

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

Donc, partant de là, le processus tel que « planification, direction, organisation, contrôle », là c'est beau ça, là, je veux dire, mais c'est dur à appliquer dans le crime organisé, ça, ça, ça s'applique pas facilement, là.⁷

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

Dans le cadre des très nombreux entretiens qu'il a eus avec des officiers de la Sûreté, le Secrétariat du Conseil a souvent eu l'impression que plusieurs de ses interlocuteurs (pas tous) étaient mal à l'aise de discuter de leurs activités de gestion, comparativement à leur aisance à présenter des processus opérationnels ou exemples de situations d'opération. Ainsi, au début des travaux du Conseil, lorsque les gestionnaires policiers étaient interpellés sur les orientations poursuivies, la planification de l'unité et la priorisation des activités et mandats, plusieurs des intervenants répondaient au mieux de leur connaissance, sans pour autant être habilités à cibler des références précises. C'est pourquoi il semble qu'au moment où la Sûreté s'est mise à l'heure de la planification stratégique, l'exercice a été

⁷ Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Rapport*, vol. 2, 30 décembre 1998, pp. 1089-1090 reproduction d'une partie du témoignage de Michel Arcand, lequel a agi à titre de responsable du Service de la répression du banditisme et de responsable de l'escouade Carcajou créée pour contrer les bandes de motards criminelles.

vécu assez difficilement. Comme nous le verrons, la situation a cependant évolué positivement depuis le début de la présente décennie.

II.1.2.2 LA DIFFICULTÉ À DOCUMENTER LES ACTIVITÉS DU CORPS POLICIER

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

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

Le présent rapport vise à faciliter l'implantation d'une procédure administrative interne, susceptible d'assurer la formalisation du processus de gestion des programmes de formation en enquêtes criminelles. Ce processus, bien qu'il ait toujours existé dans les faits, n'avait aucune assise clairement prédéterminée par écrit sur laquelle les divers services d'enquêtes pouvait se référer.⁸

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

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

⁸ Sûreté du Québec, Direction conseil et développement en enquêtes criminelles, 2 août 2002, p. 1

II.1.2.3 L'ENCADREMENT DES RESSOURCES HUMAINES

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

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

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

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

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

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

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

II.1.2.4 L'IMPUTABILITÉ, NOTAMMENT À L'ÉGARD DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

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

Cette centralisation est à ce point importante que tous les gestionnaires, questionnés sur le niveau de ressources associées à leur unité administrative, répondaient en comptabilisant uniquement le temps supplémentaire de leurs employés et un budget de fonctionnement relativement restreint. Ainsi,

quand il était demandé à un inspecteur ayant 350 employés, quel était le coût associé à son unité, celui-ci nous répondait 1.5 million de \$. Un autre inspecteur agissant dans une unité centrale à Parthenais, de qui relevaient 85 employés, nous disait avoir un budget de 450 K\$.

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

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

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

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

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

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

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

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

II.1.3 LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

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

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

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

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

II.1.4 LE RENSEIGNEMENT CRIMINEL

Le Conseil a analysé le renseignement criminel sous plusieurs angles.

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

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

Dans un autre avis qui portait sur le partenariat policier en enquêtes, le Conseil a étudié cette fois-ci le renseignement criminel sous l'angle de son utilité et de son accessibilité, aussi bien dans les

escouades de la Sûreté que dans les services d'enquêtes des partenaires. Encore ici, le Conseil a conclu que nonobstant l'importance du renseignement pour la tenue des enquêtes, celui détenu au siège social était peu accessible, aussi bien dans les escouades de la Sûreté du Québec qu'au sein des autres corps policiers québécois.

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

II.1.5 LA CULTURE PROPRE AU SECTEUR DES ENQUÊTES

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

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

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

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

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

Qu'il s'agisse des responsables d'enquête de poste, des responsables de poste, des responsables de bureaux d'enquête et de services techniques (maintenant appelés les bureaux régionaux d'enquête), des responsables de districts, des responsables d'escouades régionales mixtes, des responsables de services techniques comme la surveillance électronique et l'analyse du comportement, le Conseil a

été en mesure d'apprécier le professionnalisme des intervenants et les efforts considérables qu'ils déploient au service de la communauté.

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

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

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

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

Comme on est en mesure de s'en rendre compte et au-delà des problèmes spécifiques qui ont été observés par le Conseil au cours des quatre dernières années, la partie qui s'achève visait uniquement à rappeler les problématiques générales ayant été diagnostiquées par le Conseil.

Voyons maintenant les améliorations notables ayant été apportées par la Sûreté du Québec eu égard aux carences organisationnelles observées.

II.2 LES AMÉLIORATIONS NOTABLES APPORTÉES PAR LA SÛRETÉ

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

Un plan d'action est issu de ces comités de réflexion : *le Plan de renouvellement de la Sûreté du Québec*, qui dans un premier temps a comporté 35 projets, lesquels totalisaient un nombre encore plus considérable de mesures. Le plan de renouvellement en enquête, à lui seul, comptait 55 projets

spécifiques en 2000. Par la suite, sous l'égide de la nouvelle *Loi sur l'administration publique*, la Sûreté a produit un plan stratégique 2001-2004, lequel a en partie intégré les projets qui avaient initialement été envisagés au plan de renouvellement. Dans ce plan stratégique du corps policier, on recense 110 mesures.

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

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

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

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

II.2.1 LES FONCTIONS DE GESTION

Comme énoncé précédemment, lorsque le Conseil a entrepris ses travaux en 2001, la Sûreté éprouvait beaucoup de difficultés à échanger sur ses activités de gestion, voire même à soumettre au Conseil des documents rigoureux et attestant des mesures de gestion en place. Les seuls documents existant en ce domaine étaient constitués des directives, dont une portion appréciable était désuète et devait être amendée ou revue complètement.

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

Par ailleurs, la réorganisation majeure du secteur des enquêtes, initiée en 2002 et appuyée entre autres sur l'établissement d'un nouveau « partage des responsabilités opérationnelles » (PRO), clarifie

davantage le lien fonctionnel qu'est en mesure d'assurer la Grande fonction enquêtes sur la Grande fonction surveillance du territoire.

II.2.1.1. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

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

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

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

Comparativement au plan 2001-2004, le plan stratégique 2004-2007 représente une amélioration considérable. En plus d'avoir resserré les orientations et les objectifs, la Sûreté énonce les objectifs qui répondront à des enjeux véritables et auxquels une attention prioritaire devrait être accordée. Au surplus, en matière d'enquêtes, le Conseil considère que ce plan stratégique 2004-2007 répond à plusieurs recommandations qui ont été énoncées dans son avis n° 3 relatif à la structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles, ainsi qu'au contenu de l'avis n° 6 portant sur l'apport de la Sûreté au partenariat en enquête policière.

II.2.1.2 LA CAPACITÉ DE DOCUMENTER LES ACTIVITÉS DU CORPS POLICIER

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

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

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

II.2.1.3 L'AMÉLIORATION DANS LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

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

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

Parmi les réalisations récentes les plus significatives, on note :

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

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

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

II.2.1.4 LA RIGUEUR DANS LES PRATIQUES OPÉRATIONNELLES EN ENQUÊTES

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

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

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

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

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

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

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

Les trois exemples, à eux seuls, démontrent que la Sûreté déploie des efforts importants destinés à s'assurer que, dans certaines des fonctions d'enquêtes, parmi les plus stratégiques, complexes et

déliçates assumées, la rigueur et le professionnalisme des intervenants permettent l'atteinte des standards les plus élevés.

II.2.2 LE RENSEIGNEMENT CRIMINEL

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

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

Dans un second temps, le Conseil a aussi été sévère avec la Sûreté en matière de renseignement criminel lorsqu'il a été appelé à apprécier le rôle du corps policiers dans le partenariat en matière d'enquêtes. Sur ce point, en outre de critiquer la difficile accessibilité du renseignement à l'intérieur même de la Sûreté et les lacunes au plan de l'analyse, le Conseil a questionné les moyens de communication destinés au partage des renseignements.

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

L'expérience d'un ensemble d'intervenants, qu'il s'agisse des agents de cueillette, des préposés à l'alimentation et des analystes de renseignement criminel de la Direction des renseignements criminels mais aussi des gestionnaires policiers, démontre à l'heure actuelle une lacune de taille au chapitre de la transmission du renseignement criminel. La consultation des conclusions de la Commission d'enquête sénatoriale sur le renseignement suite aux événements du 11 septembre 2001 confirme non seulement l'existence répandue de cette problématique de communication du renseignement mais soulève également le rôle de la culture

organisationnelle et de la piètre gestion du renseignement comme frein au bon fonctionnement des travaux d'analyse criminelle (voir le résumé des conclusions à l'annexe 4). Pour les américains, les problèmes de communication et d'accessibilité du renseignement par les personnes compétentes apparaissent liés à la hiérarchisation de l'organisation où les nombreux échelons freinent la diffusion du renseignement criminel. Cette situation est également vécue à la Sûreté du Québec quoique dans une moindre mesure. Le manque d'échanges entre pairs policiers et analystes ainsi que l'absence de canaux de communication bien définis est un problème plus criant au sein de la Sûreté du Québec aussi bien aux niveaux local que régional et national. La gestion du renseignement criminel fait référence, dans le rapport de nos voisins du sud, à la mauvaise utilisation des ressources allouées à l'analyse de renseignements criminels. Cette situation dénote une méconnaissance de l'utilité de l'analyse criminelle et rejoint directement un des obstacles le plus important à l'avancement de l'analyse criminelle ainsi que la cueillette et l'exploitation du renseignement criminel à la Sûreté du Québec. Le manque de connaissance sur la nature et l'utilité des analyses criminelles ont été identifiés comme un obstacle central de façon quasi-unanime par les personnes que nous avons consultées dans le cadre de nos travaux.⁹

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

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

II.2.3 L'APPORT DE LA SÛRETÉ AU PARTENARIAT, Y INCLUANT LES ENQUÊTES

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

⁹ Sûreté du Québec, Direction des renseignements criminels, *Optimisation de l'analyse criminelle*, 23 mars 2004, p. 68

Sécurité publique) à ne pas confier la coordination des escouades régionales mixtes à la Sûreté du Québec.

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

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

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

II.2.4 LA PROGRESSION DES FONCTIONS CONSEIL EN ENQUÊTES

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

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

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

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

Comme il a été indiqué dans l'avis n° 10, les produits offerts par la Direction conseil en enquêtes sont perfectibles, mais le Conseil reconnaît qu'ils ont déjà été améliorés substantiellement. Cependant, comme il a été énoncé, un meilleur arrimage des fonctions doit être envisagé avec ce qui est réalisé à la Direction de l'audit et de l'évaluation en matière de vérification interne et d'évaluation de programme.

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

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

II.3 LES ZONES FRAGILES, DE CONSOLIDATION ET D'AMÉLIORATION

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

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

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

II.3.1 LES ZONES DE CONSOLIDATION

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

II.3.1.1 L'AUDIT ET L'ÉVALUATION

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

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

Malgré le potentiel de développement de la Direction de l'audit et de l'évaluation, le Conseil considère malgré tout important de continuer à consolider ce secteur. En effet, le processus de consolidation implique la vérification sporadique de la suffisance des ressources requises. De même, certaines compétences généralement associées à la vérification interne lui font toujours défaut et le défi de donner plus de profondeur et de stabilité au personnel de cette direction demeure présent. Le

Conseil tient à rappeler que le rôle essentiel d'une unité de vérification interne est dorénavant reconnu dans les organismes publics.

II.3.1.2 LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

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

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

Nonobstant ce qui précède et malgré les pas importants franchis par la Sûreté en matière de mise en place des technologies de l'information, le Conseil croit que le corps policier devra continuer d'appuyer ce secteur. Non seulement est-il essentiel au bon fonctionnement de l'organisation, mais il faut aussi s'assurer que chacun des membres du corps policier utilise pleinement ces outils que vient de mettre à leur disposition l'organisation. Autrement, les investissements colossaux réalisés auront été faits en vain. En outre, il faudra préserver le rôle et les ressources de la direction responsable des technologies de l'information, veiller à ce que son plan directeur repose sur des analyses rigoureuses et sur des orientations stratégiques soigneusement choisies.

II.3.1.3 LA PRODUCTION DE DOCUMENTS RIGoureux ET UTILES

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

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

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil a beaucoup trop souvent été confronté à une information discordante avec la réalité. De façon quasi systématique, les documents statistiques fournis au

Conseil comportaient de nombreuses erreurs. Qu'il s'agisse des données financières, des informations relatives aux ressources humaines, voire même des rapports portant sur les perquisitions, ces documents statistiques souffraient d'invéraisemblances.

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

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

II.3.1.4 L'ENCADREMENT DE LA FONCTION DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

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

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

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

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

Dans un tel cas, on aura de toute évidence compris qu'il s'agit non seulement de maintenir dans son intégralité la division des affidavits, mais il apparaît au surplus extrêmement important de consolider

cette unité, notamment en renforçant ses responsabilités et en appuyant plus fermement son rôle dans les politiques de gestion concernées.

II.3.2 LES ZONES D'AMÉLIORATION

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

II.3.2.1 L'ENCADREMENT DES RESSOURCES HUMAINES

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

Nonobstant l'intérêt de l'ensemble de ces mesures d'encadrement, il n'en demeure pas moins que les échelons supérieurs de l'organisation disposent dans les faits de bien peu d'outils destinés à encadrer les policières et policiers assujettis à une accréditation syndicale. En effet, depuis maintenant près d'une quinzaine d'années, ces derniers ne sont l'objet d'aucune évaluation. Au surplus, il n'existe pas véritablement de mécanisme de contrôle de la qualité susceptible de permettre une appréciation de la prestation de travail des effectifs.

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

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

II.3.2.2. LA CENTRALISATION DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES / L'IMPUTABILITÉ DES GESTIONNAIRES

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

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

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

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

II.3.2.3 L'INFORMATION DE GESTION

Dans un contexte de planification stratégique où des cibles mesurables sont énoncées, il est fondamental de pouvoir compter sur une information de gestion fiable, rigoureuse, complète et accessible en temps utile. Cette information de gestion est d'autant plus importante que non seulement le suivi moderne des opérations l'exige, mais l'exercice de la reddition de comptes n'est désormais plus une activité annuelle dans la mesure où elle constitue maintenant une facette centrale de la gestion quotidienne dans les organismes publics.

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

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

II.3.2.4 L'OUVERTURE DU SECTEUR DES ENQUÊTES

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

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

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

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

De plus, dans la foulée de l'avis qu'il a produit sur le partenariat en enquête, le Conseil a aussi appris des partenaires de la Sûreté, comme se l'était d'ailleurs fait relater la Commission d'enquête durant ses travaux, qu'il n'est pas toujours aisé de transiger avec le corps de police national du Québec. Le rôle prédominant que se donnait traditionnellement la Sûreté dans un contexte de partenariat, la difficile accessibilité au renseignement criminel détenu par elle et son obsession marquée pour l'image ont souvent terni la réputation du corps policier auprès de ses propres partenaires naturels.

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

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

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

suffisamment à l'écoute de son environnement et, d'autre part, d'être perçue comme une Grande fonction parmi d'autres à la Sûreté.

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

III. ACCOMPAGNEMENT, ENCADREMENT ET AMÉLIORATION DES CORPS POLICIERS. ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE

Les précédents chapitres ont permis d'établir comment le Conseil de surveillance de la Sûreté du Québec a fonctionné en sa qualité d'organisme public et de rappeler l'analyse qu'il a proposée, dans ses avis, de l'état d'organisation, de fonctionnement et de développement de la Sûreté du Québec. Cela fait, le Conseil, à quelques mois de la fin du mandat qui lui a été attribué par le Législateur, juge nécessaire d'expliciter, à la lumière de son expérience, sa réflexion sur certaines questions qui s'imposent dans le contexte. Le Conseil pense que son expérience offre des enseignements sur la question plus générale de l'accompagnement, de l'encadrement et de l'amélioration des corps policiers.

Comme toutes les sociétés démocratiques à l'égard de leurs appareils de police et de renseignement et de sécurité de l'État, le Québec doit réconcilier des impératifs multiples et complexes. Il faut préserver l'État de droit et assurer le respect des droits et libertés des personnes. Il faut aussi faire face de façon efficace à la criminalité de tous ordres, notamment la criminalité en réseau qui fait preuve d'une sophistication croissante, et aussi à d'autres menaces pesant sur la sécurité publique. Il faut que les corps policiers soient capables de s'approprier les technologies de l'information et de la communication en perpétuel développement et qu'ils les intègrent à leur action quotidienne. Il faut que les responsables politiques des appareils policiers soient capables de les connaître, de les comprendre et de les orienter en fonction des demandes de la société et de l'évolution de la conjoncture, en dosant aussi justement que possible l'autonomie nécessaire aux corps policiers, qui doivent opérer d'une façon hautement professionnelle et imperméable aux manipulations inspirées par la partisanerie politique, et l'imputabilité nécessaire de ces corps policiers envers les autorités publiques et la population en général. Pour le Conseil, il faut réfléchir aux meilleurs moyens, pour les autorités politiques, d'accompagner, d'encadrer, de surveiller, de contrôler et aussi d'améliorer les corps policiers. Il faut chercher à savoir si la société québécoise et ses autorités politiques disposent des meilleurs moyens pour assurer le meilleur accompagnement, l'encadrement le plus approprié, l'amélioration la plus grande et la plus continue possible des corps policiers québécois.

Le Conseil aborde cet enjeu en s'efforçant d'exploiter au mieux ce que sa propre expérience lui apprend. Il est vrai que le Conseil s'est attaché à un objet d'étude unique : la Sûreté du Québec. Cependant, pour bien comprendre cet objet d'étude, le Conseil, selon la méthodologie décrite au premier chapitre, a exploité la littérature scientifique générale disponible sur les questions policières et s'est livré à des comparaisons entre la Sûreté et d'autres corps policiers de taille et de responsabilités comparables. À la lumière de cette expérience, une démarche en plusieurs étapes sera effectuée dans le présent chapitre.

En premier lieu, il est opportun de discerner aussi précisément que possible les principaux problèmes que peuvent vivre les différents corps policiers, leurs dirigeants et les autorités politiques qui en sont responsables, comme l'établit la littérature scientifique générale. En second lieu, il est utile d'examiner les divers types de mécanismes qui existent déjà et qui concourent à l'accompagnement, à l'encadrement et à l'amélioration des corps policiers, en référence particulièrement aux expériences canadiennes et québécoises en la matière. Ces analyses préliminaires permettront de mieux apprécier la spécificité de l'expérience du Conseil. Sur cette base, on pourra dégager des perspectives d'avenir.

III.1 PROBLÈMES EN CAUSE

L'accompagnement, l'encadrement et l'amélioration des corps policiers et des appareils publics de renseignement et de sécurité de l'État gravitent autour de certaines catégories de problèmes qui sont susceptibles de surgir dans ces services publics et d'en grever le bon fonctionnement. Chaque type de problème ou de dysfonctionnement interpelle les directions des organisations et aussi les instances politiques qui en répondent devant la population. Ces problèmes sont également des occasions d'améliorer les services rendus. Le tableau 3.1 propose une typologie générale des problèmes les plus fréquemment observés.

Une première catégorie de problèmes regroupe, sous la désignation d'erreurs ou de fautes professionnelles, des comportements inappropriés ou inacceptables de la part de certains membres individuels de corps policiers, mais sans intention maligne ou malicieuse de la part des personnes en cause. Toute action professionnelle peut errer ou déraiser sans que l'auteur de cette action l'ait sciemment voulu ou ait cherché délibérément à se soustraire aux règles disciplinaires ou déontologiques régissant en principe une telle action professionnelle. Les corps policiers et les autorités politiques dont ils relèvent ont élaboré des mécanismes dont l'efficacité réelle ou perçue est variable, pour traiter ces situations qui impliquent, le plus souvent, des membres individuels ou en petit nombre des corps policiers. La correction ou la prévention des erreurs ou des fautes professionnelles reposent sur des moyens variables, certains ponctuels ou conjoncturels, d'autres de nature plus structurelle, comme la formation professionnelle ou la mise en application plus rigoureuse de normes et de directives. Dans cette catégorie de problèmes, l'enjeu principal est la recherche de la qualité des services rendus par le personnel policier et de l'observance des normes et des directives régissant la pratique policière.

**Tableau 3.1. – TYPOLOGIE GÉNÉRALE DES PROBLÈMES OBSERVÉS DANS LES CORPS POLICIERS
ET LES APPAREILS PUBLICS DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT**

ERREURS OU FAUTES PROFESSIONNELLES	INCONDUITE OU DÉVIANCE	CARENCES ORGANISATIONNELLES
Définition générale : comportement inapproprié ou inacceptable de la part de membres sans intention malicieuse ou maligne Exemples : • Poursuite à haute vitesse • Force excessive (arrestations, contrôle de foules, interventions lors de conflits sociaux) • Usage inapproprié d'armes ou d'équipements • Infractions aux chartes, lois, règlements, codes de conduite	Définition générale : comportement inacceptable ou illégal délibéré et/ou planifié, individuel ou collectif Exemples : • Corruption (favoritisme, «protection», préjugés, extorsion, exploitation du crime) • Abus de pouvoir • Fréquentations douteuses • Actions illégales : espionnage, destruction ou falsification de preuves, parjure, corruption, vol, etc. • Sabotage dans et de l'organisation • Dégradation d'un corps policier, liaisons criminelles, trafic de biens saisis, espionnage politique.	Définition générale : Situations systémiques affaiblissant ou mettant en péril la bonne performance, l'efficacité, l'efficience d'une organisation policière et sa capacité de répondre aux attentes de la population Exemples : • Imprécisions ou déficiences des modes d'organisation, des procédures, des normes • Importance des situations d'erreurs ou de fautes professionnelles ou d'inconduite ou de déviance • Efficacité insuffisante dans l'accomplissement des tâches (v.g. : taux de criminalité sur le territoire, taux de résolution des délits) • Retards organisationnels en matière de formation du personnel, d'utilisation des technologies de gestion de l'information • Absence ou faiblesse de la planification stratégique • Tolérance envers la déviance
Causes fréquentes : • Formation insuffisante ou inadéquate • Entraînement insuffisant • Imprécision des normes et directives de l'organisation • Erreur de jugement ou inexpérience • Climat de travail dans l'organisation • Conflits ou tensions de nature sociale (ex. : ethno-culturels)	Causes fréquentes : • Comme pour les erreurs et fautes professionnelles, plus : • Manque de contrôle administratif ou politique • Sentiment d'impunité, esprit de clan, «loi du silence» • Conditions de travail non valorisantes ou non-motivantes	Causes fréquentes : • Qualité de la direction d'ensemble • Structures de gestion inadéquates • Encadrement politique insuffisant • État de la culture organisationnelle qui dévalorise la gestion • Manque de rigueur de la gestion

Une deuxième catégorie de problèmes rassemble les comportements d'inconduite ou de déviance qui sont délibérés ou planifiés et qui impliquent un ou plusieurs individus. Par opposition à la catégorie précédente, on se trouve ici en présence de comportements qui transgressent en pleine connaissance de cause et de façon sue et voulue le cadre juridique applicable aux policiers comme à l'ensemble des citoyens. Les problèmes de cette catégorie marquent le glissement d'une partie d'un corps policier dans une situation de dégradation plus ou moins avancée, quand ce n'est pas une situation appelant une épuration ou une réforme en profondeur de l'organisation. La solution de telles difficultés requiert des interventions énergiques, le plus souvent d'un agent extérieur au corps policier lui-même. L'enjeu principal est d'une gravité plus grande que dans le cas précédent. Il faut s'assurer que l'ensemble des membres du corps policier ou les unités les plus déviantes réintègrent le cadre de la légalité stricte. De telles situations ont souvent un caractère exceptionnel qui demande des remèdes exceptionnels.

La troisième catégorie de problèmes se démarque bien des deux premières à deux égards. D'une part, il s'agit pour l'essentiel de problèmes caractérisant une organisation policière comme telle, dans son ensemble, par opposition aux erreurs ou fautes professionnelles ou aux phénomènes d'inconduite ou de déviance impliquant essentiellement des individus ou des groupes dans l'organisation. D'autre part, cette catégorie de problèmes ne se caractérise pas toujours par une transgression des lois ou des règlements non plus que des règles disciplinaires ou déontologiques. Il s'agit ici de carences frappant une organisation policière elle-même. Ces carences se manifestent comme une situation ou un état de choses systémiques affaiblissant ou mettant en péril la bonne performance d'un corps policier, son efficacité et son efficience comme service public, sa capacité de répondre aux attentes de la population. Cette catégorie de problèmes est généralement moins fréquente, moins visible, moins spectaculaire ou moins scandaleuse que les situations d'erreurs ou de fautes professionnelles, lesquelles mettent en cause des citoyens victimes de conduite policière fautive, ou que les situations d'inconduite ou de déviance qui sont susceptibles de rompre le lien de confiance entre la population et les autorités politiques d'une part, et le corps policier d'autre part.

Par exemple, le retard mis par une organisation policière à incorporer à son fonctionnement courant les technologies de l'information ou l'absence d'un bon plan de formation professionnelle continue entraînent moins de manchettes spectaculaires dans les médias que des actions jugées brutales dans l'encadrement d'une manifestation sur la place publique.

De plus, les deux premières catégories de problèmes sont plus faciles à percevoir que les effets de carences organisationnelles : établir l'efficacité ou l'efficience comparative d'un corps policier donné est une entreprise méthodologiquement plus complexe que de constater que des policiers emploient un langage impoli envers des citoyens ou une force excessive pour contrôler une manifestation sur la place publique (encore que les appréciations dans l'un ou l'autre cas puissent varier d'un témoin ou d'un observateur à l'autre). Les formes de carences organisationnelles sont multiples, comme le précise le tableau 3.1 ; cela va de l'imprécision des organigrammes à la faiblesse de la planification stratégique en passant par le degré d'appropriation et d'exploitation des technologies de l'information. Des comparaisons entre corps policiers de taille et de responsabilités comparables permettent d'identifier des carences organisationnelles et d'en mesurer l'importance. Cependant, un tel exercice est complexe. Ce qui est en cause, en regard des carences organisationnelles, c'est la capacité d'un corps policier de répondre aux standards les plus exigeants et d'accomplir sa mission avec le plus haut degré possible d'efficacité et d'efficience dans une société complexe où se manifestent des formes sophistiquées de criminalité ou encore des formes dangereuses et déstabilisatrices de terrorisme. Par ailleurs, autant les carences organisationnelles sont difficiles à établir et à mesurer avec précision, autant les mécanismes pour le faire sont difficiles à concevoir et à mettre en place ; en effet, cela met en cause les

responsabilités tant des directions des corps de police que des autorités politiques, cela exige la recherche d'un équilibre délicat entre la nécessaire autonomie des corps policiers et leur imputabilité tout autant nécessaire ; cela requiert, enfin, des méthodes d'analyse et de comparaison dont la pertinence et la validité doivent être soigneusement calibrées.

Les diverses catégories de problèmes pouvant affecter les corps policiers et, de façon plus générale, le fait que les corps policiers et les appareils publics de renseignement et de sécurité de l'État sont des services publics exerçant leur action dans un État de droit régi par un cadre juridique complexe, sous la responsabilité d'autorités politiques élues et imputables à la population, amènent à reconnaître que l'accompagnement, l'encadrement et l'amélioration des corps policiers s'effectuent par l'exercice de deux fonctions distinctes et complémentaires.

Ces fonctions ont toutes deux pour objectif général d'assurer la plus grande sécurité possible dans la société. Cependant, elles se distinguent par leurs objectifs spécifiques, leur cadre de référence, leurs responsables, leurs moyens d'actions. On peut caractériser comme suit ces deux fonctions, à titre illustratif plutôt qu'exhaustif.

1. Fonction de gouverne et d'orientation

Par cette fonction, l'on vise la conformité des actions et des pratiques des corps policiers et des appareils publics de renseignement et de sécurité de l'État aux attentes de la société telles que traduites, en particulier, par les autorités politiques. On vise aussi la plus grande efficacité et la plus grande efficience des services. On supervise l'autonomie opérationnelle des organisations.

Cette fonction est orientée et balisée par des cadres de référence qui peuvent être *informels* ou *formels*. Parmi les cadres informels, il y a les perceptions que l'on peut entretenir quant aux menaces contre la sécurité de la société, les attentes de la société et des divers groupes sociaux à cet égard, les programmes d'action que peuvent proposer les partis politiques en cette matière. Les cadres formels sont, entre autres, les lois et règlements applicables, les orientations arrêtées par les gouvernements et les instructions établies par les ministres responsables en matière de sécurité publique, ou encore les engagements internationaux du pays.

La fonction de gouverne et d'orientation incombe à des responsables institutionnels d'abord : le gouvernement et les ministres responsables et aussi les instances législatives élues. Mais, il y a aussi des intervenants non-institutionnalisés en cette matière, dont des groupes sociaux s'intéressant aux enjeux de sécurité ou encore les médias qui peuvent mettre en lumière des problèmes de sécurité ou questionner les orientations des pouvoirs publics ou des organisations elles-mêmes.

Les moyens d'action mis en œuvre dans le cadre de cette fonction de gouverne et d'orientation varient selon les intervenants. Par des reportages, des enquêtes, des éditoriaux, les médias peuvent alerter la société et les responsables politiques à des enjeux d'efficacité en matière de sécurité. La société dans son ensemble et des groupes sociaux peuvent formuler des attentes et exercer des pressions sur les autorités politiques ou les corps policiers pour orienter leurs actions en vue d'une plus grande sécurité. Les autorités politiques, lorsqu'elles définissent des priorités d'action pour leurs corps policiers ou leurs appareils de renseignement et de sécurité de l'État (p. ex., lutte au crime organisé, prévention des attentats terroristes), lorsqu'elles réorganisent les services ou lorsqu'elles leur affectent des ressources

budgétaires ou leur accordent des moyens juridiques nouveaux, exercent leur propre fonction de gouverne et d'orientation.

Telles sont les principales composantes de la fonction de gouverne et d'orientation.

2. Fonction de contrôle social, de surveillance et de sanction

La deuxième fonction vise pour l'essentiel la conformité des actions et des pratiques de police et de sécurité au cadre juridique applicable et aussi leur qualité générale.

Cette fonction de contrôle social, de surveillance et de sanction met en application un cadre de référence formel très précis : les chartes des droits et libertés des personnes, l'ensemble des lois applicables (depuis le Code criminel, jusqu'aux lois habilitantes des différentes organisations), les codes disciplinaires et déontologiques. Au-delà du cadre formel, il y a aussi un cadre normatif informel ; ainsi, la culture et les valeurs d'une société, que traduit en bonne partie le cadre formel, définissent ce qui est socialement désirable et acceptable en matière de pratiques relatives à la sécurité. De plus en plus, aussi, la réputation du pays à l'extérieur de ses frontières influence les attentes et les normes à l'égard des actions policières.

Le contrôle social des appareils policiers incombe à des responsables institutionnels variés : des tribunaux administratifs qui peuvent être spécialisés (p. ex. le Comité de déontologie policière du Québec) ou généralistes (p. ex. les Commissions de droits de la personne) ; des mandataires de l'État, comme le Protecteur du citoyen ; et les tribunaux civils et criminels. Ces instances reçoivent et traitent, les unes, des plaintes formulées par des citoyens ou des groupes, les autres, des poursuites civiles ou des accusations criminelles. Elles exercent le contrôle social en procédant à des enquêtes ou en présidant des procès, en formulant des recommandations ou en imposant des sanctions. Mais, le contrôle social est aussi assumé par des intervenants non-institutionnels. Certains groupes sociaux se donnent pour mandat de « surveiller » les corps policiers ou les appareils publics de renseignement et de sécurité de l'État et de dénoncer, au besoin, des actions et des pratiques qui leur apparaissent inacceptables. Les médias, qui se veulent les « chiens de garde » de la démocratie et de la bonne administration des affaires publiques, jouent aussi un rôle important au titre du contrôle social.

Certes, les deux grandes fonctions, que l'on vient de décrire dans leurs principales caractéristiques, ne sont pas étanches l'une par rapport à l'autre et on peut discerner des zones moyennes où les actions de gouverne et d'orientation et les actions de contrôle social peuvent s'enchevêtrer et se confondre. Cependant, ce sont deux fonctions bien distinctes dans leur essence. Quand le gouvernement fédéral décide de créer un organisme comme le Service canadien du renseignement de sécurité et de lui attribuer des tâches jusqu'alors assumées par la Gendarmerie royale du Canada, il exerce une fonction de gouverne et d'orientation; de même, quand le gouvernement du Québec élargit les tâches de desserte policière de la Sûreté du Québec en intégrant à ce corps policier les effectifs de corps policiers municipaux abolis, il exerce aussi une fonction de gouverne et d'orientation. Mais, en revanche appartiennent à la fonction de contrôle social et de sanction la destitution d'un policier par le Comité québécois de déontologie policière ou la condamnation d'un autre pour action illégale par un tribunal à compétence criminelle.

À la lumière des observations et des analyses qui précèdent, le Conseil se propose d'examiner de plus près les *mécanismes formels et institutionnalisés* qui sont engagés dans l'accompagnement, l'encadrement et l'amélioration des corps policiers, soit par la fonction de gouverne et d'orientation, soit par celle de contrôle social. Il s'agit de voir si, en regard des mécanismes existants, l'expérience du Conseil suggère des perspectives pour l'avenir.

III.2 DE MULTIPLES MÉCANISMES AUTOUR DES CORPS DE POLICE

Au fil des ans, de multiples mécanismes destinés à l'accompagnement et à l'amélioration générale des corps policiers ont été imaginés, institués et expérimentés. Ces mécanismes s'intéressent, selon le cas, aux individus membres des organisations policières ou aux organisations elles-mêmes. Ces mécanismes sont internes ou externes aux corps policiers. Il s'agit, ici, de mécanismes *formels* ou *institutionnalisés*. Le tableau 3.2 propose une typologie de ces mécanismes.

Tableau 3.2 – ACCOMPAGNEMENT, ENCADREMENT ET AMÉLIORATION DES CORPS POLICIERS
Typologie générale des mécanismes formels et institutionnalisés

MÉCANISMES INTERNES	MÉCANISMES EXTERNES	
	Spécialisés	Généralistes
• Directions des corps policiers - Recrutement et formation - Directives opérationnelles et règles de discipline - Affectation des tâches - Application des politiques, procédures, règles disciplinaires - Application des sanctions	Mécanismes réguliers • Commissions de police • «Civilian review boards» • Inspectorat de corps policiers • Mécanismes de déontologie policière • Ministères responsables • Autorités municipales (v.g. commission de sécurité publique)	Mécanismes réguliers • Tribunaux • Coroners • Protecteurs du citoyen • Commissions des droits de la personne • Autorités politiques (gouvernement, commission parlementaire) • Vérificateur général
• Unités d'affaires internes - Policiers chargés d'enquêter sur la conduite ou l'action de collègues - Recommandations de mesures à la direction - Formation en matière disciplinaire ou déontologique	Mécanismes exceptionnels • Tutelle, administration externe provisoire • Commissions d'enquête • Conseil de surveillance d'un corps policier	Mécanisme exceptionnel • Révision des lois
• Unités de vérification interne (audit)		

III.2.1 MÉCANISMES INTERNES AUX CORPS POLICIERS

Une première catégorie regroupe des mécanismes *internes* aux corps policiers eux-mêmes. En effet, ces organisations, comme services publics, doivent exercer un regard critique sur elles-mêmes, surveiller l'action et le comportement de leurs membres et au besoin recourir à des sanctions et, de façon générale, rechercher leur propre amélioration. On peut identifier trois mécanismes internes aux corps policiers :

- Direction : à la direction même de chaque corps policier incombe une responsabilité générale d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation. A cette fin, une diversité de moyens est disponible, depuis le recrutement et la formation continue jusqu'à l'imposition de sanctions lorsque requis, en passant par l'organisation du travail à la lumière de règles disciplinaires et de procédures d'opération. Il faut rappeler qu'au Québec, en vertu de la *Loi sur la police*, tout ce qui concerne le comportement des policiers dans leurs relations avec les citoyens est assujéti au système de déontologie policière et que les directions des corps de police sont tenues de faire rapport au ministre de la Sécurité publique du suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels pouvant impliquer leurs policiers. Par ailleurs, la même loi fait obligation aux corps de police de se doter d'un plan de formation professionnelle de leurs membres.

En outre, la loi requiert que chaque corps de police soit assujéti à un règlement disciplinaire.

Ainsi, chaque organisation policière et sa direction ont une obligation générale de se policer elles-mêmes, dans le cadre général des lois applicables et dans une perspective d'efficacité et d'efficience.

- Unités des affaires internes : l'un des moyens permettant aux corps policiers de s'acquitter de cette obligation générale est l'«unité des affaires internes». Cette unité se compose de policiers responsables de faire enquête sur l'action ou la conduite de collègues en regard des règles de discipline du corps policier et des lois applicables à ces derniers, dont le Code criminel. L'unité doit aussi faire rapport à la direction des résultats des enquêtes qu'elle mène. Mais, il arrive souvent qu'une enquête sur des matières graves impliquant des policiers soit confiée à des membres d'un autre corps policier, pour dissiper d'éventuels soupçons de complaisance ou de conflit d'intérêt. L'affectation à l'unité des affaires internes d'un corps policier n'est pas toujours avidement recherchée par les policiers. Par ailleurs, dans le cas des policiers, comme dans le cas des ordres professionnels reconnus par le Code des professions, le mécanisme interne d'enquête et de sanction suscite souvent un scepticisme d'intensité variable dans l'opinion publique, quant à son efficacité.
- Unités de vérification interne (audit) : les corps policiers peuvent aussi se policer, ainsi que leurs modes d'organisation et de fonctionnement, par le recours à une unité de vérification interne. Cette unité, à laquelle participent des civils, s'apparente à des unités comparables d'autres organismes publics ou d'entreprises privées. Il s'agit, pour l'essentiel, de s'assurer que les opérations menées dans l'organisation s'effectuent conformément aux lois, règles, politiques, procédures, etc., s'appliquant à l'organisation ou qu'elle se donne à elle-même. Les unités de vérification interne s'inspirent de principes, de règles, de normes professionnelles qui ne sont pas entièrement spécifiques aux corps de police et qui sont élaborés en bonne partie par des ordres ou des associations de nature professionnelle.

Tels sont les principaux mécanismes internes aux corps policiers et par lesquels la direction de ces corps peut assurer l'obligation générale faite à toute organisation policière de se policer elle-même. Lorsqu'ils fonctionnent bien, ces mécanismes internes peuvent concourir au perfectionnement et à l'amélioration des corps policiers, par exemple en élaborant un plan de formation ou en concevant et en diffusant de bonnes procédures de fonctionnement. Ils peuvent aussi faire face à des situations d'erreurs ou de fautes professionnelles (sous réserve que les questions de déontologie relèvent d'un mécanisme externe et indépendant) ou encore d'inconduite ou de déviance, par le biais des unités internes. Les unités de vérification internes peuvent aussi concourir à la bonification de l'organisation et du fonctionnement par leurs analyses et leurs recommandations.

Cela dit et sans s'ingénier à déprécier ces mécanismes internes, l'expérience justifie de penser qu'ils ont aussi leurs limites. Ainsi, les directions de corps policiers sont assujetties à des contraintes multiples qui peuvent limiter leur marge d'initiative et leurs volontés réformatrices : décisions gouvernementales, budgets limités, certaines dispositions de conventions collectives, attentes des autorités politiques ou de la population, etc. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'efficacité des mécanismes internes aux corps policiers dans le traitement de cette catégorie de problèmes désignés comme carences organisationnelles. Les directions de corps de police ne sont pas nécessairement bien instrumentées pour évaluer de façon comparative l'état de leur propre organisation par rapport à celui d'autres corps policiers de taille et de responsabilités semblables et la réalisation de telles évaluations peut être problématique ou périlleuse pour une direction qui se trouve dans la situation d'être à la fois juge et partie ou à la fois employeur et employée.

Les limites inhérentes aux mécanismes internes par lesquels peuvent se policer elles-mêmes les organisations policières ont amené les sociétés à mettre en place des mécanismes externes d'accompagnement, d'encadrement, de surveillance, de contrôle et d'amélioration des corps policiers.

III.2.2 MÉCANISMES EXTERNES AUX CORPS POLICIERS

Les divers mécanismes externes ayant compétence à l'égard des organisations et des affaires policières peuvent être classifiés selon deux critères qui s'ajoutent l'un à l'autre. Ces mécanismes peuvent être spécialisés ou généralistes ; en outre, dans l'un et l'autre cas, comme le rappelle le tableau 3.2, ils peuvent être réguliers ou exceptionnels.

III.2.2.1 MÉCANISMES EXTERNES SPÉCIALISÉS

Un mécanisme externe est spécialisé si sa compétence ne s'exerce qu'en matière d'organisations et d'affaires policières. Un mécanisme externe spécialisé est dit régulier s'il a une existence continue dans le temps pour traiter de dossiers qui, par leur nature, sont également continus ou récurrents. Un mécanisme externe spécialisé est exceptionnel lorsqu'il est institué et mandaté pour traiter un dossier unique et ponctuel.

TABLEAU 3.3 MÉCANISMES EXTERNES D'ACCOMPAGNEMENT, D'ENCADREMENT ET D'AMÉLIORATION DES CORPS POLICIERS						
	TYPE	NATURE	RÔLE GÉNÉRAL	TÂCHES SPÉCIALISÉES	MEMBRES	OBSERVATIONS
R	Spécialisé	COMMISSION DE POLICE Ontario 1962 Québec 1968-1988 Alberta 1972 Manitoba 1972 Sask. 1975 N.E. 1976 N.B. 1977	• Prévention du crime • Efficacité des services policiers • Soutien technique et professionnel aux corps policiers • Relations avec les citoyens	• Fonctions de recherche, de normalisation des organisations et des pratiques, inspection de police, formation, statistiques • Réception et traitement des plaintes du public • Enquêtes sur la conduite de policiers • Enquêtes sur les corps de police • Tribunal d'appel pour les policiers	• Nommés par les gouvernements • Expertise plus que représentativité de la population • Souvent ex-policiers	• Organismes aux fonctions multiples et pas toujours compatibles
R		«CIVILIAN REVIEW BOARD» Toronto 1961 C.U.M. 1969-2001 Commissions de sécurité publique municipales	• Imputabilité des corps policiers • Mécanisme civil de surveillance • Relations avec les citoyens	• Réception et traitement des plaintes du public • Enquêtes sur la conduite de policiers • Imposition de sanctions pour conduite inacceptable ou inappropriée	• Nommés par les autorités politiques • Organisme composé de citoyens (i.e. non-policiers) • Représentativité de la communauté et expertise	• Réticences des syndicats et des directions de police en matière de sanctions
R		INSPECTION DE POLICE	• Efficacité et efficience des corps policiers • Normalisation des pratiques et de l'organisation policières • Vérification opérationnelle ou de gestion	• Examen de l'organisation, des pratiques, des procédures des corps de police • Soutien technique et professionnel • Généralisation des «bonnes pratiques»	• Fonctionnaires nommés par le ministre • Expertise plutôt que représentativité (anciens policiers)	• Instrument et expertise pour les ministères responsables

TABLEAU 3.3 MÉCANISMES EXTERNES D'ACCOMPAGNEMENT, D'ENCADREMENT ET D'AMÉLIORATION DES CORPS POLICIERS (suite)					
TYPE	NATURE	RÔLE GÉNÉRAL	TÂCHES SPÉCIALISÉES	MEMBRES	OBSERVATIONS
R Spécialisé	DÉONTOLOGIE POLICIÈRE (Québec)	- Recevoir les plaintes du public concernant la conduite des policiers envers les citoyens - Enquêter sur les plaintes - Imposer des sanctions	<i>Commissaire à la déontologie</i> - Recevoir les plaintes - Faire enquête - Tenter une conciliation - Poursuivre au besoin devant : <i>Comité de déontologie policière</i> - Tribunal administratif spécialisé - Imposition de sanctions aux policiers ayant agi à l'encontre du code de déontologie	<i>Commissaire</i> nommé par le gouvernement ; haut fonctionnaire spécialisé <i>Comité</i> dont les membres sont nommés par le gouvernement avec statut de juges administratifs	- Système du Québec en place depuis 1990 - Vise uniquement à traiter les plaintes du public contre des policiers
R Généraliste	TRIBUNAUX CIVILS ET CRIMINELS	Recevoir et traiter des poursuites civiles ou des accusations criminelles contre des policiers	- Recevoir des poursuites civiles ou des accusations criminelles - Tenue de procès - Imposition de sentences pour culpabilité résultant d'actions illégales	Juges nommés à vie par les gouvernements	Même juridiction que pour l'ensemble des citoyens

TABLEAU 3.3 MÉCANISMES EXTERNES D'ACCOMPAGNEMENT, D'ENCADREMENT ET D'AMÉLIORATION DES CORPS POLICIERS (fin)						
	TYPE	NATURE	RÔLE GÉNÉRAL	TÂCHES SPÉCIALISÉES	MEMBRES	OBSERVATIONS
R	Généraliste	COMMISSIONS DE DROITS DE LA PERSONNE ET OMBUDSMAN	- Assurer le respect des droits - Protéger les citoyens contre l'administration	- Réception de plaintes de citoyens - Enquêtes - Recommandations ou poursuites	- Nommés par les gouvernements - Spécialistes	Recours non-spécialisés
E X .	Spécialisé	COMMISSION D'ENQUÊTE	Traiter une situation de crise	- Examiner un problème ou une crise - Formuler des recommandations	Nommés par les gouvernements : expertise et réputation	

MÉCANISMES EXTERNES SPÉCIALISÉS RÉGULIERS

Les mécanismes externes spécialisés réguliers peuvent être ramenés à trois modèles, dont les caractéristiques sont détaillées par le tableau 3.3.

1. Un premier type, tel qu'illustré par les «Commissions de police», existant dans plusieurs provinces canadiennes (et comme il en a existé une au Québec de 1968 à 1988), est de nature particulièrement *professionnelle*. On peut aussi assimiler à ce type l'«inspection» que l'on trouve, par exemple, au ministère de la Sécurité publique du Québec ou encore au ministère du Solliciteur général du Canada.

Ce type de mécanisme externe spécialisé se compose habituellement de personnes (souvent d'expliciers) nommées par une autorité gouvernementale ou ministérielle et choisies en raison de leur expertise professionnelle en matières policières ; le critère de l'expertise est généralement plus important que celui de la représentativité socio-économique et culturelle des personnes nommées et celles-ci peuvent aussi avoir statut de fonctionnaire d'une administration publique.

Le rôle de ce type de mécanisme est dit essentiellement professionnel parce que son mandat vise à accroître l'efficacité des services policiers, à soutenir les corps policiers aux plans technique et professionnel, à contribuer à la prévention et à la répression de la criminalité sous toutes ses formes. Ce genre d'organisme peut aussi assumer des fonctions de recherche et de développement, d'établissement de statistiques, de formulation de normes relatives à la pratique policière, aux ressources utilisées (v.g. équipements, uniformes, etc.), aux procédures, à la formation du personnel. Ce rôle de nature professionnel sert à la fois les corps policiers eux-mêmes et les autorités politiques qui en sont responsables. Ces responsabilités présentent des analogies avec celles des ordres professionnels dont le mandat est de veiller, au bénéfice de la population, à l'efficacité, à la qualité, à l'amélioration continue de la pratique de leurs membres. La forme organisationnelle caractérisant ce type de mécanisme (commission jouissant d'une mesure d'autonomie à l'égard de l'autorité ministérielle ou service d'inspection intégré à un ministère) peut varier ; mais, dans l'un ou l'autre cas, une composante centrale et essentielle du travail se caractérise par des préoccupations proprement professionnelles.

Il faut ajouter une précision. Dans plusieurs cas, des commissions de police provinciales peuvent aussi avoir la responsabilité de recevoir et traiter les plaintes du public à l'égard de policiers (tâche qui, au Québec, est confiée au Commissaire et au Comité de déontologie policière) ou encore constituer un tribunal administratif pouvant examiner des plaintes de policiers envers leur employeur. Des spécialistes ont souvent jugé que les fonctions multiples confiées aux Commissions de police ne sont pas toujours aisées à concilier.

2. Il y a aussi des mécanismes externes spécialisés jouant un rôle essentiellement *normatif et régulateur* en matière de relations entre le public et les policiers. Ainsi, il y a, dans plusieurs grandes villes dotées d'un corps policier, un organisme civil de surveillance de ce corps («Civilian Review Board») contribuant à l'imputabilité et au bon fonctionnement des corps policiers dans leurs interactions avec la population. De tel organismes sont composés en totalité ou en majorité de citoyens nommés par l'autorité politique responsable d'un corps policier et choisis autant pour leur représentativité que pour leur expertise.

Ces organismes reçoivent les plaintes du public en regard d'actions de la police, effectuent des enquêtes et peuvent imposer ou recommander à l'autorité policière des sanctions à l'endroit de policiers pour erreurs ou fautes professionnelles ou pour inconduite démontrée. Ainsi, la Gendarmerie royale du Canada est assujettie à une «Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie».

Au Québec, depuis le début des années 1990, il existe un système distinct et spécifique de déontologie policière qui s'applique à tous les corps policiers et à tous leurs membres. La déontologie policière concerne uniquement les relations des policiers avec la population et se distingue de la discipline qui concerne le comportement du policier envers son employeur et ses collègues et qui relève de la direction de chaque corps de police. Par opposition aux mécanismes du type «Civilian Review Board», qui se composent surtout de citoyens civils, le système de déontologie policière du Québec est hautement professionnalisé. Le Commissaire, nommé par le gouvernement, et son personnel se consacrent uniquement à leurs tâches. Les membres du Comité de déontologie policière ont statut de juges administratifs, sont nommés pour un mandat de cinq ans et agissent à temps plein ou à temps partiel. Le Commissaire reçoit les plaintes du public, fait enquête, tente une conciliation entre les parties ou poursuit le policier devant le Comité. Celui-ci étudie la preuve présentée par le Commissaire et peut imposer une sanction à un policier jugé coupable de dérogation au code de déontologie.

Quelle que soit la forme organisationnelle utilisée, il existe donc un type de mécanisme externe spécialisé régulier qui joue un rôle normatif et régulateur en examinant et en sanctionnant, au besoin, les policiers ayant fait l'objet de plaintes de la part de citoyens.

3. Il y a, enfin, des mécanismes externes spécialisés réguliers assumant un rôle proprement *politique* à l'égard des corps policiers et en matière policière. Ainsi, le maire, les membres du Conseil municipal requis par la *Loi sur la police* de doter leur ville d'un corps policier, des comités ou commissions de sécurité publique formés de membres de conseils municipaux, des régies intermunicipales de services policiers, des ministres tels celui de la Sécurité publique du Québec ou le Solliciteur général du Canada, voilà autant de formes que prend la responsabilité politique à l'égard des corps policiers.

Cette responsabilité *politique* comporte plusieurs éléments de l'ordre de la gouverne et de l'orientation. Il faut assurer la constitution, l'organisation et la dotation de corps policiers à l'échelle d'une ville, d'un groupe de villes, d'une province. Il faut assurer annuellement un budget à ce corps policier. Il faut veiller à ce que le corps policier se conforme aux attentes formulées à son égard par la population desservie et aux priorités que l'autorité politique définit, à titre d'élue de la population, pour préciser ces attentes générales. Il faut assurer au corps policier l'autonomie opérationnelle dont il a besoin, mais s'assurer qu'il est imputable de son action. Il faut confier au corps policier des tâches supplémentaires que la sécurité et le bien-être de la population peuvent de temps à autre requérir. Il faut veiller à ce que le corps policier fonctionne généralement bien et apporte, lorsque requis, les correctifs nécessaires. Il faut enfin – et surtout, diraient certains – répondre, comme élu, devant la population du corps policier sur lequel on exerce une autorité politique. Car, lorsqu'un corps policier dérape, vit une crise, sombre dans l'inefficacité, ne remplit pas sa mission, l'autorité politique doit prendre rapidement les correctifs nécessaires et répondre de leur efficacité. La responsabilité politique englobe le plus souvent aussi la responsabilité des autres mécanismes externes spécialisés mis sur pied par une autorité politique pour accompagner et encadrer le ou les corps policiers relevant de cette autorité. On peut allonger le thème de la responsabilité politique en ajoutant le devoir de veiller à ce que le corps policier se perfectionne, s'adapte aux circonstances changeantes et aux défis nouveaux, s'approprie les meilleures technologies et s'inspire des meilleures pratiques, etc.

MÉCANISMES EXTERNES SPÉCIALISÉS EXCEPTIONNELS

Il arrive que ces mécanismes externes spécialisés réguliers ne puissent gérer certains développements ou qu'un corps policier vive une crise dépassant la compétence usuelle des mécanismes en place. L'histoire montre que, dans de telles conjonctures, les autorités politiques recourent à des mécanismes exceptionnels, mais spécialisés, pour les affaires policières. La nature exceptionnelle de cette catégorie de mécanismes rend malaisée toute typologie un tant soit peu complète. Néanmoins, il est possible d'illustrer ce qui peut constituer un mécanisme exceptionnel d'encadrement des services policiers.

1. Administration provisoire : ainsi, la *Loi sur la police* qu Québec confère au ministre de la Sécurité publique ou au gouvernement divers moyens de composer avec une situation échappant à la compétence des instances régulières : nommer un administrateur provisoire, faire faire enquête, De plus, le gouvernement du Québec peut placer tout corps policier sous la direction de la SQ.

2. Commission d'enquête : depuis une trentaine d'années, les gouvernements du Canada et du Québec ont institué des commissions d'enquête pour examiner des situations de crise dans un corps policier. La Commission McDonald, mandatée par le gouvernement du Canada, a étudié certaines pratiques de la Gendarmerie royale du Canada en matière de renseignement de sécurité notamment et ces recommandations ont conduit à la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Une commission québécoise (Keable) a examiné des opérations policières menées en territoire québécois par la GRC, la Sûreté du Québec et le Service de police de Montréal. Plus récemment (1996-1998), la Commission Poitras a examiné, à la demande du gouvernement du Québec, certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec.

Une commission d'enquête, formée de personnes jugées compétentes et crédibles à la fois, est souvent perçue, par les autorités politiques, comme un moyen exceptionnel pour traiter une situation exceptionnelle. Cela permet de différer et d'éclairer à la fois la prise de décision. Le degré de mise en œuvre des recommandations d'une commission d'enquête peut varier considérablement selon les dossiers.

Il convient d'ajouter que, si le recours à une commission d'enquête survient souvent en situation de crise, les ministères et les gouvernements peuvent aussi recourir à un instrument semblable pour analyser en profondeur des conjonctures complexes et imaginer des solutions neuves et perçues comme plus acceptables parce que venant de personnes présumées compétentes et crédibles.

3. Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec constitue lui-même un exemple d'un mécanisme spécialisé de nature exceptionnelle puisque la loi l'a doté d'une durée de vie limitée pour le bénéfice d'un corps policier jugé en situation de renouvellement et de reconstruction.

Voilà donc quelques exemples de mécanismes exceptionnels. Un examen d'expériences étrangères confirmerait sans doute cette typologie sommaire.

III.2.2.2 MÉCANISMES EXTERNES GÉNÉRALISTES

Il y a lieu d'examiner aussi les mécanismes externes généralistes susceptibles de s'intéresser aux affaires policières, mais dans le cadre d'un mandat qui englobe d'autres objets d'intervention. Là encore, il faut distinguer les mécanismes réguliers et les mécanismes exceptionnels.

MÉCANISMES EXTERNES GÉNÉRALISTES RÉGULIERS

La première série de ces mécanismes généralistes comporte essentiellement des instances à caractère judiciaire qui peuvent jouer un rôle non seulement de contrôle et de soutien, mais aussi de bonification et d'amélioration des corps policiers.

1. Coroner : l'institution du coroner, dans le cours des enquêtes qu'elle mène, peut rencontrer des situations où des policiers ou des corps de police sont impliqués. Les recommandations que formulent des coroners peuvent interpellier des corps policiers en évoquant leurs procédures opérationnelles, les ressources dont ils disposent ou la formation nécessaire à leurs membres. Dans ce contexte, des coroners ont mis de l'avant des idées susceptibles, selon eux, d'assurer une meilleure qualité du service policier.

2. Organismes de droits et libertés de la personne : des organismes comme la Commission des droits et libertés de la personne ou le Protecteur du citoyen sont susceptibles, sur la base de plaintes de citoyens et en se gardant d'empiéter sur le domaine de juridiction du système de déontologie policière, d'attirer l'attention des responsables politiques ou des directions de corps policiers sur des situations jugées problématiques. Leurs analyses et leurs recommandations peuvent être bénéfiques pour le fonctionnement des services policiers ou peuvent rappeler les autorités politiques ou policières à leurs responsabilités.

Il y a aussi des instances généralistes qui exercent une supervision de nature politique :

3. Diverses autorités politiques ou administratives s'intéressent, dans le cadre de leurs fonctions générales, aux affaires policières. Il en va ainsi des instances législatives (Parlement fédéral, Assemblée nationale, Conseils municipaux) ou des commissions parlementaires de ces instances pour lesquelles les affaires policières prennent place dans un ensemble plus vaste de dossiers dont elles ont à connaître. On peut aussi évoquer le Vérificateur général (tant fédéral que québécois) qui peut, dans le cadre de son mandat, s'arrêter à l'examen des institutions policières relevant du gouvernement en cause.

Les mécanismes externes généralistes réguliers partagent, de façon générale, une caractéristique commune : ils s'intéressent aux corps policiers d'une façon réactive et leur action est habituellement déclenchée par un fait déjà survenu. Les coroners n'entrent en activité qu'à partir d'un décès. Les organismes de protection des droits et libertés de la personne sont saisis de plaintes qui les amènent à faire enquête. Les autorités politiques ou administratives peuvent mettre en discussion ou en action des changements mais, le plus souvent, cela survient après constatation de carences et de difficultés dans le fonctionnement d'organisations policières. Aussi, ces mécanismes, par leur nature même, ne s'adonnent pas beaucoup à une réflexion prospective.

MÉCANISMES EXTERNES GÉNÉRALISTES EXCEPTIONNELS

Cette dernière catégorie de mécanismes se résume à peu de choses.

On peut citer des réformes majeures au plan de l'organisation ou au plan législatif qui suivent les travaux de commissions d'enquête.

Un exemple illustratif d'une telle démarche est fourni par l'adoption en 2000, par l'Assemblée nationale du Québec, d'une nouvelle *Loi sur la police*. Cette action législative de grande portée a été inspirée par plusieurs études sur les affaires policières – par exemple, le rapport Poitras sur la Sûreté du Québec ou le rapport Bellemare sur les méthodes d'enquête – et a amené une refonte en profondeur, en une seule loi, de deux lois concernant l'organisation des services policiers avec introduction de principes nouveaux devant régir les corps policiers et leurs pratiques.

Un autre exemple est celui de l'adoption en 1984 par le Parlement fédéral d'une loi créant le Service canadien du renseignement de sécurité assumant des responsabilités jusqu'alors confiées à la GRC.

De telles actions législatives sont exceptionnelles, elles marquent un tournant dans l'évolution des institutions policières, elles s'emploient à en améliorer l'organisation et le fonctionnement ; elles constituent donc une forme éminente d'accompagnement professionnel, normatif et régulateur et aussi politique, des appareils policiers d'une société.

Tableau 3.4. – PROBLÈMES DANS LES CORPS POLICIERS ET INTERVENANTS

INTERVENANTS PROBLÈMES	MÉCANISMES INTERNES	MÉCANISMES EXTERNES	
		SPÉCIALISÉS	GÉNÉRALISTES
Erreurs ou fautes professionnelles	• Directions des corps de police • Unités d'affaires internes	R : Commissions de police «Civilian Review Board» Mécanismes de déontologie policière Mécanismes divers de traitement des plaintes	R : Commission des droits de la personne Protecteur du citoyen Coroners Tribunaux
Inconduite ou déviance	• Directions des corps policiers • Unités d'affaires internes	R : Commissions de police «Civilian Review Board» Ministère de la Sécurité publique Mécanismes de déontologie policière Mécanismes divers de traitement des plaintes Ex : Commissions d'enquête	R : Commission des droits de la personne Protecteur du citoyen Coroners Tribunaux
Carences organisationnelles	• Directions des corps policiers • Unités de vérification interne	R : Commissions de police Inspection de police Ministère de la Sécurité publique Autorités municipales Ex : Tutelle ou administration provisoire Commission d'enquête Conseil de surveillance	R : Commission des droits de la personne Protecteur du citoyen Coroners Autorités politiques ou administratives (Commission parlementaire, Vérificateur général) Ex : Révision des lois

Le tableau 3.4 s'emploie à illustrer comment les mécanismes internes et externes encadrant les corps policiers peuvent intervenir en regard des trois grands types de problèmes pouvant affecter les corps policiers. Ce tableau, qui opère en quelque sorte la synthèse des analyses qui précèdent et des tableaux 3.1, 3.2 et 3.3, appelle certaines observations.

1. Au Québec et ailleurs, il existe de multiples mécanismes s'intéressant à la conduite ou au comportement des membres des corps policiers à l'égard de la population, de leurs propres collègues et de leur employeur.

À l'intérieur de chaque corps de police, la direction a une responsabilité de base de bien superviser le travail du personnel policier en soignant le recrutement, la formation, l'entraînement, en établissant des normes et des procédures claires, précises, connues, en organisant les tâches et les responsabilités de chacun et en prenant les dispositions appropriées, de nature disciplinaires ou déontologiques (conformément aux lois applicables, soit dans le cas du Québec, la *Loi sur la police*.) De plus, les dirigeants des corps policiers peuvent, en général, demander à l'unité d'affaires internes non seulement de mener des enquêtes sur des policiers pouvant avoir eu une conduite problématique, mais d'informer la direction d'un corps de situations appelant des correctifs de nature générale.

Il existe aussi des mécanismes externes capables d'entendre des plaintes ou des accusations à l'égard de policiers dont la conduite est entachée de fautes professionnelles, d'inconduite ou de déviance. Les «Civilian Review Board» et les commissions de police que l'on trouve dans diverses juridictions provinciales ou municipales canadiennes, le Commissaire et le Comité de déontologie policière du Québec, voilà autant de mécanismes externes spécialisés préposés à la réception et à l'analyse des plaintes formulées à l'encontre des policiers et capables, lorsque requis, d'imposer des sanctions. L'action de ces mécanismes spécialisés peut être complétée par des mécanismes à vocation générale pouvant, selon la juridiction de chacun, identifier, analyser et, au besoin, sanctionner des comportements fautifs ou illégaux de policiers individuels. On réfère, ici, aux coroners, aux commissions des droits et libertés de la personne, aux protecteurs du citoyen, aux tribunaux civils et criminels en particulier.

Ces mécanismes, tant internes qu'externes aux corps policiers, agissent, le plus souvent, de façon réactive, après que soient survenues une faute professionnelle ou une illégalité donnant lieu à une plainte, une dénonciation ou une accusation. Cependant, certains de ces mécanismes peuvent aussi agir de façon proactive pour minimiser le risque d'occurrence de conduites problématiques. Ainsi, la direction d'un corps policier peut, par la formation qu'elle assure à son personnel, la clarté et la précision des normes et procédures qu'elle met en oeuvre, par la culture organisationnelle qu'elle promeut, créer un environnement et un climat susceptibles de bien orienter l'action et la conduite des policiers. De même, à partir des problèmes qu'ils examinent, des enquêtes qu'ils mènent, des plaintes qu'ils analysent, des mécanismes comme une unité d'affaires internes, une commission de police, une commission des droits de la personne, un coroner, etc., peuvent suggérer aux directions des corps de police ou aux autorités politiques responsables, la mise en oeuvre de dispositions, de normes, de procédures, pouvant également concourir à prévenir les comportements problématiques. Ainsi, la *Loi sur la police* énonce que «le Commissaire [à la déontologie policière] doit, en vue de remédier à des situations préjudiciables constatées dans l'exercice de ses fonctions ou prévenir leur répétition, attirer l'attention du ministre ou d'un directeur d'un corps de police sur les questions qu'il juge d'intérêt général» (article 140).

Il arrive que des personnes ou des groupes mettent en cause l'efficacité de ces mécanismes pour le traitement des erreurs ou fautes professionnelles ou des inconduites de membres des corps policiers. Sans doute, l'expérience peut, de temps à autre, inspirer des façons d'améliorer ces mécanismes. Ainsi, le système de déontologie policière du Québec a fait l'objet d'un examen en 1996 et de modifications législatives en 1997. Pour sa part, le Conseil a consacré l'un de ses avis à la direction des affaires internes de la Sûreté du Québec et a formulé des recommandations pour l'améliorer. Au delà de cet avis, le Conseil ne se juge pas en mesure d'intervenir plus avant sur les mécanismes veillant à la conduite et au comportement des membres des corps policiers, si ce n'est en rappelant l'intérêt d'examiner périodiquement leur efficacité.

2. Il existe aussi divers mécanismes susceptibles de contribuer à atténuer ou à corriger des carences organisationnelles que l'on peut découvrir dans l'organisation et le fonctionnement des corps policiers.

En principe, chaque direction de corps policier est responsable, notamment avec l'aide de son unité de vérification interne, d'assurer à son organisation les meilleurs modes de fonctionnement et d'en rechercher sans cesse la qualité, l'efficacité et l'efficience. Le souci apporté à la formation continue, l'implantation des meilleures pratiques existant dans d'autres organisations policières, le recours à des critères appropriés de comparaison et d'évaluation, la mise en place d'une planification stratégique assortie d'indicateurs de réalisation et de performance, la promotion d'une culture organisationnelle partagée par l'ensemble du personnel, voilà autant de moyens, pour une direction, de prévenir ou de résoudre des carences organisationnelles dans son corps policier. Mais, cette responsabilité première générale n'est pas toujours d'un exercice facile pour les directions de corps policiers.

Aussi, des mécanismes externes existent qui se préoccupent de corriger et d'atténuer les carences organisationnelles dont peuvent être affectés les corps policiers. Les commissions de police jouent ce rôle de contribuer à l'amélioration des corps policiers aux plans de leur organisation et de leur fonctionnement. Il en est de même, au Québec, avec le Service d'inspection de police du ministère de la Sécurité publique. De façon générale, les ministères responsables de la police, dans les diverses juridictions du Canada, ont à répondre devant leur gouvernement, les instances législatives et la population, de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience des corps policiers sous leur juridiction. Il y a aussi des mécanismes externes à vocation générale qui peuvent contribuer à cette tâche. Périodiquement, des commissions d'enquête ont eu à examiner certains corps policiers où des carences organisationnelles importantes ont pris forme.

Toute organisation le moins complexe, comme au corps policier, est susceptible de souffrir de carences organisationnelles ou fonctionnelles. L'identification, l'analyse, la correction de telles carences sont des opérations difficiles et délicates, comme le Conseil a pu le constater dans l'exercice de ses responsabilités. C'est pourquoi, dans la suite du présent rapport, le Conseil, sur la base de son expérience, voudra réfléchir particulièrement à cette question. Mais, avant d'engager cette réflexion et sur la base des analyses générales qui précèdent, il y a maintenant lieu de voir les divers mécanismes entourant les corps policiers dans le contexte propre au gouvernement fédéral et au gouvernement du Québec.

III.3 MÉCANISMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

Plusieurs raisons invitent à examiner les mécanismes en place par le gouvernement fédéral du Canada pour accompagner et améliorer ses appareils de police et de renseignement de sécurité. D'une part, le gouvernement fédéral est responsable d'un corps de police, la Gendarmerie Royale du Canada, qui a l'âge de la Sûreté du Québec (la G.R.C. a été créée en 1873, la première police provinciale du Québec a été instituée en 1870) et qui assume une diversité de fonctions non sans similarités avec la S.Q. En effet, les deux corps de police agissent à la fois comme police *nationale* et comme police *locale*, puisque la G.R.C. assure les services policiers dans la majorité des provinces canadiennes et dans de nombreuses villes, tout comme la S.Q. fait aussi fonction de police municipale dans la majeure partie des territoires municipaux de moins de 50,000 habitants.

En outre, la G.R.C. et la S.Q. assument toutes deux des responsabilités uniques, notamment en matière de sécurité d'État. D'autre part, outre la G.R.C., le gouvernement fédéral est responsable d'appareils de renseignement et de sécurité, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de sécurité des télécommunications (CST), pour lesquels il a mis au point des mécanismes d'encadrement.

Aussi, en matière d'accompagnement et d'amélioration des corps policiers et appareils de sécurité, le gouvernement fédéral du Canada dispose d'une expérience diversifiée qui peut éclairer la réflexion sur cette problématique en contexte québécois. Le tableau 3.5 rassemble les informations pertinentes. On trouvera en annexe au présent document une analyse détaillée des mécanismes fédéraux.

TABLEAU 3.5 – MÉCANISMES D'ENCADREMENT FÉDÉRAUX

INSTITUTION	G.R.C.	G.R.C.	SCRS	SCRS	CST
ORGANISME	Comité externe d'examen de la GRC	Commission des plaintes du public contre la GRC	Inspecteur général du SCRS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	Commissaire du CST
BASE JURIDIQUE	Loi de la GRC (25-30)	Loi de la GRC (45.29-45.47)	Loi du SCRS (30-33)	Loi du SCRS (34-55)	Loi de la Défense nationale (273.63-273.64)
STATUT	Unité du ministère du solliciteur général	Organisme indépendant	Unité du ministère du solliciteur général	Organisme indépendant	Organisme indépendant
COMPOSITION	5 membres nommés par le gouvernement pour 5 ans, dont un président et des membres à temps complet ou partiel - Mandat renouvelable - Personnel permanent et experts externes	- Un président, un vice-président, un représentant par province contractante et trois autres nommés par le gouvernement pour 5 ans. - Mandat renouvelable - Personnel permanent	Haut fonctionnaire nommé par le gouvernement et responsable devant le ministre	- Un président et 2 à 4 autres membres nommés par le gouvernement pour 5 ans par suite de consultation entre le premier ministre, le chef de l'opposition et les chefs de partis reconnus - Mandat renouvelable - Personnel permanent	- Un juge à la retraite de juridiction supérieure nommé par le gouvernement pour un mandat de 5 ans - Mandat renouvelable - Personnel permanent et expert
MANDAT	- Appel des membres contre les mesures disciplinaires graves, les renvois et les rétrogradations - Griefs des membres contre la direction - Questions de relations de travail	- Étude des plaintes du public contre la GRC - Révision des décisions de la GRC pour régler des plaintes du public - Enquêtes et audiences et droit de porter des plaintes	- Suivi de l'observation par le SCRS de ses règles d'opération - Surveillance des activités du SCRS - Appréciation des rapports d'activité du SCRS	- Surveillance de la façon dont le SCRS exerce ses fonctions (ex. rapports annuels, ententes du SCRS, politique et directives) - Effectuer des recherches sur les plaintes - Enquêtes sur les plaintes de sécurité et en matière d'immigration	- Examen de la légalité des activités et opérations du CST - Enquêtes sur les plaintes - Informers le ministre des irrégularités ou de manque de conformité aux lois du CST

TABLEAU 3.5 – MÉCANISMES D'ENCADREMENT FÉDÉRAUX

INSTITUTION	G.R.C.	G.R.C.	SCRS	SCRS	CST
ORGANISME	Comité externe d'examen de la GRC	Commission des plaintes du public contre la GRC	Inspecteur général du SCRS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	Commissaire du CST
POUVOIRS	- Assigner des témoins, les enjoindre à témoigner sous serment ou à produire des documents - Recevoir des preuves - Examiner des documents	- Assigner des témoins, les enjoindre à témoigner sous serment ou à produire des documents - Recevoir des preuves - Examiner des documents	- Accès aux documents nécessaires du SCRS qui ne peuvent lui être refusés - Pouvoir d'interroger le directeur et les membres du SCRS	- Établir les procédures - Accès aux documents nécessaires - Pouvoir d'interroger le directeur et les membres du SCRS et l'Inspecteur général - Accès aux informations pour ses recherches - Huis clos possible - Pouvoir d'assermenter	Pouvoir d'un commissaire selon la Loi sur les enquêtes
MOYENS D'ACTION	Rapport annuel au Parlement	- Rapports sur dossiers - Rapport annuel	Rapports au ministre	- Rapport annuel au Parlement - Rapports secrets au Solliciteur général	- Rapport annuel au Parlement - Autres rapports (secrets)

À la lumière des informations tant du tableau 3.5 que de l'annexe « Mécanismes fédéraux d'encadrement de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de Sécurité des télécommunications », on peut formuler un ensemble d'observations :

(1) Mécanismes internes : tant le Commissaire de la GRC que le directeur du SCRS disposent de pouvoirs importants à l'égard du personnel des deux organismes. Certains pouvoirs exercés par le Conseil du trésor fédéral ou par la Commission de la fonction publique à l'égard des fonctionnaires fédéraux (embauche, conditions de travail, destitution) sont exercés à l'égard de leurs subalternes respectifs par le Commissaire de la GRC ou le directeur du SCRS pour les questions professionnelles et l'organisation du travail.

(2) Mécanismes externes spécialisés : la GRC, le SCRS et le CST sont sujets à plusieurs mécanismes externes. Certains traitent des plaintes que des membres de la population peuvent formuler à l'endroit d'employés de l'un ou l'autre organisme. Comme le SCRS et le CST se livrent à des activités de renseignement qui ne sont autrement pas permises par les lois canadiennes, l'une et l'autre organisation est assujettie à des contrôles externes visant à assurer que les activités en cause sont justifiées. Ainsi, le SCRS doit obtenir de façon préalable une autorisation judiciaire pour que ces activités soient licites. Par ailleurs, un contrôle *a posteriori* est réalisé par l'inspecteur général du SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou le Commissaire du CST.

En plus, la GRC et le SCRS sont placés sous la supervision d'un ministre du gouvernement, le Solliciteur général du Canada ; le ministre de la Défense nationale supervise le CST.

(3) Il y a aussi présence de mécanismes externes généralistes : les tribunaux, les instances politiques et, dans le cas du renseignement de sécurité, l'équivalent d'un sous-ministre adjoint, au bureau du Conseil privé.

On trouvera, en annexe, une analyse détaillée des mécanismes fédéraux

III.4 MÉCANISMES QUÉBÉCOIS

L'adoption en juin 2000, par l'Assemblée nationale du Québec, de la *Loi sur la police*, survenant au terme d'une décennie marquée à la fois par des réorganisations des corps policiers et par le dépôt de plusieurs rapports d'études ou d'enquêtes sur diverses questions policières, a été l'occasion de revoir, de perfectionner et de compléter plusieurs mécanismes d'accompagnement, d'encadrement et d'amélioration des corps policiers. Le tableau 3.6 dresse l'état de ces mécanismes en référence à la *Loi sur la police*.

**Tableau 3.6 – MÉCANISMES QUÉBÉCOIS INTERVENANT DANS LES AFFAIRES POLICIÈRES
SELON LA LOI SUR LA POLICE (2000)**

TYPE DE MÉCANISME	IDENTIFICATION	CHAMP DE COMPÉTENCE	FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS	Articles de la Loi sur la police
Interne	Direction des corps de police (y incluant la SQ) avec le concours des : - unités d'affaires internes - unités de vérification (selon la nature des dossiers)	Chaque corps de police	▪ Établir un plan de formation professionnelle ▪ Diriger et commander le corps de police ▪ Être informée sur les autres emplois de policiers ▪ Sanctions disciplinaires ou destitution ▪ Être informée sur toute condamnation antérieure d'un policier ▪ Être informée par tout policier sur le comportement d'un autre policier pouvant constituer une faute déontologique ou disciplinaire ou une infraction criminelle ▪ Faire annuellement rapport au MSP sur le suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques ou criminels impliquant des policiers et des mesures correctives prises ▪ Faire annuellement rapport au MSP des mandats de perquisition demandés ▪ Sur demande du MSP, transmettre un rapport concernant l'administration du corps de police ou sur des situations problématiques ▪ Faire rapport au MSP sur les mesures prises suite à un rapport et à des recommandations du Service d'inspection policière du MSP ▪ Informer le MSP de toute allégation d'infraction criminelle commise par un policier ▪ Aviser par écrit régulièrement le MSP de l'état d'avancement du dossier visé par l'article 286	3 83 118 119 120 260 264 265 267 274 286 287
Interne	Direction de la SQ	Sûreté du Québec	▪ Administrer et commander la SQ ▪ Recommander au gouvernement des projets de règlement concernant les règles de fonctionnement de la SQ et les conditions d'entraînement ▪ Faire enquête sur des membres de la SQ, suspendre (avec avis au MSP) ou congédier (avec autorisation du MSP)	55 63 64

**Tableau 3.6 – MÉCANISMES QUÉBÉCOIS INTERVENANT DANS LES AFFAIRES POLICIÈRES
SELON LA LOI SUR LA POLICE (2000)**

TYPE DE MÉCANISME	IDENTIFICATION	CHAMP DE COMPÉTENCE	FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS	Articles de la Loi sur la police
Interne	Direction de la SQ (suite)	Sûreté du Québec	Transmettre au Conseil de Surveillance des informations requises par les articles 264, 265, 266	264, 265, 266
Interne	Tous les policiers	Tous les policiers	Informers son directeur d'un comportement d'un autre policier susceptible de constituer une faute disciplinaire ou déontologique ou une infraction criminelle et collaborer à toute enquête à ce sujet ; fournir une déclaration écrite de tout témoignage et ses notes personnelles et tout rapport pertinent	260-262
Externes : - spécialisés - réguliers	Inspection de police (service général)	Tous les corps policiers	- Examiner l'état des pratiques administratives et leur conformité aux règles à ce sujet - Examiner la qualité des opérations policières et leur conformité aux règles à ce sujet - Examiner les efforts déployés en matière d'économie, d'efficacité et d'efficience pour atteindre les objectifs visés - Fonction d'évaluation indépendante par examen systématique de l'efficacité des contrôles, des systèmes administratifs et opérationnels utilisés dans les services policiers	268-274
	Commissaire à la déontologie policière	Tous les corps policiers	- Traitement des plaintes du public en regard de la conduite du policier : réception, analyses et enquêtes sur les plaintes, conciliation ou citation devant le Comité de déontologie - Recommandations aux directeurs de corps policiers - Avis au Ministre sur des «questions d'intérêt général»	128-193
	Comité de déontologie policière	Tous les corps policiers	- Connaître et disposer de toute citation en matière de déontologie policière, y incluant par des sanctions - Réviser certaines décisions du Commissaire	194-255

**Tableau 3.6 – MÉCANISMES QUÉBÉCOIS INTERVENANT DANS LES AFFAIRES POLICIÈRES
SELON LA LOI SUR LA POLICE (2000)**

TYPE DE MÉCANISME	IDENTIFICATION	CHAMP DE COMPÉTENCE	FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS	Articles de la Loi sur la police
Externes : - spécialisés - réguliers	Ministre et ministère de la Sécurité publique	Tous les corps policiers	▪ Réception et analyse du rapport annuel fourni par tout directeur de police concernant : - le suivi des dossiers disciplinaires, déontologiques et criminels des policiers et les mesures correctives prises - les mandats de perquisition ▪ Demande à un directeur de police d'un rapport sur l'administration et les activités du corps de police ou sur des situations pouvant «perturber l'ordre, la paix et la sécurité publique» ▪ Nommer un administrateur provisoire d'un corps de police ou suspendre le directeur d'un corps de police ▪ Faire ou faire faire une enquête sur un corps de police ▪ Assurer la mise en application des recommandations résultant de l'enquête ▪ Réception d'un rapport d'enquête sur un policier objet d'une allégation d'infraction criminelle ▪ Ordonner une enquête sur un policier objet d'une allégation d'infraction criminelle	264-266 267 275-278 279-285 286-289 289
		Sûreté du Québec	▪ Établir les postes ou bureaux de la S.Q. ▪ Désigner un D.G. intérimaire	53 59
		Corps policiers municipaux	▪ Assurer l'organisation par les municipalités de corps policiers municipaux selon les exigences de la <i>Loi sur la police</i> ▪ Conclure avec les municipalités les ententes requises pour assurer la desserte par la S.Q.	70-75 76-78

**Tableau 3.6 – MÉCANISMES QUÉBÉCOIS INTERVENANT DANS LES AFFAIRES POLICIÈRES
SELON LA LOI SUR LA POLICE (2000)**

TYPE DE MÉCANISME	IDENTIFICATION	CHAMP DE COMPÉTENCE	FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS	Articles de la Loi sur la police
Externes : - spécialisés - réguliers	Ministre et ministère de la Sécurité publique	Corps policiers municipaux	▪ Mettre en oeuvre, en cas d'incapacité pour un corps de police municipale d'assumer ses responsabilités, le rôle supplétif de la S.Q.	79-82
		Tous les corps policiers	▪ Encadrement et orientation des corps policiers et des pratiques policières en général : - «grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité», par des plans stratégiques et par des politiques ; - application des normes juridiques et coordination des actions répressives et préventives ; - proposition au gouvernement de «modalités de gestion du renseignement criminel» ; - conseil et surveillance des autorités locales et vérification de l'efficacité des services policiers, en adressant des «lignes directrices» et en obtenant les informations les concernant ; - susciter et encourager les initiatives locales de prévention de la criminalité et diffuser l'information ; - faire ou faire faire des recherches pour améliorer les méthodes de lutte contre la criminalité ▪ Analyses et recommandations concernant le service des affaires internes de la S.Q. ▪ Avis sur les rapports annuels de la S.Q. relatifs au suivi des dossiers déontologique, disciplinaires et criminels des membres	304 305 306 307 308 309
Externe : - spécialisé - exceptionnel	Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec	Sûreté du Québec		290-303

Tableau 3.6 – MÉCANISMES QUÉBÉCOIS INTERVENANT DANS LES AFFAIRES POLIÉRIÈRES SELON LA LOI SUR LA POLICE (2000)				
TYPE DE MÉCANISME	IDENTIFICATION	CHAMP DE COMPÉTENCE	FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS	Articles de la Loi sur la police
Externe : - spécialisé - exceptionnel	Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec	Sûreté du Québec	▪ Avis sur les rapports annuels de la S.Q. en matière d'écoute électronique et de perquisitions ▪ Avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la S.Q. ▪ Études et avis à la demande du Ministre	290-303
	Gouvernement du Québec	Tous les corps policiers	▪ Adopter des règlements sur diverses matières reliées à l'organisation et au fonctionnement des corps policiers (ex : code de déontologie, conditions d'embauche, etc.)	112, 116 et 127
Externes : - généralistes - réguliers	Assemblée nationale Municipalités ou régions intermunicipales	Sûreté du Québec	▪ Règles générales d'organisation et de fonctionnement et nomination des dirigeants	53, 56, 57, 59, 63
		Sûreté du Québec et S.P.V.M.	▪ Adopter le règlement disciplinaire	257
		Corps policiers municipaux	▪ Règlement sur les services policiers des municipalités	81
		Sûreté du Québec	▪ Entendre annuellement le président du C.S.A.S.Q.	302
		Corps policiers municipaux	▪ Se doter, selon les exigences de la Loi sur la police, d'un corps de police (municipal ou intermunicipal) ▪ Adopter un règlement concernant l'organisation et le fonctionnement du corps de police municipal (ou intermunicipal) ▪ Définir des conditions supplémentaires pour l'embauche ou l'affectation à des pratiques policières ▪ Adopter un règlement disciplinaire ▪ Donner des suites à l'inspection ou à une enquête	69-82 86-89 115-116 256, 258-259 274, 285

III.4.1 MÉCANISMES INTERNES AUX CORPS DE POLICE

La *Loi sur la police* a confirmé ou instauré un ensemble de mécanismes accroissant la capacité des corps policiers de se policer eux-mêmes, tant en regard des problèmes résultant d'erreurs ou de fautes professionnelles ou d'inconduite et de déviance que certains problèmes exprimant des carences professionnelles.

En premier lieu, il faut mettre en évidence la nouvelle obligation faite à *tout membre d'un corps de police* d'informer son directeur de tout comportement d'un policier susceptible de constituer une faute disciplinaire ou déontologique ou une infraction criminelle. De plus, il y a obligation de collaborer à une enquête subséquente à la découverte de comportements problématiques (articles 260-262). De telles dispositions sont d'une importance considérable pour la qualité du fonctionnement des corps policiers et leur portée ne doit pas être sous-estimée.

A ces obligations s'ajoutent celles faites aux directeurs de corps policiers d'informer annuellement le ministre de la Sécurité publique du suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires ou criminels de leurs subordonnés et aussi de l'informer sans délai du toute infraction criminelle commise par un policier (articles 264, 286, 287). Ces dispositions renforcent les mécanismes internes aux corps policiers pour connaître et traiter les comportements problématiques. Les directeurs assument aussi des pouvoirs disciplinaires.

Par ailleurs, en obligeant les directeurs à établir et tenir à jour un plan de formation professionnelle de leur personnel (article 3), la loi les amène à examiner plus attentivement l'état et les besoins de leur organisation. Cette obligation offre d'utiles moyens de prendre la mesure de certaines carences organisationnelles et d'identifier des moyens de les réduire. En outre, le directeur d'un corps de police doit faire rapport au ministre des suites qui sont données à un rapport et à des recommandations formulées par le Service général d'inspection policière.

Ces dispositions de la *Loi sur la police* marquent assurément un progrès des mécanismes internes dont disposent les corps de police pour traiter les comportements problématiques de leurs membres et pour réduire certaines carences organisationnelles.

III.4.2. MÉCANISMES EXTERNES AUX CORPS POLICIERS

Pour apprécier la portée des mécanismes externes encadrant les corps de police du Québec, on se référera aux grandes catégories de problèmes identifiés au début du présent chapitre.

III.4.2.1. MÉCANISMES TRAITANT LES ERREURS OU FAUTES PROFESSIONNELLES

Il convient de rappeler, en premier lieu, que deux grandes catégories de mécanismes externes permettent de traiter les erreurs ou fautes professionnelles dont peuvent être responsables des policiers.

Pour toute erreur ou faute professionnelle survenue dans le contexte de relations entre les policiers et les citoyens, il convient de rappeler l'existence, au Québec, depuis 1990, d'un

système de déontologie professionnelle très développé et qui a fait l'objet d'ajustements législatifs en 1997. Sous l'empire d'un code de déontologie adopté par le gouvernement du Québec, selon l'article 127 de la *Loi sur la police*

et s'appliquant à tous les policiers (dont le serment d'office fait explicitement référence à ce code), deux instances publiques et autonomes traitent les plaintes que des citoyens peuvent formuler à l'encontre de policiers. Le Commissaire à la déontologie policière reçoit les plaintes, fait enquête et, selon les cas, tente une conciliation ou cite le policier en cause devant le Comité de déontologie policière. Celui-ci, à titre de tribunal administratif, entend la cause et peut soit exonérer le policier ou lui imposer des sanctions pouvant aller jusqu'à la destitution. Si les décisions du Comité peuvent faire l'objet d'un appel judiciaire, en revanche tout le traitement des plaintes déontologiques échappe à la juridiction des conventions collectives. S'il n'est pas parfait, le système de déontologie policière fonctionne et le Conseil de surveillance en prend acte.

Par ailleurs, pour prévenir et, le cas échéant, traiter des erreurs ou des fautes professionnelles n'impliquant pas des citoyens mais survenant dans le cadre de relations entre policiers ou entre eux et leurs superviseurs ou leur corps de police, les autorités politiques responsables de corps policiers – les municipalités ou les régies intermunicipales pour les corps policiers municipaux (et, à défaut, le ministre de la Sécurité publique) et le gouvernement pour la Sûreté du Québec et le Service de police de la ville de Montréal – sont tenues par la *Loi sur la police* d'adopter un règlement disciplinaire. Les directions de corps de police ont la responsabilité d'appliquer le règlement, de faire les enquêtes et d'imposer les sanctions qui pourraient être nécessaires. De plus, le ministre de la Sécurité publique peut demander des rapports sur des situations problématiques dans un corps policier donné, faire faire une enquête sur un corps policier ou nommer un administrateur provisoire d'un corps de police si, à son jugement, des problèmes de fonctionnement le requièrent. De l'avis du Conseil, il n'y a pas lieu de chercher à ajouter à ces mécanismes.

L'essentiel est de s'assurer que les règlements disciplinaires existent, sont connus et sont efficacement appliqués.

III.4.2.2. MÉCANISMES TRAITANT DE L'INCONDUITE OU LA DÉVIANCE

Les mécanismes internes précédemment décrits constituent une première série de moyens pour prévenir ou pour traiter les situations d'inconduites ou de déviance pouvant survenir dans un corps policier. La toute première responsabilité d'agir incombe aux policiers eux-mêmes et aux directeurs. Le ministre de la Sécurité publique peut aussi agir lui-même – par exemple, comme le prévoit l'article 289 de la loi, ordonner une enquête sur un policier objet d'une allégation d'infraction criminelle. De plus, tant le ministre que le gouvernement peuvent mettre en place des mécanismes d'enquête pour faire la lumière sur des situations problématiques perturbant un corps policier, comme cela s'est fait à plus d'une reprise pendant les années 1990. Enfin, le ministère de la Justice a la responsabilité de porter des accusations criminelles contre des policiers et les tribunaux de juridiction générale, celle de les traiter conformément aux lois. Pour le Conseil de surveillance, les développements apportés par la *Loi sur la police* depuis 2000

mettent en place des mécanismes appropriés ; seule l'expérience future pourra suggérer des moyens de les améliorer.

III.4.2.3 MÉCANISMES TRAITANT LES CARENCES ORGANISATIONNELLES

La situation apparaît plus complexe en regard des carences organisationnelles pouvant affecter des corps policiers québécois. La société québécoise n'est pas dépourvue de mécanismes ; mais, de l'avis du Conseil de surveillance, il y a matière à s'interroger. Avant de poursuivre dans cette direction, deux instances méritent un examen.

- École nationale de police du Québec

La société québécoise, le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement et le milieu policier peuvent se tourner vers l'École nationale de police du Québec (ENPQ) pour mesurer et corriger certains types de carences dans les organisations policières. En effet, en vertu de la *Loi sur la police*, l'École est un «lieu privilégié de réflexion et d'interrogation des activités relatives à la formation policière» et elle doit en assurer «la pertinence, la qualité et la cohérence» (article 10). Dans le cadre de cette mission générale, l'École, outre ses responsabilités exclusives en matière de formation initiale pour les trois domaines de la pratique policière, doit recevoir les plans de formation professionnelle requis annuellement de tout directeur de corps policier. Ces dispositions législatives, tout comme l'expérience acquise et les récents développements de l'ENPQ, justifient de penser que le Québec dispose d'un lieu institutionnel d'expertise pour tout ce qui concerne la formation du personnel policier : formation initiale qui qualifie pour les fonctions de patrouille-gendarmerie, d'enquête, de gestion, perfectionnement professionnel, perfectionnement de service. L'École dispose de l'information permettant de faire annuellement un état de la formation du personnel policier, des besoins éprouvés par les directions ou les policiers eux-mêmes et des perspectives générales sur la question. En outre, l'École a le mandat d'effectuer ou de faire effectuer «des recherches et des études dans des domaines touchant le travail policier et pouvant avoir une incidence sur la formation policière» et d'en publier et diffuser les résultats «en particulier auprès du milieu policier».

Pour le Conseil, il est légitime de penser que l'École nationale de police constitue, pour la société québécoise, le meilleur instrument pour exercer un rôle de vigie pour tout ce qui concerne la formation actuelle et future du personnel policier. A cet égard, on peut attendre de l'École une contribution importante à la prévention ou à la correction des carences organisationnelles susceptibles de grever les corps policiers dans l'ordre de la formation du personnel policier.

- Ministre de la Sécurité publique

La *Loi sur la police* de 2000 confère des responsabilités considérables au ministre de la Sécurité publique à l'égard de l'ensemble des corps policiers du Québec. Outre des responsabilités explicites d'organisation, de financement, de supervision et de surveillance générales et d'intervention ponctuelle en cas de problèmes, le ministre doit vraiment accompagner et soutenir les corps policiers en vue de leur amélioration constante. Ainsi, le ministre doit s'assurer, par exemple, que l'ENPQ joue bien son rôle ; il peut lui confier tout mandat compatible avec son

mandat et lui «donner des directives portant sur ses objectifs et ses orientations» (article 14). Il y a plus encore.

Le titre VI de la loi, intitulé « Responsabilités du ministre de la Sécurité publique », dresse, en quelques articles économes de mots, une liste de vastes responsabilités à l'égard des corps policiers et de leur bon fonctionnement, principalement en exerçant la fonction de gouverner et d'orientation, mais aussi celle de contrôle et de surveillance :

304 Le ministre de la Sécurité publique a la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité. Il est chargé, plus particulièrement, d'élaborer et de proposer en ces matières des plans stratégiques et des politiques.

305 Le ministre veille à l'application des normes juridiques applicables au milieu policier et favorise la coordination des actions de nature répressive et de nature préventive.

306 Le ministre conseille les ministères et organismes du gouvernement en matière de prévention de la criminalité. Il propose au gouvernement des modalités de gestion du renseignement criminel.

307 Le ministre conseille et surveille les autorités locales ou régionales dans la mise en oeuvre des mesures visées par la présente loi et vérifie l'efficacité des services de police qu'elles fournissent.

A cette fin, il adresse à leur service de police des lignes directrices concernant toute question se rapportant à la présente loi ou à ses textes d'application et se fait communiquer tous les renseignements utiles concernant leurs orientations, leurs projets et leurs réalisations

[...]

308 Le ministre peut effectuer ou faire effectuer des recherches tendant à l'amélioration des méthodes de protection ou de lutte contre la criminalité ainsi qu'à la réduction de ses effets.

Ces dispositions de la *Loi sur la police* viennent confirmer une évolution importante de l'organisation policière québécoise en cours depuis plusieurs années. Alors que, jusqu'au début des années 1990, il existait au Québec plus de 160 corps de police, dont un grand nombre de très petite taille, de multiples efforts ont été déployés pour regrouper des corps policiers et les consolider en corps de plus grande taille pour accroître leur professionnalisation, la qualité de leur organisation et de la formation de leurs membres et leur plus étroite collaboration. Par ailleurs, il est clair que le ministre de la Sécurité publique est mieux équipé au plan législatif et administratif pour assumer de façon à la fois efficace et prudente la fonction de gouverner et d'orientation des corps policiers.

Pour mettre en oeuvre cette gamme diversifiée de responsabilités de nature à la fois systémique et structurante dans le milieu policier, le ministre de la Sécurité publique peut compter en particulier sur des unités de son ministère. On peut d'abord évoquer la *Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité* (DGAPPS), dirigée par un sous-

ministre adjoint. Cette Direction constitue une source privilégiée d'expertise et de conseil pour le ministre, pour ce qui concerne, notamment, l'organisation policière, la prévention de la criminalité et le maintien de l'ordre public. La Direction se subdivise en trois composantes, soit la Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité, le Service général d'inspection des corps policiers et aussi la Direction des services de sécurité et de protection des personnalités politiques.

Les responsabilités de la Direction générale s'énoncent comme suit, selon le site Internet du ministère de la Sécurité publique :

- Veiller à l'application des lois relatives au milieu policier.
- Assurer l'inspection des corps de police.
- Promouvoir la coordination de l'action policière et la prévention de la criminalité.
- Conseiller les agences d'investigation ou de sécurité et les autorités.
- Assurer le transport et la protection des membres du Conseil exécutif et des dignitaires et assurer la sécurité de certains édifices gouvernementaux.
- Maintenir les liens administratifs nécessaires avec le Laboratoire des sciences judiciaires et de médecine légale, unité autonome de service du ministère de la Sécurité publique.

Au sein de la Direction générale, la Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité assume principalement les tâches suivantes :

- La Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité est responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur la police* (L.R.Q., c. P-13.1) relatives à l'établissement, au maintien ou à l'abolition d'un corps de police ou à la diminution de son effectif. Elle conseille les autorités du Ministère relativement à la conclusion d'ententes intermunicipales et aux demandes d'enquête sur les services de police qui sont soumises à l'approbation du ministre. Elle prépare également les dossiers concernant les permis d'agences d'investigation ou de sécurité ainsi que la nomination des constables spéciaux. De plus, elle favorise la coordination des activités policières, notamment à la suite des questions soulevées par les tribunaux ou le Bureau du coroner, ou encore à la suite de l'adoption de différentes lois par l'Assemblée nationale. La Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité exerce aussi ses fonctions en favorisant le développement et la promotion de la prévention de la criminalité au Québec et elle coordonne l'action des différents partenaires impliqués dans ce domaine.

L'examen des responsabilités de ces deux entités du ministère de la Sécurité publique amène à certaines observations. En premier lieu, il est certain que ces deux entités constituent, pour le ministre de la Sécurité publique, un soutien essentiel et hautement professionnel. Elles sont, pour l'exercice de l'ensemble des responsabilités du ministre, la première et la plus quotidienne source d'information, d'expertise et de conseil. En second lieu, ces deux entités gèrent une gamme diversifiée de dossiers : de l'organisation et du fonctionnement des corps policiers à la gestion des permis des agences privées de sécurité en passant par la prévention de la criminalité et les suites requises du ministère de la Sécurité publique à des jugements de tribunaux ou à des rapports de coroner. Ainsi, ces entités du ministère agissent essentiellement au plan opérationnel, dans le quotidien des activités des appareils policiers et de leur rapport avec l'autorité

ministérielle. Ces unités assurent l'interface entre le ministre et l'ensemble des corps policiers québécois, quoique, dans le cas de la Sûreté du Québec, le ministre entretient des rapports directs.

Elles doivent gérer de multiples dossiers avec de multiples interlocuteurs et doivent sans cesse se préoccuper de réconcilier, dans le concret, le désirable et le possible. Avant de procéder à des exercices nécessaires de prospective, elles doivent s'assurer que les opérations de routine fonctionnent bien. De plus, ces entités sont régulièrement appelées à intervenir dans des situations de crise ou des dossiers chauds qui surgissent de façon imprévue et qui appellent des réponses rapides et efficaces. Ces conditions de fonctionnement ne facilitent pas l'exercice d'une fonction d'analyse de l'état et des besoins de développement des appareils policiers en regard de l'évolution du monde dans lesquels ils travaillent, l'évolution des attentes et valeurs de la société, des formes de criminalité, des technologies d'information et de communication, des savoirs scientifiques.

Le grand défi confrontant ces entités est de développer et de mettre constamment à jour une vision du devenir des appareils policiers ; dans le feu de l'action quotidienne et face à la nécessité de trouver sans délai des solutions appropriées et applicables à des problèmes qui les exigent impérativement, les services du ministère sont privés, par leur nature même et le plus souvent, de la possibilité de porter un regard détaché et libre sur l'évolution des affaires policières, un regard essentiellement prospectif. Le Conseil ne mésestime en aucune manière la compétence, l'expertise, le professionnalisme et le dévouement des personnes constituant ces entités du ministère, non plus que le savoir et la sagesse dont elles sont porteuses. Néanmoins, leur situation objective dans l'appareil administratif du ministère leur assigne un rôle qui comporte des servitudes et des restrictions. Un exemple, tiré d'un tout autre domaine, illustre ces propos. Ainsi, un organisme comme le Conseil supérieur de l'éducation peut, par sa nature même, porter sur son domaine un regard analytique, critique, prospectif bien différent de celui qu'on attend des services propres du ministère de l'Éducation. Dans le processus de conception et de formulation d'orientations générales et de politiques, les ministres et les gouvernements ont tout intérêt à bénéficier de multiples éclairages et de multiples sources d'information et d'expertise. Ainsi en va-t-il, de l'avis du Conseil de surveillance, dans le domaine des affaires policières, la question étant évidemment de savoir comment diversifier, pour le ministère, les sources d'information et d'expertise.

Dans ce contexte, il y a intérêt à examiner une autre entité du ministère de la Sécurité publique. Cette entité appartient à la Direction générale des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité. Il s'agit du *Service général d'inspection des corps policiers* établi d'abord en fonction de l'ancienne *Loi sur l'organisation policière* et maintenu par la *Loi sur la police* de 2000 (articles 268 à 274). Le service a pour mandat d'examiner tous les corps policiers du Québec une fois tous les cinq ans. Le Service opère dans le cadre d'une «Politique d'inspection des organismes policiers du Québec» qui est en vigueur depuis son approbation par le ministre de la Sécurité publique le 15 novembre 1995. Cette politique, dont le texte figure sur le site Internet du ministère de la Sécurité publique, définit l'inspection comme une «fonction d'évaluation indépendante qui s'effectue en procédant à un examen systématique et objectif de l'efficacité des contrôles des systèmes administratifs et organisationnels utilisés dans les services policiers». L'inspection vise à informer le ministre et les autorités municipales sur l'état des pratiques administratives et de leur conformité aux règles applicables, la qualité des opérations

policières et les efforts déployés en matière d'économie, d'efficacité et d'efficience pour atteindre les objectifs visés. La politique comporte une limitation qu'il faut noter :

Comme le Service général d'inspection est constitué afin de promouvoir l'efficacité des corps de police et que la philosophie à la base de son action repose sur des notions de confiance, de concertation et de partenariat, il ne saurait être question de confier aux membres de ce service des missions d'enquête, lesquelles reposent plutôt sur une procédure inquisitoire.

Le Conseil de surveillance est d'autant plus sensible aux vertus d'une telle approche qu'il s'est employé lui-même à la mettre en oeuvre dans ses propres travaux. L'amélioration des corps policiers a plus de chances de se réaliser si l'approche évite soigneusement la «procédure inquisitoire». Les corps policiers ne doivent pas être d'abord traités comme des accusés ayant à répondre d'inconduites ou de déviations, mais comme des organisations toujours perfectibles et pouvant tirer un grand profit d'un regard externe sur leur fonctionnement. Certes, il y a, dans le travail d'inspection, une dimension incontournable de vérification examinant la conformité de l'administration et des opérations avec les lois et les procédures applicables. Cela dit, les objectifs du processus d'inspection mettent en lumière sa véritable raison d'être, comme le précise la politique du Service :

La fonction inspection a un double objectif :

- Informer le ministre, les autorités municipales et le directeur du service de police, au moyen de rapports d'inspection, du degré d'adhésion aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures et les assurer que les contrôles, les systèmes, les politiques et les procédures en vigueur sont efficaces, efficientes et économiques et qu'ils répondent aux exigences des instances en présence.
- Assister et aider les gestionnaires responsables de services policiers à atteindre les buts qu'ils se sont fixés ou qui leur sont imposés par la loi ou par toute autorité gouvernementale et à mieux assumer leurs responsabilités en leur fournissant les informations, les analyses, les évaluations et les recommandations pertinentes à ces objectifs et responsabilités.

Pour le Conseil, la fonction d'inspection constitue assurément un outil dont dispose le ministre de la Sécurité publique pour déceler, corriger et prévenir les carences organisationnelles dont peuvent souffrir les corps de police du Québec.

Le ministre de la Sécurité publique peut recourir aux ressources de son ministère dans l'exercice des responsabilités que lui attribuent les articles 304 à 309 de la *Loi sur la police*. Les travaux d'inspection instrumentent le ministre pour veiller à l'«application des normes juridiques applicables au milieu policier» (article 305) et pour conseiller et surveiller les «autorités locales ou régionales dans la mise en oeuvre des mesures visées par la présente loi et vérifie[r] l'efficacité des services de police qu'elles fournissent» (article 307). Par ailleurs, la Direction des affaires policières peut, à la demande du ministre, «effectuer des recherches tendant à l'amélioration des méthodes de protection ou de lutte contre la criminalité ainsi qu'à la réduction de ses effets» (article 309). Cette même Direction est interpellée au service du ministre pour concevoir à l'intention des corps policiers, les «lignes directrices concernant toute question se

rapportant à la présente loi [sur la police] ou à ses textes d'application» (article 307). La Direction est aussi en mesure d'apprécier, pour le ministre, les renseignements que les corps de police lui communiquent concernant «leurs orientations, leurs projets et leurs réalisations» (article 307). Ces observations donnent à penser que le ministère de la Sécurité publique offre au ministre et au gouvernement d'importantes ressources pour l'encadrement, la surveillance, le contrôle des corps de police et la recherche de façons de les améliorer.

Par ailleurs, d'un point de vue plus général, le Conseil est d'avis que les mécanismes québécois d'accompagnement, d'encadrement et d'amélioration des corps policiers ressortent bien d'une comparaison avec les mécanismes fédéraux homologues, en notant toutefois que les responsabilités des deux ordres de gouvernement ne coïncident pas exactement. Ainsi :

- À la *Commission des plaintes du public contre la GRC*, correspond le système québécois composé du *Commissaire à la déontologie policière* et du *Comité de déontologie policière*.
- En matière de relations de travail, il n'existe pas d'équivalent québécois du *Comité externe d'examen de la GRC*. Cependant, le personnel policier québécois a le droit de se constituer en associations d'employés accrédités au sens du Code du travail et il peut se prévaloir de mécanismes prévus par les conventions collectives pour résoudre les litiges en matière de relations de travail.
- Trois mécanismes fédéraux ont compétence à l'égard d'appareils publics de renseignement et de sécurité de l'État.
Comme il s'agit là d'un domaine de juridiction fédérale, il n'y a pas d'équivalents au Québec. Cependant, à certains égards, on peut observer *certaines* ressemblances entre des fonctions de l'inspecteur général du SCRS et des fonctions du Service général d'inspection policière du Québec.
- Au *Solliciteur général* du Canada correspond le *ministre de la Sécurité publique du Québec*, chaque ministre pouvant compter sur l'expertise de ressources professionnelles de son ministère.

Le Conseil juge donc légitime de conclure que de façon générale, le Québec n'a pas à rougir d'embarras lorsqu'il compare ses mécanismes d'accompagnement, d'encadrement et d'amélioration à ceux mis en place par le gouvernement fédéral.

Cela dit, une double interrogation subsiste dans l'esprit du Conseil, l'une de portée générale, l'autre plus spécifique.

D'une part, en référence en particulier à l'article 304 de la *Loi sur la police* qui assigne au ministre la responsabilité de «déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière» et d'«élaborer et de proposer en ces matières des plans stratégiques et des politiques», on peut se demander si le ministre dispose de tous les moyens nécessaires et utiles. En d'autres termes, outre le travail de vérification effectué par le Service général d'inspecteur, outre les tâches générales des diverses unités du ministère de la Sécurité publique, quelle instance du ministère est responsable d'une *fonction générale de vigie et de prospective méthodiques en matière d'affaires policières* ? Une telle fonction apparaît indispensable pour assurer que les corps policiers ne se laissent pas distancer en regard, surtout, de l'évolution des formes de la criminalité et des menaces envers la sécurité de la société et aussi de l'évolution

accélérée des technologies de l'information et de la communication. Il est pourtant capital que le ministre de la sécurité publique pense à l'avenir.

D'autre part, le Conseil pense aussi qu'il faut se préoccuper du devenir de la Sûreté du Québec. Ce corps policier a été scruté pendant deux ans, de 1996 à 1998, par une commission d'enquête qui a produit un volumineux rapport contenant 175 recommandations et qui a coûté vingt millions de dollars aux contribuables québécois. À cela s'ajoutent les dix avis (et près de 130 recommandations) du Conseil lui-même. Le ministre de la Sécurité publique est-il bien instrumenté pour s'assurer du progrès continu de la Sûreté du Québec à la lumière des travaux précités et, surtout, des défis nombreux qui l'attendent au cours des prochaines années ?

Il est donc tout à fait légitime de se poser une question : l'expérience vécue par le Conseil de surveillance depuis son institution, en 2001, comporte t-elle des enseignements quant aux moyens d'améliorer les mécanismes québécois d'accompagnement, d'encadrement et d'amélioration des corps policiers et d'instrumenter encore mieux le ministre en regard de ses responsabilités générales, notamment celle de proposer, en matière de police et de sécurité publique, des plans stratégiques et des politiques comme le prévoit l'article 304 de la *Loi sur la police*, et aussi de ses responsabilités particulières à l'égard de la Sûreté du Québec ?

III.5 RÉFLEXIONS SUR L'EXPÉRIENCE DU CONSEIL DE SURVEILLANCE

Depuis le début de ses travaux, soit en quatre années, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a élaboré et transmis aux ministres successifs de la Sécurité publique dix avis traitant de multiples facettes de l'organisation, du fonctionnement et du devenir du corps de police, avis s'accompagnant de près de 130 recommandations. Si la Sûreté du Québec a pu nuancer ou débattre de certaines analyses contenues dans les avis du Conseil ou encore émettre des réserves à l'égard de certaines de ses recommandations, ce qui est tout à fait normal, cela ne doit pas faire perdre de vue une réalité fondamentale et probante. *Jamais la Sûreté du Québec n'a-t-elle trouvé matière à rejeter le travail effectué par le Conseil.* Il suffit, pour mesurer la justesse de cette assertion, de consulter le document produit en mars 2004 par la Sûreté et intitulé « Analyse des avis 1 à 5 du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec ». On peut donc se demander quels facteurs ont permis au Conseil de parvenir à un tel résultat. Il semble que quatre facteurs doivent être mis en lumière.

1.- Composition du Conseil : le Conseil, dès le départ, s'est composé, comme le prescrit l'article 296 de la *Loi sur la police*, de personnes « appartenant à divers domaines de compétence, pertinents pour la réalisation du mandat ». Non seulement les membres ont-ils été choisis pour leur compétences individuelles, mais encore ont-ils été nommés *à titre personnel* et non comme représentants d'un organisme ou d'un groupe donnés. Cet état de choses a assuré aux membres une grande liberté de pensée et de réflexion. Nul membre n'a eu à se préoccuper de défendre des intérêts corporatifs de quelque nature que ce soit. Les membres ont analysé et réfléchi aux enjeux à la seule lumière de leur compréhension de ce que le bien public pouvait exiger en regard des dossiers dont ils eurent à connaître. Tout au long de leur mandat, les membres ont été soutenus par une permanence légère pouvant recourir, selon les besoins du travail, à des expertises externes. En outre, les membres ont joui d'une complète indépendance personnelle dans l'exercice de leur mandat puisqu'aucun n'a tiré son revenu principal de son travail au Conseil.

2.- Statut : la *Loi sur la police* confère au Conseil indépendance et autonomie de fonctionnement. Le Conseil se rapporte directement au ministre de la Sécurité publique et se situe à l'extérieur des structures administratives régulières du ministère. Ce statut lui a assuré toute l'autonomie nécessaire, compte tenu des autres dispositions de la Loi, dans la planification et l'exécution de ses travaux. Ce statut a permis au Conseil de réfléchir en toute liberté aux enjeux inhérents à son mandat. Les changements de ministres et même de gouvernements depuis 2001 n'ont pas eu d'effets sur le fonctionnement du Conseil. En outre, le Conseil a fonctionné dans le cadre d'un mandat clairement défini, dans ses éléments essentiels, par la Loi et n'a pas eu à réconcilier des dossiers multiples et potentiellement conflictuels les uns par rapport aux autres.

La seule tâche du Conseil a été de connaître et comprendre la Sûreté du Québec et d'imaginer des façons de contribuer à son amélioration.

3.- Angle d'approche : le Conseil, par sa nature même, n'a eu aucune responsabilité d'intervention dans les affaires courantes de la Sûreté du Québec qui ne lui était en aucune manière imputable de ses actions. Comme le Service d'inspection, le Conseil n'a pas assumé de «missions d'enquête» ni n'a exercé une «procédure inquisitoire» à l'égard de la Sûreté. Par rapport à celle-ci, le Conseil en a fait un objet d'étude désintéressée. La notion de «surveillance» dans l'appellation du Conseil n'a jamais impliqué un pouvoir d'intervention ou un rôle correcteur et ce, d'autant moins que la *Loi sur la police* précise clairement que le «Conseil adresse ses avis et ses recommandations au ministre» (article 291). Certes, le Conseil a abondamment interrogé la Sûreté et des membres de son personnel et a requis d'abondants documents ; cependant, cela s'est fait selon des mécanismes convenus avec la direction du corps policier et dans une perspective exclusivement reliée à la connaissance, à la compréhension et à l'analyse de l'organisation policière et sans aucun pouvoir d'ordonnance ni, a fortiori, de sanction.

4.- Méthodologie : le Conseil s'est doté de principes et de règles de fonctionnement et d'une méthodologie précises pour effectuer ses travaux. Ces éléments ont été précédemment décrits (voir le chapitre 1.4 ci-dessus) et il n'est pas nécessaire d'y revenir de façon détaillée. On rappellera toutefois que ce cadre conceptuel et méthodologique se caractérise par certains éléments essentiels : une pratique de la comparaison avec d'autres corps policiers de taille et de responsabilités semblables, une préoccupation d'analyser aussi profondément que possible des phénomènes observés et ce, dans une perspective d'explication plus que de simple évaluation de conformité avec des normes juridiques ou administratives et, surtout, un souci de prospective conduisant à des recommandations pragmatiques.

Tels sont les facteurs essentiels ayant caractérisé l'organisation, le fonctionnement, les travaux et les productions du Conseil. Tout en reconnaissant la nécessité des tâches de vérification de conformité des pratiques policières au cadre normatif, juridique ou administratif, qui doit les régir, dans un État de droit attaché au respect des droits et libertés des personnes, le Conseil tire de son expérience au moins une conclusion essentielle. Dans un environnement façonné en profondeur par le développement ininterrompu des sciences et des technologies, particulièrement des technologies de l'information et de la communication, et dans un monde complexe où évoluent rapidement et de façon importante tant les valeurs et les attentes des citoyens, notamment en matière de sécurité, que les menaces à cette sécurité, dont la criminalité en réseau, *il est essentiel qu'un effort intense et soutenu de prospective et de planification stratégique anime les corps policiers et le ministère de la Sécurité publique.* Sans ce travail de prospective et

de planification stratégique, les corps policiers ne sauront s'approprier pleinement les ressources qu'offrent le savoir et les technologies et perdront du terrain face à des organisations (criminelles ou autres) mettant en péril la sécurité publique en exploitant davantage le savoir et les technologies. Par la prospective et la planification stratégique, les pouvoirs politiques doivent rechercher, au-delà de la surveillance et du contrôle, l'amélioration continue des corps policiers.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Selon l'article 303 de la *Loi sur la police*, le ministre de la Sécurité publique doit « faire au gouvernement un rapport sur l'application du présent chapitre » relatif au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec. De plus, « ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale ». La loi qui l'institue n'attribue donc au Conseil aucune responsabilité de se prononcer lui-même quant aux suites pouvant être données à son mandat et à l'expérience qu'il a vécue depuis 2001. Cela dit, le Conseil soumet au ministre que l'expérience qu'il a vécue à titre d'organisme civil public de surveillance de la Sûreté du Québec est porteuse de bénéfices potentiels importants et appréciables tant pour la Sûreté que pour les corps de police municipaux, tant pour le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement que pour la société québécoise. Pour que le capital accumulé par l'expérience du Conseil livre les intérêts durables dont il est porteur, deux types de suites doivent être données.

1. L'instrumentation du ministre de la Sécurité publique

Le Conseil suggère d'abord au ministre de la Sécurité publique d'améliorer l'instrumentation dont il dispose déjà pour l'accomplissement des responsabilités que lui confie la *Loi sur la police* en regard non seulement de la Sûreté du Québec, mais encore de l'ensemble des corps policiers municipaux. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux organismes gouvernementaux. Il suffit de mieux utiliser ce qui existe déjà, en l'occurrence le Service général d'inspection des corps policiers. À cette fin, le Conseil soumet des modifications que le ministre pourrait apporter à la *Politique d'inspection* en vigueur depuis 1995. Trois modifications apparaissent éminemment désirables

En premier lieu, le Conseil suggère au ministre qu'il mandate le Service général d'inspection des corps policiers d'assumer certains éléments du cadre conceptuel et méthodologique qui a guidé le Conseil dans ses travaux. Plus précisément, outre l'intérêt qu'offre la littérature scientifique générale sur les affaires policières, une approche comparative et prospective doit compléter et prolonger le travail d'inspection et de vérification de conformité. Outre le passé et le présent, il faut particulièrement se préoccuper de l'avenir. Il pourrait être intéressant d'alléger l'obligation du Service général d'inspecter *tous* les corps policiers *tous* les cinq ans pour lui permettre de se livrer davantage à des travaux de comparaison et de prospective, afin non seulement de corriger, mais surtout de prévenir, les carences organisationnelles pouvant grever les corps policiers du Québec. Il est surtout nécessaire de réfléchir méthodiquement à la préparation de l'avenir.

En second lieu, le Conseil suggère au ministre de considérer attentivement la possibilité que le Service général d'inspection des corps policiers se rapporte directement au ministre lui-même. Dans les entreprises privées comme dans les organismes publics, les règles de l'art de la vérification veulent que cette fonction se rapporte directement à la première autorité de l'entreprise ou de l'organisme. Le Service général d'inspection policière joue un rôle semblable ; il devrait donc se rapporter directement au ministre responsable. Cela serait parfaitement compatible avec la *Loi sur la police* qui énonce que «le ministre assure un service général d'inspection des corps de police» (article 268). Un tel rattachement non seulement confirmerait le rôle et l'autorité de la fonction de l'inspection, mais encore l'encouragerait à soutenir le ministre, par un investissement accru dans les approches de comparaison et de prospective, dans

sa responsabilité de «déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière» et d'«élaborer et de proposer en ces matières des plans stratégiques et des politiques» (article 304).

En troisième lieu, constatant que la *Politique d'inspection* actuellement en vigueur prévoit l'institution d'un *Comité consultatif sur l'inspection des corps policiers du Québec*, le Conseil suggère d'activer ce comité qui n'a jamais fonctionné à ce jour. Le mandat actuellement imparti par la *Politique* au Comité apparaît fort complet, encore qu'on pourrait y ajouter la responsabilité d'évaluer, avec le Service d'inspection, les travaux de comparaison et de prospective les plus susceptibles de contribuer à l'amélioration générale des corps policiers, ce qui enrichirait utilement la contribution du Service d'inspection. Pour accroître l'autorité du processus d'inspection et la portée des travaux, le Conseil invite le ministre à repenser la composition de ce Comité. Le Comité consultatif sur l'inspection des corps policiers du Québec pourrait être composé, comme l'a été le Conseil de surveillance, de personnes choisies par le ministre en raison de leur compétence individuelle, de leur expertise, de leur expérience, plutôt qu'en fonction du poste qu'elles occupent ou du groupe ou de l'organisme qu'elles représentent. Un tel aménagement assurerait au ministre une source de conseil autorisée et indépendante et au Service d'inspection, une source d'expertise unique et désintéressée.

En conséquence, le Conseil formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

Que le ministre de la Sécurité publique modifie la *Politique d'inspection* en vigueur depuis 1995 :

- (1) en précisant que le Service général d'inspection se rapporte directement au ministre ;
- (2) en précisant que le Service général d'inspection doit développer et appliquer une approche comparative et prospective en matière d'organisation, de fonctionnement, de développement et de planification des corps policiers, par delà le travail d'inspection et de vérification, et que le Service doit exploiter à cette fin la littérature scientifique générale en matière policière ;
- (3) en reformulant les dispositions de la *Politique* relatives au Comité consultatif sur l'inspection des corps policiers du Québec comme suit :

3.1 Rôle : en plus des dispositions actuelles, ajouter : « - et, de façon générale, s'assurer que le travail d'inspection et de vérification se réalise dans un cadre conceptuel privilégiant une approche comparative et prospective en matière d'organisation, de fonctionnement, de développement et de planification des corps policiers et en exploitant la littérature scientifique générale en matière policière »;

3.2 Composition : remplacer les dispositions actuelles relatives au Comité consultatif sur l'inspection des corps policiers du Québec (*Politique d'inspection*, p. 6-7) par le texte suivant :

« Le Comité consultatif sur l'inspection des corps policiers du Québec se compose de cinq personnes indépendantes des corps policiers et des organismes apparentés, appartenant à divers domaines de compétence pertinents pour la réalisation du mandat du Comité et nommées, à titre personnel, par le ministre pour un mandat renouvelable de trois ans.

Le ministre désigne, parmi les membres du Comité, le président.

Le président dirige les activités du Comité et en coordonne les travaux. Il assure également la liaison entre le Comité et le ministre, d'une part, et le Service d'inspection, d'autre part ».

3.3 Fonctionnement : ajouter ou confirmer les dispositions suivantes :

« Le ministère assure le secrétariat du Comité consultatif sur l'inspection des corps policiers du Québec.

Le comité se réunit au moins quatre fois par année.

Le Comité transmet annuellement au ministre un rapport de ses activités ».

2. L'amélioration continue de la Sûreté du Québec

Il est nécessaire de veiller attentivement à l'amélioration continue de la Sûreté du Québec.

Au cours des années 1990, la Sûreté du Québec a fait l'objet de deux enquêtes : l'une, circonscrite, relative à une opération qu'elle a menée à l'encontre de la police municipale de Chambly, l'autre, relative en particulier à l'organisation et au fonctionnement de sa grande fonction d'enquête criminelle. Cette dernière enquête, il faut le rappeler, a duré deux ans, coûté vingt millions de dollars, donné lieu à un volumineux rapport et conduit à 175 recommandations. Depuis 1995, la Sûreté a connu quatre directeurs différents, dont deux civils. Elle aussi fait l'objet de dix avis du Conseil de surveillance et de près de 130 recommandations de ce dernier. En outre, la Sûreté a pris en charge la desserte policière des municipalités de moins de 50 000 habitants et incorporé dans ses rangs environ 1200 membres de corps policiers municipaux dissous. La Sûreté a énoncé des plans stratégiques successifs pour mettre en œuvre les nombreuses recommandations qui lui ont été adressées, ce qui signifie, de sa part, une admission que ces recommandations méritent un sérieux examen et un effort de mise en application (comme elle l'a reconnu pour bon nombre de recommandations des cinq premiers avis du Conseil).

De fait, depuis le début de ses travaux, le Conseil a observé l'existence, à la Sûreté du Québec, d'une évidente volonté de développement et d'amélioration. Le Conseil a aussi constaté que de multiples changements sont progressivement mis en application, compte tenu des propres analyses et recommandations qu'il a formulées dans ses divers avis. Ce qui est en cause, c'est la nécessité de changements profonds dans la culture organisationnelle.

Par exemple :

- il est nécessaire de veiller à un meilleur équilibre des grandes fonctions dans l'économie générale de l'organisation.
- il est nécessaire de développer significativement la formation initiale et le perfectionnement professionnel continu du personnel d'enquête ;
- il est nécessaire d'accroître significativement la capacité de l'organisation de s'approprier rapidement et méthodiquement les technologies d'information et de communication, au fur et à mesure de leur développement, tant pour des fins de gestion que pour des fins d'enquête (et aussi de patrouille-gendarmerie) ;
- il est nécessaire de renforcer et d'améliorer la gestion du personnel d'enquête (clarification des rôles et responsabilités, assignation d'objectifs aux enquêteurs et évaluation de ces derniers, contrôles de qualité du travail d'enquête, etc.) ;
- il est important de continuer de déployer des efforts en matière d'établissement d'orientations claires et d'une planification axée sur les résultats;
- Il est essentiel d'accroître la capacité de l'organisation de documenter de façon fidèle et rigoureuse ses activités, d'une part, aux fins de lui permettre de mieux s'auto-évaluer et, d'autre part, de favoriser une reddition de comptes complète.
- Il est important de rehausser l'implication des gestionnaires sur le terrain dans la gestion administrative des ressources, notamment en poursuivant la décentralisation d'un certain nombre de fonctions.
- Il est primordial d'appuyer et de consolider les responsabilités dans les unités agissant en support aux enquêtes, lesquelles s'appuient déjà sur des moyens éprouvés comme la rigueur, la méthode et la transparence d'action.

Assurément, des pas ont été franchis dans la direction de changements nécessaires. Cependant, pour une grande organisation plus que centenaire, dotée de traditions fortes et sollicitée quotidiennement par de lourdes tâches et souvent par des urgences impératives, rien n'est plus difficile que de transformer et de renouveler sa culture organisationnelle. Et encore l'évolution rapide tant des enjeux de sécurité que de l'environnement social et des technologies et des savoirs scientifiques ajoute-t-elle à la pression au changement et à l'adaptation. De plus, les ressources financières sont limitées. Ces faits compliquent évidemment l'entreprise de transformation de la culture organisationnelle.

En peu de mots, le Conseil juge de son devoir de dire au ministre et au gouvernement deux choses :

Premièrement, il y a à la Sûreté du Québec une volonté de changement en profondeur qui a déjà donné certains résultats. Mais, ces acquis sont fragiles. Surtout, la volonté de changement doit être fermement étayée et encouragée par des dispositifs efficaces.

Deuxièmement, le bien public demande que se poursuive l'accompagnement externe de la Sûreté du Québec.

En conséquence, le Conseil de surveillance soumet la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2

Considérant les travaux considérables effectués, de 1996 à 1998, par la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec ;

Considérant les travaux effectués par le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec depuis 2001 ;

Considérant la nécessité d'un accompagnement continu de la Sûreté du Québec dans son effort d'amélioration et de renouvellement ;

Considérant les pouvoirs et responsabilités du ministre de la Sécurité publique, en vertu, notamment, des articles 50, 268, 269, 270 et 303 de la *Loi sur la police* ;

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec recommande :

1. Que la Sûreté du Québec transmette annuellement au ministre de la Sécurité publique, avec copie au Service général d'inspection des corps policiers, un rapport sur la mise en œuvre de changements à la lumière des avis et recommandations du Conseil ; que ce rapport soit déposé au plus tard le 30 septembre pour l'exercice budgétaire précédent ; que le premier rapport couvre la période 2003-2005 et soit déposé au plus tard le 30 septembre 2005 ;
2. Que chaque rapport annuel fasse l'objet d'un examen par le Service général d'inspection des corps policiers et que le Service achemine ses commentaires au ministre pour le 31 décembre suivant le dépôt du rapport ;
3. Que le Service général procède à une inspection d'ensemble de la Sûreté du Québec au cours de l'exercice budgétaire 2009-2010.

LISTE DES ANNEXES

- 1. EXTRAITS DE LA *LOI SUR LA POLICE* (2000)**
- 2. ORGANIGRAMME DU CONSEIL**
- 3. CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CONSEIL**
- 4. DATES DES RÉUNIONS DU CONSEIL**
- 5. LISTE DES AVIS DU CONSEIL**
- 6. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL**
- 7. SYNTHÈSES DES AVIS DU CONSEIL**
- 8. MÉCANISMES FÉDÉRAUX D'ENCADREMENT**

ANNEXE 1

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

SECTION I - INSTITUTION

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

SECTION II - MANDAT

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

292. Le Conseil :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SECTION III - COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SECTION IV - RAPPORTS

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

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

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

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

ANNEXE B

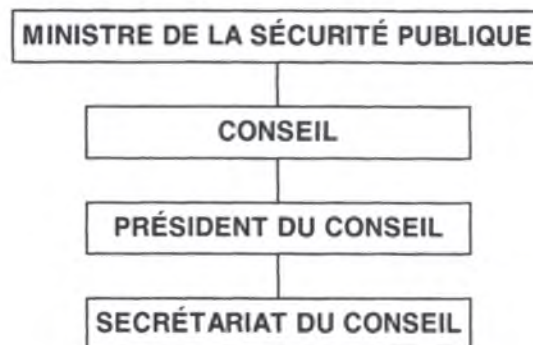
SERMENT DE DISCRÉTION (Articles 60, 84, 107, 108, 133, 203 et 299)

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

ANNEXE 2

ANNEXE 2

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



ANNEXE 3

LE CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES
DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

☞ **OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

1. Conformément à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., c. M-30) et au *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (R.R.Q., c. M-30, r. 0.1), le présent code établit les principes d'éthique et les règles de déontologie des administrateurs publics membres du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.
2. Sont administrateurs publics du Conseil de surveillance les membres réguliers et le président.

☞ **PRINCIPES D'ÉTHIQUE**

3. Les membres du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, ci-après appelé le Conseil, sont nommés pour conseiller le ministre de la Sécurité publique sur les questions relatives aux activités de la Sûreté du Québec conformément aux prescriptions de la *Loi sur la police*. À ce titre, les membres du Conseil sont tenus d'exercer leurs fonctions dans l'intérêt public, en agissant de façon impartiale et objective, comme se doit toute personne qui participe à la réalisation de la mission de l'État.
4. Les règles de conduites énoncées dans le présent code ne peuvent à elles seules décrire toutes les actions à éviter, ni énumérer toutes les actions à privilégier. Il appartient à chaque membre d'agir avec honnêteté et discernement, dans le respect des lois communes, en fondant son comportement sur le principe que ses décisions sont prises dans l'intérêt public.

☞ *RÈGLES DE DÉONTOLOGIE*

✓ *Rigueur et intégrité*

5. Les membres exercent leurs fonctions au meilleur de leurs aptitudes et de leurs connaissances, avec rigueur, assiduité, diligence et intégrité.

✓ *Discrétion*

6. Conformément au serment de discrétion prescrit par l'article 299 de la *Loi sur la police*, les membres sont tenus à la discrétion à l'égard des faits ou des renseignements dont ils prennent connaissance dans le cadre de leurs fonctions.

✓ *Relations avec le public*

7. Seul le président peut agir et parler au nom du Conseil et, dans certains cas, par délégation de celui-ci, le membre qu'il désigne à cette fin.

✓ *Neutralité politique*

8. Les membres doivent, dans l'exercice de leurs fonctions pour le Conseil, agir indépendamment de toute considération politique partisane et indépendamment de tout groupe de pression.
9. Le président a un devoir de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques.

✓ *Activités politiques*

10. Le président et les membres, en tant qu'administrateurs publics, doivent informer le ministre de la Sécurité publique avant de présenter leur candidature à une charge publique élective.

11. Le président, en tant qu'administrateur public dont le mandat est à durée déterminée, doit se démettre de ses fonctions s'il est élu à une charge publique élective à temps plein et accepte son élection.

✓ *Conflits d'intérêt*

12. Les membres évitent de se placer dans une situation de conflit réel, potentiel ou apparent, de nature pécuniaire ou morale, entre leurs intérêts personnels et l'intérêt public, en vue duquel ils exercent leurs fonctions. En cas de doute, le membre concerné en informe le président.
13. Les membres ne peuvent utiliser à leur profit ou au profit de tiers l'information confidentielle, inédite ou privilégiée obtenue dans l'exercice de leurs fonctions, à moins d'y être expressément autorisés par le président du Conseil.
14. À l'exception de l'allocation à laquelle ils ont droit dans le cadre de leurs fonctions, les membres doivent n'accepter aucun contrat, ni aucune forme de contribution financière si ce contrat ou cette contribution risque de les placer en conflit d'intérêts.
15. Si un sujet de l'ordre du jour risque de placer un membre en conflit d'intérêts, celui-ci doit divulguer cette situation, s'abstenir de participer aux échanges sur cette question et, à ce titre, s'absenter temporairement.
16. Les membres ne peuvent solliciter ou accepter une faveur ou un avantage pour eux-mêmes ou un tiers si cette faveur ou cet avantage risque de les placer en conflit d'intérêts.
17. Le président et les membres, en tant qu'administrateurs publics, ne peuvent, sous peine de révocation, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise ou une association dont la nature des activités met en conflit leurs intérêts personnels et les devoirs de leurs fonctions en tant que membre du Conseil.

✓ *L'après-mandat*

18. Il est interdit au président et aux membres, après avoir terminé leur mandat, de divulguer une information confidentielle obtenue dans l'exercice de leurs fonctions antérieures ou d'utiliser à leur profit ou pour un tiers de l'information non disponible au public obtenue dans le cadre de ces fonctions.

☞ *MESURES D'APPLICATION*

19. Le président du Conseil est responsable de la mise en œuvre et de l'application du présent code. Il doit s'assurer du respect par tous les membres des principes et des règles de déontologie qui y sont énoncés.
20. En cas de manquement aux principes d'éthique et aux règles de déontologie du présent code, l'autorité compétente pour agir est le Secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au Conseil exécutif.
21. Un membre visé par une allégation de manquement aux principes d'éthique et aux règles de déontologie du présent code peut être relevé provisoirement de ses fonctions par l'autorité compétente, afin de permettre la prise d'une décision appropriée dans le cas d'une situation urgente ou dans un cas présumé de faute grave.
22. L'autorité compétente fait part au membre du manquement reproché ainsi que de la sanction qui peut lui être imposée et l'informe qu'il peut, dans les sept jours, lui fournir ses observations et, s'il le demande, être entendu sur le sujet.
23. Sur conclusion qu'un membre du Conseil a contrevenu à une disposition du présent code, l'autorité compétente lui impose une sanction.
24. La sanction imposée est la réprimande ou la révocation. Elle est écrite et motivée.

ANNEXE 4

ANNEXE 4

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

ANNÉE 2000-2001	ANNÉE 2002-2003
1. 9 mars 2001 2. 23 mars 2001 3. 30 mars 2001	26. 21 novembre 2002 27. 23 janvier 2003 28. 10 février 2003 29. 20 février 2003 30. 27 février 2003 31. 13 mars 2003
ANNÉE 2001-2002	ANNÉE 2003-2004-
4. 24 avril 2001 5. 18 mai 2001 6. 31 mai 2001 7. 7 septembre 2001 8. 4 octobre 2001 9. 2 novembre 2001 10. 15 novembre 2001 11. 10 janvier 2002 12. 25 janvier 2002 13. 7 février 2002 14. 28 février 2002 15. 18 mars 2002	32. 1^{er} avril 2003 33. 10 avril 2003 34. 24 avril 2003 35. 8 mai 2003 36. 3 juin 2003 37. 28 août 2003 38. 8 octobre 2003 39. 15 octobre 2003 40. 29 octobre 2003 41. 3 décembre 2003 42. 15 janvier 2004 43. 27 janvier 2004 44. 4 mars 2004 45. 17 mars 2004
ANNEÉ 2002-2003	2004-2005
16. 18 avril 2002 17. 2 mai 2002 18. 9 mai 2002 19. 22 mai 2002 20. 29 mai 2002 21. 15 août 2002 22. 11 septembre 2002 23. 3 octobre 2002 24. 16 octobre 2002 25. 6 novembre 2002	46. 6 avril 2004 47. 4 mai 2004 48. 17 mai 2004 49. 28 août 2004 50. 22 septembre 2004 51. 9 novembre 2004 52. 25 novembre 2004 53. 20 janvier 2005 54. 1^{er} et 8 février 2005

ANNEXE 5

LISTE DES AVIS DU CONSEIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avis numéro 10 intitulé *Les fonctions conseil en enquêtes criminelles*, adopté à la 54^e réunion tenue les 1^{er} et 8 février 2005, 63 p., sera transmis au Ministre en mars 2005.

AUTRES DOCUMENTS PRODUITS PAR LE CONSEIL

L'Enquête criminelle : Étapes et méthodes : document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle, octobre 2003, transmis au Ministre le 10 mai 2004

Évaluation du suivi des travaux du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, avis numéros 1 à 5, 104 p., transmis au Ministre le 22 février 2005

ANNEXE 6

Liste des recommandations

Avis numéro 1, adopté à la 13^e réunion tenue le 7 février 2002 : *Un redressement amorcé en matière d'affaires internes à la Sûreté du Québec*

- R./1/1** Que le nouveau Règlement disciplinaire privilégie l'atteinte d'objectifs tels la responsabilisation, le traitement diligent et rapide des plaintes, la décentralisation et la simplification des processus de traitement ainsi que la mise en place de mécanismes efficaces et bidirectionnels d'information entre la Direction des affaires internes et les gestionnaires responsables.
- R./1/2** Que la responsabilité des développements et de la promotion de l'éthique professionnelle soit confiée à la Direction des affaires internes afin de favoriser l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action en matière d'éthique professionnelle à la Sûreté du Québec; qu'un tel transfert de mandat favorise néanmoins l'établissement de deux champs de responsabilités distincts où chacun relèvera en propre d'un officier placé sous la supervision du directeur des Affaires internes.
- R./1/3** Que la Direction des affaires internes ait le mandat explicite d'initier et de réaliser des enquêtes de nature systémique ou administrative quand il apparaît que la répétition de fautes individuelles est attribuable à des facteurs organisationnels ou à la négligence répétée de gestionnaires.
- R./1/4** Que, pour faciliter le recrutement de personnes compétentes et motivées à la Direction des affaires internes soient privilégiées, entre autres, les mesures suivantes :
- la prise en compte d'une assignation aux Affaires internes comme un facteur positif d'affectation ultérieure à des postes de gestion;
 - l'attribution d'un statut et de conditions de travail appropriées à l'occupation d'un poste d'enquêteur aux Affaires internes, dont l'obtention d'une formation de haute qualité.
- R./1/5** Que la Direction des affaires internes procède périodiquement à des analyses documentées de sa charge de travail et bénéficie de réajustements appropriés de ses ressources.
- R./1/6** Que les enquêteurs bénéficient d'un encadrement rigoureux et suivi de la part de la direction de l'unité, notamment par le moyen de notes au dossier signées par le directeur de l'unité de gestion.
- R./1/7** Que les dossiers d'enquêtes menées aux Affaires internes soient tenus avec le plus grand soin, selon une méthodologie et une procédure appropriées et périodiquement révisées en fonction des progrès de l'information de gestion disponible à la Sûreté.
- R./1/8** Que la Sûreté du Québec recherche des instruments et des processus de gestion ainsi que des progiciels déjà éprouvés pour des fins de gestion à la Direction des affaires internes et

qu'elle ne recoure au développement interne qu'une fois constatée l'inexistence de logiciels déjà développés et éprouvés.

- R./1/9** Que soit évaluée la création d'un dossier de plainte unique afin de faire cheminer cette dernière jusqu'à sa conclusion finale et ce, dans le cadre du nouveau système d'information de gestion de la Sûreté.
- R./1/10** Que la Direction des affaires internes améliore le contenu et la facture de son bilan annuel et ce, en distinguant mieux l'information qui présente un intérêt pour la population de celle qui intéresse plus spécifiquement la direction et les membres de la Sûreté et les responsables politiques.
- R./1/11** Que la Direction effectue des analyses de tendances en matière de déviance au sein de la Sûreté du Québec et ce, dans le but de développer des programmes adaptés de prévention.

Avis numéro 2, adopté à la 14^e réunion tenue le 28 février 2002 : *Le projet « Mission, vision, valeurs » de la Sûreté du Québec*

- R./2/1** Qu'à tous les ans la Sûreté procède à une vérification du niveau d'appropriation du document *Mission, vision, valeurs* par les employés, de manière à adopter les mesures jugées opportunes.
- R./2/2** Que, à la lumière du présent avis et de la recommandation R./2/1, le Ministre demande à la Sûreté du Québec de poursuivre sa réflexion sur le document *Mission, vision, valeurs* et de prendre en temps utile les actions nécessaires en s'assurant d'informer annuellement le Ministre des suites données à la présente recommandation.

Avis numéro 3, adopté à la 20^e réunion tenue le 29 mai 2002 : *La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*

- R./3/1** Que l'organisation de la Sûreté du Québec en matière de gestion des enquêtes soit revue de manière à établir clairement les responsabilités des gestionnaires.
- R./3/2** Que la Sûreté du Québec revoie son Plan d'organisation supérieure et la directive « Enq. Crimi.- 02 » afin:
- 1) de clarifier les notions d'« autorité fonctionnelle » et de « lien fonctionnel » que la grande fonction Enquêtes criminelles exerce sur les BECST;
 - 2) de mettre à jour les liens hiérarchiques et les organigrammes qu'ils entraînent.
- R./3/3** Que la Sûreté se dote d'un plan d'organisation inférieure, avec des responsabilités précises et des organigrammes clairs quant au lien de commandement à respecter, notamment en matière d'enquête.

- R./3/4** Que la Sûreté du Québec définisse clairement les mandats et responsabilités de la Direction de la lutte au crime organisé et de la Direction des enquêtes sur les crimes majeurs, de même que ceux et celles des escouades sur le crime organisé et les crimes majeurs dans les districts.
- R./3/5** Que les descriptions de tâches des policiers des BECST soient standardisées et reformulées et que les liens hiérarchiques avec la grande fonction Surveillance du territoire soient clairement définis.
- R./3/6** Que soient regroupées sous une même responsabilité supérieure (actuellement appelée grande fonction) les ressources humaines, les ressources financières, les ressources matérielles et les unités de gestion et services correspondants.
- R./3/7** Que la grande fonction Soutien opérationnel devienne la grande fonction Développement des technologies de l'information et soutien opérationnel.
- R./3/8** Que, considérant le statut national et les responsabilités attribuées à la Sûreté du Québec par la *Loi sur la police* et les liens étroits entre la qualité des enquêtes en matière notamment de crime organisé et la qualité du renseignement criminel, le développement de la fonction du renseignement criminel fasse l'objet d'une priorité à la Sûreté du Québec.
- R./3/9** Que, par-delà les quatre projets issus de la planification stratégique, le mandat de la Direction des renseignements criminels, de même que le profil type des membres de cette direction, soient revus, de manière à recentrer les efforts sur les besoins de la clientèle et de rehausser les compétences des intervenants qui y œuvrent.
- R./3/10** Que, la Sûreté du Québec se dote d'un programme structuré de cueillette, d'analyse et de diffusion du renseignement criminel à moyen et à long terme.
- R./3/11** Que la Sûreté mette en place à la Direction des renseignements criminels un programme permanent de consultation des dossiers d'enquête fermés, notamment en matière de crime organisé, aux fins d'y récolter le maximum de renseignements susceptibles de s'y retrouver.
- R./3/12** Que, aux fins de rendre valide le programme structuré proposé par la recommandation numéro 11 qui précède, la Direction des renseignements criminels consulte de manière formelle et structurée ses clients des unités opérationnelles à la Sûreté comme dans les corps de police municipaux afin d'adapter le produit de ses travaux et d'améliorer l'accessibilité aux renseignements eu égard aux besoins véritables de ces partenaires.
- R./3/13** Que la Sûreté du Québec standardise la description de fonction de tout le personnel d'enquête; que, de plus, ce processus soit formalisé dans des méthodes et des procédures connues d'évaluation et de mise à jour des descriptions de fonctions.
- R./3/14** Que la Sûreté du Québec procède à l'évaluation du personnel d'enquête.

R./3/15 Que la Sûreté du Québec mette en place et/ou renforce les mécanismes de contrôle de la qualité et de la performance de gestion de l'organisation en enquête, dont :

- une grille de tamisage adaptée pour l'initiation et la priorisation des enquêtes, même dans les unités spécialisées d'enquête;
- un comité des décisions judiciaires dont l'existence et les activités seraient mieux connues;
- le recours à un consultant externe, le cas échéant, pour l'évaluation de la performance de gestion en enquête.

R./3/16 Que la Sûreté accélère son projet de décentralisation des fonctions administratives, notamment au profit des districts.

R./3/17 Que, lors de la prochaine édition de son plan stratégique, la Sûreté précise les priorités qu'elle entend poursuivre et en facilite la compréhension.

R./3/18 Que la Sûreté du Québec réalise un Plan directeur des technologies de l'information ou, à tout le moins, se donne une vision, précisant la contribution des technologies de l'information, intégrée au Plan de renouvellement.

R./3/19 Que la Sûreté du Québec se dote d'un tableau de bord de gestion en enquêtes criminelles.

R./3/20 Que la Sûreté du Québec accorde davantage de responsabilités à la direction des technologies de l'information et confère une plus grande visibilité à son mandat.

Que cette unité se voit, en particulier, confier les mandats suivants :

- élaborer le plan stratégique et le plan directeur des technologies de l'information de la Sûreté du Québec;
- développer les orientations technologiques de la Sûreté du Québec et les systèmes les supportant, notamment en ce qui a trait au volet de la reddition de compte;
- assurer l'accès sécuritaire de l'information au personnel autorisé de la Sûreté du Québec et de ses partenaires, dans l'exercice légitime de leurs fonctions;
- proposer à la grande fonction Ressources humaines les activités de formation permettant au personnel une utilisation optimale des technologies de l'information;
- conseiller la direction générale et les gestionnaires de la Sûreté du Québec en matière d'information opérationnelle et de gestion;

- produire annuellement à l'intention de l'État major un rapport mesurant les progrès accomplis par l'organisation dans le déploiement des technologies de l'information et proposant les correctifs à apporter.

Avis numéro 4, adopté à la 29^e réunion tenue le 20 février 2003 : *Le fonctionnement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion de la Sûreté du Québec*

R./4/1 Que, considérant les pratiques reconnues en matière de vérification interne par les professionnels et les politiques du Gouvernement du Québec en la matière, soit rescindée la décision annoncée le 26 novembre 2002 concernant le rattachement de la Direction de la vérification interne et du contrôle de gestion et que celle-ci soit de nouveau rattachée directement à la Direction générale de la Sûreté du Québec; et que cette recommandation soit mise en application dès sa transmission à la Sûreté.

R./4/2 Que le Directeur général de la Sûreté du Québec institue un Comité de vérification défini comme suit :

a) Mandat : le Comité de vérification a pour mandat :

1. de conseiller le Directeur général de la Sûreté sur la politique de vérification;
2. de conseiller le Directeur général de la Sûreté sur le plan d'affaires, les priorités et la promotion de la vérification interne;
3. de conseiller le Directeur général de la Sûreté sur les besoins en ressources humaines et autres de la Direction de la vérification interne et du contrôle de gestion ;
4. de conseiller le Directeur général de la Sûreté sur le recrutement du personnel et les besoins et pratiques de formation professionnelle de la Direction de la vérification interne et du contrôle de gestion;
5. de réviser annuellement les diverses politiques et pratiques liées à la vérification interne et au contrôle de gestion;
6. de recevoir et donner son avis sur la qualité et la rigueur des rapports de vérification interne;
7. d'effectuer tout autre mandat qui pourrait lui être confié par le Directeur général de la Sûreté.

b) Composition : le Comité de vérification se compose :

1. d'un président, issu de l'extérieur de la Sûreté, nommé par le Directeur général de la Sûreté du Québec en consultation avec le Ministre;

2. d'une personne désignée par le Directeur général de la Sûreté;
3. d'une personne choisie d'un commun accord par le Ministre et le Directeur de la Sûreté en raison de son expertise professionnelle en matière de vérification interne et de contrôle de gestion;

Ces personnes étant nommées pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois consécutivement.

- R./4/3** Que, à compter de l'année 2004-2005, soit appliquée une politique de vérification interne conforme aux orientations contenues dans la *Directive concernant la vérification interne* (C.T. 198346 du 28 mai 2002) et s'inspirant du modèle recommandé dans le *Manuel de la pratique professionnelle de la vérification interne dans l'administration publique québécoise*.
- R./4/4** Que la Direction de la vérification interne élabore un plan d'affaires, des priorités et de promotion et le soumette pour avis au Comité de vérification et pour approbation au Directeur de la Sûreté du Québec; que le plan d'affaires (1) précise le diagnostic des forces et faiblesses de l'unité de vérification, (2) identifie ses principaux défis, (3) illustre les avantages pour l'organisation d'une pratique méthodique de la vérification, (4) explicite les conditions nécessaires à son succès; que ce plan d'affaires, les priorités et le plan de promotion soient mis en application à compter de l'exercice 2004-2005.
- R./4/5** Que la Direction de la vérification interne et du contrôle de gestion soit délestée, dans les meilleurs délais, du mandat relatif à l'accès aux documents de la Sûreté et à la protection des renseignements personnels et qu'elle conserve la responsabilité de s'assurer de la suffisance et de l'efficacité des mécanismes mis en œuvre en ces matières.
- R./4/6** Que la Sûreté du Québec recrute davantage son personnel de vérification interne dans le bassin de la fonction publique québécoise, sauf pour la vérification des systèmes d'information policière, sur la base des recommandations que lui fera le comité de vérification.
- R./4/7** Que la Direction de la vérification et du contrôle de gestion rehausse à l'avenir ses exigences à l'égard de la formation académique et à l'égard de l'expérience de travail de ses recrues et que la Sûreté du Québec consente un effort triennal particulier de réponse aux besoins de formation professionnelle et de perfectionnement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion, sur la base des recommandations que lui fera le comité de vérification.
- R./4/8** Que le Comité de vérification s'assure périodiquement que la Direction de la vérification et du contrôle de gestion conserve le contrôle de ses activités, cible clairement ses priorités et veille à la continuité de sa planification, en référence à son plan d'affaires et à son énoncé des priorités.

R./4/9 Que la Direction de la vérification et du contrôle de gestion renforce les mesures de suivi de ses recommandations et qu'elle mette en application, avec l'accord du Comité de vérification, des mécanismes d'évaluation de sa performance.

Avis numéro 5, adopté à la 34^e réunion tenue le 24 avril 2003 : *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*

R./5/1 Que le Ministre prenne les dispositions afin que le gouvernement du Québec modifie le *Règlement sur les normes d'embauche des agents et des cadets de la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux* afin d'imposer l'obtention d'un Diplôme d'études collégiales en techniques policières délivré par le ministère de l'Éducation ou une Attestation d'études collégiales en techniques policières délivrée par un collège d'enseignement général et professionnel, attestation accompagnée d'une promesse d'embauche dans les fonctions de policier par un corps policier, comme exigence académique préalable à l'embauche.

R./5/2 Que le Ministre prenne les dispositions afin que le gouvernement du Québec adopte, conformément à l'article 116 de la *Loi sur la police*, dans un premier temps, un règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête y incluant la formation professionnelle qualifiante initiale puis, un règlement sur les qualités minimales requises pour exercer des fonctions de gestion.

R./5/3 *Qu'en utilisant les catégories de formation policière définies par la Loi sur la police, la Sûreté du Québec procède à une réingénierie de ses processus de gestion de la formation à la lumière des principes généraux définis dans les recommandations qui suivent.*

R./5/4 *Que la détermination des orientations, priorités et budget de formation ainsi que des conditions d'accès aux différents types de formation, soit la responsabilité de l'État-major, après consultation des Grandes fonctions.*

R./5/5 *Que la Direction du développement et de la formation soit transformée en une unité administrative centrale ayant le mandat suivant :*

- 1. conseiller l'État-major, après consultation auprès des Grandes fonctions, pour la détermination des orientations, priorités et budget de la formation ainsi que des conditions d'accès aux différentes types de formation et préparer les documents à cette fin;*
- 2. assurer l'application des orientations et priorités de formation arrêtées par l'État-major, ainsi que des conditions d'accès aux différents types de formation;*
- 3. gérer le budget de formation et en rendre compte à l'État-major;*
- 4. conseiller les Grandes fonctions en matière de formation;*

5. *colliger et rendre accessibles les informations relatives aux différents types de formation;*
6. *développer ou faire développer des activités de formation spécifiquement nécessaires à la Sûreté du Québec;*
7. *préparer, pour adoption par l'État-major, les documents requis par la Loi sur la police en matière de formation;*
8. *compiler, assurer et rendre disponibles les informations sur les activités de formation des membres et du personnel civil de la Sûreté et préparer un rapport annuel;*
9. *exécuter tout autre mandat que lui confie l'État-major.*

R./5/6 *Que les responsabilités des Grandes fonctions en matière de formation soient définies comme suit :*

1. *identifier, conformément aux orientations, priorités et budget de formation établis par l'État-major :*
 - a) *leurs besoins de formation;*
 - b) *la priorisation des personnes admissibles à la formation;*
2. *assurer que les besoins de formation de leurs membres soient satisfaits en regard des orientations, priorités et budget arrêtés par l'État-major et en regard des nécessités du service.*

R./5/7 *Que soit mis en place un système de gestion de l'information approprié pour la gestion de l'information relative à la formation.*

R./5/8 *Que, parallèlement à la réingénierie des processus de gestion de la formation, la Sûreté du Québec clarifie, de façon prioritaire, la situation de la formation des enquêteurs à savoir:*

1. *Que la Sûreté établisse avec certitude le nombre d'enquêteurs actuels qui n'ont jamais reçu une formation initiale en enquêtes;*
2. *Que la Sûreté prenne les dispositions afin d'offrir, dans les meilleurs délais, la formation initiale en enquêtes :*
 - a) *aux enquêteurs qui n'ont pas reçu cette formation conformément à l'entente conclue avec l'École nationale de police du Québec à l'effet de former tous les nouveaux enquêteurs et les enquêteurs de trois ans et moins d'expérience, puis de l'offrir aux autres enquêteurs qui n'auraient jamais reçu cette formation;*

b) *en facilitant l'accès à la formation initiale à tout candidat qualifié à occuper des fonctions d'enquêtes (aménagement d'horaire, remboursement de certains frais, etc.).*

3. *Que la Sûreté procède, dans les meilleurs délais, à l'élaboration du programme de perfectionnement professionnel des enquêteurs, offre ce programme de façon récurrente et voie à sa mise à jour, le tout avec la collaboration de l'École Nationale de Police du Québec.*

R./5/9 Que la Sûreté du Québec poursuive le développement de l'application SYINGE afin de répondre le plus adéquatement possible aux besoins de l'organisation en matière d'information de gestion, en révisant lorsque requis le guide de l'utilisateur.

R./5/10 Que la Sûreté développe, pour chacune des modifications apportées au SYINGE, un plan de communication pour informer les personnes concernées de ces changements.

R./5/11 Que la Sûreté poursuive ses travaux pour implanter complètement l'approche par compétences dans la gestion de ses ressources humaines. Que, conséquemment, la Sûreté s'assure de :

1. confirmer auprès de son personnel son engagement résolu dans l'approche par compétences par son appui envers l'obtention de la formation et des qualifications requises;
2. finaliser l'élaboration des analyses de situation de travail (AST) et des synthèses de compétences clés (SCC) en plus de procéder, lorsque requis, aux mises à jour;
3. produire les guides explicatifs sur l'approche de développement des compétences pour la sensibilisation du personnel;
4. verser les AST et les SCC dans l'Intranet;
5. rechercher l'appui et la collaboration de l'Association des policiers provinciaux du Québec pour l'implantation de l'approche par compétences.

R./5/12 Que la Sûreté entreprenne une réflexion méthodique sur les meilleurs moyens d'intégrer à ses effectifs d'enquêtes des ressources spécialisées dans les diverses disciplines et les divers champs d'études exigeant une formation universitaire de premier ou de deuxième cycle.

R./5/13 Qu'à cette fin, le Directeur général constitue un groupe de travail composé de personnes qualifiées, y incluant des responsables internes de la formation, des représentants de l'ÉNPQ, des représentants du milieu universitaire et des représentants de l'APPQ.

R./5/14 Que le rapport de ce groupe de travail soit déposé au plus tard le 31 mars 2004; qu'une copie du rapport soit transmis au ministre de la Sécurité publique et au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

- R./5/15** Que le processus de dotation soit revu pour les postes d'enquêteurs selon les lignes directrices suivantes :
1. définition claire, selon les analyses de situation de travail, pour chacun des postes d'enquêteurs ou chacune des disciplines ou domaine d'enquêtes, des exigences requises;
 2. établissement d'un mécanisme d'évaluation rigoureux des connaissances, y incluant un examen écrit de qualification, qui respecte la philosophie de gestion de l'approche par compétences.
- R./5/16** Qu'en fonction des nouvelles exigences académiques applicables aux postes d'officier, la Sûreté s'assure qu'au moment de la prise du poste, tout nouvel officier ne détenant pas la formation académique requise s'engage à se conformer à ces nouvelles exigences dans un délai de quatre ans comme stipulé dans la nouvelle directive EMP. PLAC. – 19.
- R./5/17** Que la Sûreté revoie la directive EMP. PLAC. - 31 relative à la dotation des postes d'agents et des sous-officiers en fonction des nouvelles exigences.
- R./5/18** Que la Sûreté du Québec procède à l'évaluation annuelle systématique de tous ses officiers.
- R./5/19** Que, selon la recommandation R./3/15 formulée par le Conseil dans son avis intitulé *La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*, la Sûreté du Québec mette en place et/ou renforce les mécanismes de contrôle de la qualité et de la performance de gestion de l'organisation en enquête.
- R./5/20** Que la Sûreté s'assure de disposer de directives claires en matière de gestion de la performance pour l'ensemble du personnel (agents, sous-officiers et officiers).
- R./5/21** Que, étant donné le bassin de candidats à être soumis au Programme de gestion de carrière, la Sûreté prenne les dispositions nécessaires pour accélérer le traitement des dossiers.
- R./5/22** Que la Sûreté procède, dans les meilleurs délais, à l'élaboration de la cartographie et la verse dans l'Intranet.
- R./5/23** Que la Sûreté procède, sans délai, à la préparation d'un plan général de relève, en collaboration avec les Grandes fonctions, en tenant compte non seulement des besoins en effectifs, mais aussi de la nécessité d'assurer le maintien du niveau des compétences requis pour contrer efficacement la criminalité.
- R./5/24** Que la Sûreté établisse une directive visant la mise à jour annuelle de ce plan de relève.

Avis numéro 6, adopté à la 34^e réunion tenue le 24 avril 2003 : *L'apport de la Sûreté du Québec au partenariat policier en enquête*

- R./6/1** Que, aux fins d'accroître la sécurité de la population et la protection du processus judiciaire, d'assurer une lutte plus efficace à la criminalité organisée, de renforcer le partenariat entre corps policiers et de donner pleine application aux dispositions du décret 112-2001, le ministre de la Sécurité publique confirme le caractère prioritaire du développement, de même que de l'analyse du renseignement criminel et de son partage entre les corps policiers.
- R./6/2** Que, aux fins d'appliquer la recommandation R./6/1, le ministre de la Sécurité publique, conformément à sa responsabilité prescrite à l'article 306 de la *Loi sur la police*, propose au gouvernement la création, au sein de la structure supérieure du ministère, d'un poste de coordonnateur du renseignement criminel, nommé par le gouvernement et ayant pour mandat :
- a) de présider le comité de gestion du SRCQ et d'agir comme directeur de l'organisme;
 - b) d'animer le processus de planification et d'établissement des priorités et des orientations en matière de développement et d'analyse du renseignement criminel;
 - c) de veiller au partage du renseignement criminel entre les corps policiers;
 - d) de conseiller le ministre de la Sécurité publique en matière de renseignements criminels stratégiques concernant les liens fonctionnels entre le Service du renseignement criminel du Québec et les divers ministères intéressés du gouvernement ainsi que les divers groupes et comités interministériels et intergouvernementaux susceptibles d'être concernés par cette question et d'assurer lui-même selon les directives du Ministre, les liens nécessaires entre le SRCQ et les entités du gouvernement;
 - e) de veiller à l'atteinte des objectifs assignés à la gestion du renseignement criminel telle que définie par le décret 112-2001;
 - f) de superviser l'utilisation du budget accordé au SRCQ;
 - g) d'accomplir toute autre tâche que lui confie le Ministre.
- R./6/3** Que le budget actuellement attribué au SRCQ soit rapatrié au sein du ministère de la Sécurité publique sous la supervision du coordonnateur du renseignement criminel.
- R./6/4** Que le comité de gestion du SRCQ statue, pour l'exercice 2004-2005, sur les orientations et le plan de développement de l'organisme ainsi que sur les moyens à mettre en œuvre, et soumette un projet pour approbation au Ministre.

- R./6/5** Que le Ministre s'assure que le niveau de ressources budgétaires du SRCQ sera révisé et conséquent avec le plan de développement de l'organisme arrêté par lui.
- R./6/6** Qu'un nouvel objectif soit attribué à la gestion du renseignement criminel telle que définie par le décret 112-2001, à savoir :
- « La planification périodique des travaux de développement et d'analyse du renseignement criminel »
- R./6/7** Que soit créé, sous le SRCQ, un comité des usagers du SARC afin d'assurer une gestion collégiale du système, à moins que la gestion du SARC soit véritablement placée sous le SRCQ.
- R./6/8** Que, aux fins de donner suite aux recommandations R./6/2, 3 et 6 qui précèdent, le ministre de la Sécurité publique soumette au gouvernement du Québec les amendements nécessaires au décret 112-2001.
- R./6/9** Que le ministre de la Sécurité publique donne mandat à l'École nationale de police du Québec d'élaborer, en consultation avec les corps policiers et les spécialistes en la matière, un programme de formation en renseignement criminel, lequel devrait notamment porter sur les matières suivantes :
- le contenu du renseignement, ses différentes phases et son utilisation;
 - le développement de l'analyse en renseignement;
 - le rôle des policiers opérationnels en matière de renseignement;
 - l'utilisation des technologies en renseignement;
 - la compatibilité technique des systèmes d'information;
 - le respect des chartes dans la manipulation des renseignements;
 - les meilleures pratiques dans le partage du renseignement;
 - le rapprochement du renseignement des activités d'enquêtes;
 - la sécurité du renseignement.
- R./6/10** Que la Sûreté du Québec, en conformité avec les articles 50 et 52 de la *Loi sur la police*, précise et soumette à l'approbation du ministre de la Sécurité publique un énoncé de mission en matière de renseignement criminel; que cet énoncé de mission traite en particulier des éléments suivants :

- a) la nature et la portée des responsabilités de la Sûreté du Québec, en sa qualité de corps de police national, en matière de renseignements criminels;
- b) les modalités d'accès au renseignement criminel, dont dispose la Sûreté du Québec, pour les organisations policières œuvrant sur le territoire québécois, y incluant ses propres bureaux régionaux d'enquête;
- c) les modalités techniques permettant l'accès audit renseignement criminel;
- d) le rôle de la Direction des renseignements criminels de la Sûreté du Québec et ses modes de fonctionnement en relation avec les organisations policières œuvrant sur le territoire québécois.

Que cet énoncé de mission soit mis en place au plus tard pour l'exercice 2004-2005.

- R./6/11** Que la Direction des renseignements criminels de la Sûreté du Québec s'engage résolument sur la voie de la production d'analyses en renseignements criminels, que celles-ci aient un caractère tactique ou stratégique et qu'elle les rende accessibles lorsqu'elles interpellent des responsabilités assumées par d'autres corps policiers ou des bureaux régionaux d'enquête de la Sûreté du Québec.
- R./6/12** Que la Direction des renseignements criminels accélère la mise en place du bureau de l'analyse stratégique et qu'elle fixe à cette unité un certain nombre d'objectifs de productivité.
- R./6/13** Que la Sûreté du Québec fasse périodiquement rapport au ministre de la Sécurité publique sur les orientations et les modalités de la mise en place du SARC à l'échelle du Québec et qu'elle informe le Ministre des interventions entreprises auprès du SPVM aux fins d'établir un partenariat d'échange de renseignement entre le SARC administré par la Sûreté du Québec et celui du SPVM.
- R./6/14** Que l'unité de coordination des ERM, sous laquelle est placée l'équipe des renseignements criminels des ERM, fasse davantage bénéficier de l'information colligée les corps de police impliqués dans les ERM, de même que les bureaux régionaux d'enquêtes de la Sûreté du Québec, une fois l'enquête complétée.
- R./6/15** Que la Sûreté transmette au SPVM dans son intégralité toute l'information colligée dans le système G-11 eu égard à l'opération Printemps 2001 et qu'elle fasse de même en ce qui concerne les autres sujets sur lesquels s'est depuis penchée l'ERM de Montréal.
- R./6/16** Que le ministre de la Sécurité publique consulte la Sûreté et ses principaux partenaires dans les ERM en vue d'évaluer l'opportunité de reconduire le projet des ERM au-delà de 2004 pour les motards criminels et, le cas échéant, apporte au modèle différents correctifs destinés à redonner un plus grand rôle aux partenaires de la Sûreté.

R./6/17 Que, dans l'hypothèse où le Ministre considérerait utile de poursuivre pour une période additionnelle le modèle des ERM, eu égard à la lutte aux motards criminels, voire même à l'égard de d'autres types de criminalités organisées, les éléments suivants soient sérieusement envisagés :

- Que le coordonnateur provincial demeure un officier de la Sûreté du Québec placé sous la direction d'un comité de gestion des ERM, présidé par le directeur général de la Sûreté du Québec, et sur lequel devraient siéger un représentant du Ministre choisi et nommé par lui, un représentant du SPVM, un représentant de la GRC et un représentant des directeurs de police municipaux;
- Que le mandat, les responsabilités et le rôle de chacun des intervenants dans la structure des ERM (comité de gestion, coordonnateur provincial, comités régionaux, responsables d'escouades) soient davantage explicités à la lumière de l'expérience vécue;
- Que les comités régionaux continuent d'assumer un rôle conseil quant aux priorités régionales à établir et qu'ils assument la gestion de la rotation des effectifs des ERM;
- Que chacun des comités régionaux d'ERM s'élise un président;
- Que dans la mesure du possible et là où les circonstances le permettent, notamment à Montréal, les ERM soient dirigées par un officier municipal, sous réserve que ceux-ci disposent des compétences requises;
- Que les enquêteurs affectés aux ERM, y incluant ceux en provenance des corps de police municipaux, sous réserve de circonstances exceptionnelles, demeurent en poste pour la durée des projets ministériels (généralement échelonnés sur trois ans).

R./6/18 Que dans l'objectif de faciliter la collaboration au sein des ERM, les mesures suivantes soient considérées :

- Que le renseignement criminel amassé et analysé par l'unité centrale de coordination soit rendu accessible aux ERM en ce qui a trait aux éléments concernant leurs territoires respectifs;
- Que le personnel des ERM puisse disposer d'uniformes, voire même d'un matériel, identifiés à l'effigie des ERM, afin que l'exposition médiatique soit partagée;
- Que soit ajoutée une politique d'encadrement relative au plan d'accueil des recrues des ERM.

R./6/19 Que le ministre de la Sécurité publique s'assure auprès de la direction de la Sûreté que les intervenants agissant dans les trois niveaux d'enquêtes à la Sûreté assumeront pleinement leurs responsabilités opérationnelles quant aux mandats leur ayant été confiés via le partage opérationnel interne des responsabilités.

R./6/20 Que la Sûreté réévalue pour l'exercice budgétaire 2004-2005 la répartition des ressources humaines en enquête dans les trois niveaux et qu'elle réajuste, le cas échéant, en fonction des véritables besoins enregistrés.

R./6/21 Que le Ministre mandate la Direction des affaires policières, de la prévention et des services de sécurité et de protection du ministère de la Sécurité publique afin de documenter le phénomène de l'arrimage des services lorsque la Sûreté est appelée à intervenir sur un territoire municipal urbain où agit encore un corps de police municipal; que soit proposé au Ministre un mécanisme de gestion de ces situations potentiellement perturbantes.

Avis numéro 7, adopté à la 45^e réunion tenue le 17 mars 2004 : *La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec*

R./7/1 Que le directeur général de la Sûreté s'assure du maintien et de la consolidation d'une Division conseil et affidavits centralisée afin que les contrôles qu'elle est appelée à mener sur les projets de surveillance électronique soient renforcés et accrus.

R./7/2 Que, en conformité avec la recommandation numéro **R./7/1**, le projet de politique de gestion en élaboration « Surv.-02 »¹⁰, soit modifié en tenant compte des ajouts suivants, et mis en vigueur au plus tard le 31 mars 2005 :

1. Que dans les principes généraux, il soit rappelé qu'aux fins de pouvoir effectuer de la surveillance électronique, un policier doit avoir été désigné conformément à l'article 186(5) du *Code criminel*;
2. Que les responsabilités exclusives de la Division conseil et affidavits soient davantage précisées;
3. Qu'une mise à jour tenant compte des récentes modifications au *Code criminel* y soient insérées;
4. Qu'une section relative à l'écoute préventive faite par « body pack » (article 184.1 du Code) y soit incluse eu égard aux conditions à réunir au préalable et à la façon de disposer des interceptions après une opération, notamment quant à la destruction des enregistrements;
5. Que, par souci de conformité à la Directive ministérielle, l'obligation de consulter un procureur de la Couronne y soit énoncée lorsque est envisagée l'obtention d'une autorisation de surveillance électronique en vertu de l'article 184.2 du *Code criminel* (avec consentement);
6. Que les procédures à suivre, telles que prévues dans la partie 2 du « volume de référence en matière de surveillance électronique à la Sûreté du Québec », y soient clairement explicitées.

¹⁰ Dont un exemplaire est présenté à l'annexe 8

R./7/3 Que la Sûreté documente davantage les activités de la Division conseil et affidavit, notamment quant aux données suivantes :

1. Nombre de dossiers et provenance des demandes en surveillance électronique;
2. Nombre de dossiers refusés par la Division conseil et affidavits aux escouades;
3. Nombre de dossiers où la Division a requis des escouades des compléments d'enquête avant de donner suite à la demande de surveillance électronique;
4. Nombre de demandes préventives qui ont été réalisées en conformité avec l'article 184.1 du *Code criminel* et ce, bien qu'en ce domaine le corps policier n'ait pas à requérir une autorisation auprès d'un juge;
5. Que ces statistiques en provenance de la Division conseil et affidavits soient compilées et analysées dans un rapport annuel à soumettre à compter du 1^{er} mai 2005 au directeur général adjoint aux enquêtes.

R./7/4 Que soit soumis, le 1^{er} juin de chaque année, au ministre de la Sécurité publique, un rapport annuel composé d'analyses traitant de la surveillance électronique et indiquant notamment les éléments suivants :

1. Le nombre total d'autorisations obtenues et refusées par le juge :
 - En vertu de l'article 184.2 du Code / consentement;
 - En vertu des articles 185 – 186 du Code / sans consentement;
 - En vertu de l'article 487.(2.1) du Code / perquisitions informatiques;
 - En vertu de l'article 487 .01 du Code / mandat général;
 - En vertu de l'article 487.01 (4) / vidéo;
2. La répartition du nombre d'autorisations, la répartition du volume de lignes (par exemple en heure d'écoute), et le nombre total de dispositifs installés selon les catégories suivantes :
 - Escouades mixtes (régionales)
 - Crime organisé;
 - Crimes contre la propriété;
 - Crimes contre la personne;
 - Autres;
 - Assistances toutes catégories aux S.M.
3. Le nombre de cibles pour lesquelles des poursuites ont été entamées.

- R./7/5** Que le contenu de l'instruction interne intitulée « Interception d'une communication privilégiée » et destinée aux préposés à l'écoute soit maintenue et que ses faits saillants soient reproduits à même la politique de gestion de la Sûreté intitulé « Surv.-02. ».
- R./7/6** Que la politique de gestion « Surv.-02 » soit amendée de manière à ajouter que suite à l'arrestation et l'incarcération de la ou des cibles, la Division conseil et affidavits soit informée de l'événement par l'escouade de manière à ce que le Service de la surveillance électronique puisse décider de la poursuite ou non des interceptions (lorsque le délai n'est pas expiré).
- R./7/7** Que le ministre de la Sécurité publique saisisse le procureur général du Québec de la problématique entourant les rapports annuels produits en vertu de l'article 195 du *Code criminel*.
- R./7/8** Qu'en attendant que le Procureur général statue sur les suites à donner à cette problématique, le ministère de la Sécurité publique mette sur pied un comité de travail composé de la GRC, du SPVM, du Service de police de Québec, de la Sûreté du Québec et d'un représentant du Procureur général, afin d'établir une perception commune des données à insérer au rapport annuel.
- R./7/9** Que la Division conseil et affidavits, du Service de la surveillance électronique, s'assure que les documents produits, notamment le volume de référence en surveillance électronique, de même que l'affidavit fictif et annoté, soient disponibles à chacun des enquêteurs agissant dans les unités spécialisées (crimes majeurs et crime organisé); que ces documents soient également disponibles dans l'intranet de la Sûreté du Québec uniquement pour les enquêteurs des escouades spécialisées.
- R./7/10** Que dans le cadre d'une session de formation annuelle offerte aux gestionnaires d'enquête et aux enquêteurs agissant pour le compte d'escouade spécialisée, la Division conseil et affidavits donne une séance introductive sur les paramètres de la surveillance électronique en traitant les éléments suivants :
- les prescriptions du *Code criminel* / partie VI;
 - la jurisprudence;
 - la démarche visant l'obtention d'un mandat de surveillance électronique;
 - les points importants à vérifier dans la confection des affidavits.
- R./7/11** Que le Ministre appuie la Sûreté et le SPVM dans leurs revendications auprès du gouvernement fédéral aux fins que, dans le cadre des modifications à insérer au *Code criminel*, le volet de la sécurité et de l'intégrité des employés des entreprises de communication affectés aux mandats policiers soit visé.

Avis numéro 8, adopté à la 45^e réunion tenue le 17 mars 2004 : *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec*

R./8/1 Que, tant pour se conformer aux exigences de la *Loi sur la police* que pour mieux connaître et améliorer ses pratiques d'enquête, la Sûreté du Québec se donne comme priorité de parfaire le rapport annuel qu'elle doit fournir au ministre de la Sécurité publique afin de permettre d'en tirer les analyses appropriées.

R./8/2 Que la Sûreté, au moyen des directives appropriées relatives aux perquisitions, fasse de l'alimentation du système de cueillette des données sur les mandats de perquisition une obligation professionnelle formelle des unités et personnes concernées et que la directive identifie clairement les obligations respectives des unités et des personnes.

R./8/3 Que, aux fins d'appliquer correctement la recommandation *R./8/1*, la Direction générale de la Sûreté reconfirme la responsabilité de la Grande fonction enquêtes criminelles (GFEC) de produire le rapport annuel sur les perquisitions et en particulier :

- 1) Donne à la GFEC la responsabilité de s'assurer que le système de cueillette des informations relatives aux perquisitions soit bien alimenté;
- 2) Donne à la GFEC la responsabilité d'encadrer et de diriger les unités concernées dans la production de toutes les informations nécessaires au rapport annuel sur les perquisitions;
- 3) Invite la GFEC à produire un document explicatif quant à la façon de remplir le préformat MMP et à s'assurer de sa diffusion et de sa mise en œuvre;
- 4) Demande à la GFEC de rédiger le rapport annuel sur les perquisitions en soignant la présentation des données et l'établissement de totaux et en fournissant, avec les tableaux, les notes explicatives nécessaires à leur compréhension et à leur interprétation.

R./8/4 Que la Sûreté mette en place sans délai un plan d'action prioritaire pour que soit éliminé, avant la fin de l'exercice 2005-2006, une situation ayant pour conséquence que des nouveaux enquêteurs de poste attendent plusieurs mois avant de pouvoir suivre les cours nécessaires à l'accomplissement de leur fonction et à l'utilisation efficace des méthodes d'enquêtes, dont les perquisitions.

R./8/5 Que le plan d'action prioritaire défini à la recommandation *R./8/4* comporte en particulier les dispositions suivantes :

- 1) l'accès à un stage pour ses nouveaux enquêteurs de poste qui n'ont pas d'expérience en enquête et ce, dans des unités où ils pourront être parrainés pendant quelques mois à l'égard des méthodes d'enquête comme les perquisitions.
- 2) la mise sur pied d'un Service conseil de garde à la Sûreté, disponible 24 heures sur 24, ayant pour mandat de conseiller, notamment sur le plan opérationnel, ses unités

d'enquête, particulièrement celles oeuvrant en région, en matière de perquisition comme de toute autre méthode d'enquête.

R./8/6 Que la Sûreté du Québec et l'École nationale de police du Québec (ÉNPQ) concentrent leurs efforts de formation en enquête, en regard des perquisitions, selon les orientations suivantes :

- 1) qu'une formation de base pour les enquêteurs affectés aux crimes majeurs contienne un volet sur les perquisitions adapté aux besoins en enquête en ce domaine et qui s'inspire de ce qui se fait au crime organisé;
- 2) que la formation de base sur le crime organisé actuellement donnée à la Sûreté du Québec et la formation suggérée au paragraphe 1) qui précède sur le crime majeur deviennent des cours offerts à l'ÉNPQ dans le cadre du perfectionnement professionnel.

R./8/7 Que la Sûreté, à l'égard des documents de gestion et des outils d'appoints qu'elle fournit à son personnel d'enquête relativement aux perquisitions :

- 1) mette à jour, d'ici le 30 septembre 2004, et en tenant compte de la recommandation **R./8/2**, ses directives concernant les perquisitions, notamment les directives MŒURS-06 et OPÉR.GÉN.-36.
- 2) se dote, d'ici le 31 mars 2005, d'un guide de rédaction des affidavits sur le modèle de celui qu'utilise le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) avec des exemples d'autorisations judiciaires commentés selon leurs forces et leurs faiblesses et qu'elle en fasse une diffusion large et efficace aux unités concernées.
- 3) s'inspire des rapports produits par le Comité de décisions judiciaires pour produire des numéros du bulletin *Info-enquête* relatant des problèmes dans l'utilisation de certaines méthodes d'enquête comme les perquisitions.
- 4) continue à s'assurer que tous ces documents et outils sont disponibles au moyen de son intranet.

R./8/8 Que la Sûreté priorise le développement et l'application du rapport progressif d'enquête afin d'assurer le recensement et l'utilisation rapide de toutes les informations pertinentes nécessaires à la rédaction des affidavits et que, dans son prochain rapport annuel, elle fasse le point sur l'état d'avancement de son développement.

R./8/9 Que la Sûreté, comme le recommandait déjà la Commission Poitras (recommandation 84), veille à ce que l'affiant, agissant pour une demande de mandat de perquisition, ait une connaissance personnelle des faits du dossier, pour avoir participé à l'enquête.

R./8/10 Que la Sûreté officialise la pratique de révision des affidavits en s'inspirant des orientations qui suivent :

- 1) mise au point d'un formulaire administratif, disponible dans l'Intranet, identifiant les noms, statut et coordonnées de l'affiant et du réviseur de toute demande d'autorisation judiciaire pour perquisition;
- 2) conservation de ces formulaires dans les unités à des fins de consultation rapide
- 3) insertion au formulaire d'un espace permettant à l'affiant de motiver, le cas échéant, l'absence du nom du réviseur

R./8/11 Que la Sûreté sensibilise ses enquêteurs aux principes devant régir leur comportement à l'égard des juges, dont en particulier :

- 1) éviter de chercher à résumer de vive voix le contenu de l'affidavit;
- 2) éviter d'imposer sa présence au juge pendant qu'il étudie l'affidavit;
- 3) s'enquérir auprès d'un juge qui demande des éclaircissements verbaux sur un affidavit, si ces éclaircissements doivent faire l'objet de modifications dans l'affidavit.

R./8/12 Que la Sûreté encourage la pratique voulant que l'enquêteur principal dans un enquête agisse le moins possible, lors de perquisitions dans le cadre de cette enquête, comme superviseur de perquisitions.

R./8/13 Que la Sûreté, avant la fin de l'exercice 2005-2006, prépare des formulaires standards et informatisés de planification des perquisitions, disponibles par l'intranet, sous la forme de listes d'éléments stratégiques et logistiques à considérer lors de la planification de toute perquisition (listes qui pourraient s'inspirer de celles contenues dans le Guide d'intervention en matière de perquisition) que le responsable de la planification d'une perquisition devra remplir, signer et dater, afin d'indiquer les éléments pertinents dont il a tenu compte lors de sa planification et ceux qui ne s'appliquent pas.

R./8/14 Que la Sûreté prépare, avant la fin de l'exercice 2005-2006, un formulaire standard et informatisé de contrôle de la qualité des perquisitions, disponible par l'intranet, de façon à ce que le responsable de ce contrôle, pour chaque perquisition :

- 1) note succinctement si un plan d'opération de la perquisition a été préparé et, le cas échéant, si on l'a suivi ou si on a dû y déroger, et si oui, pourquoi;
- 2) indique si tous les documents et rapports devant être produits et remis par les différents intervenants concernés lors de la perquisition l'ont été et si, le cas échéant, ils ont été vérifiés;
- 3) indique si des corrections ont dû être apportées à ces rapports et, le cas échéant, en explique la raison;

- 4) fait tout commentaire pertinent quant à des problèmes survenus lors du déroulement de l'opération dans une optique de gestion et de procédures internes.

R./8/15 Que la Sûreté instaure une pratique administrative, avant la fin de l'exercice 2005-2006, prescrite par directive, pour les perquisitions menées en vertu des articles 487 du *Code criminel* et 11 de la LRDS, et pour tout autre type de perquisitions supplémentaires qu'elle jugera utile, obligeant toutes ses unités d'enquête à :

- 1) tenir un registre interne informatisé sur les perquisitions dans lequel on devra :
 - (A) identifier le responsable de la planification de chaque perquisition;
 - (B) indexer tous les documents relatifs à la planification de chacune de ces perquisitions, notamment ceux identifiés à la recommandation **R./8/13** et le plan de perquisition en bonne et due forme;
 - (C) identifier le responsable du contrôle de la qualité de chaque perquisition;
 - (D) indexer le rapport de contrôle de qualité identifié à la recommandation **R./8/14**
- 2) archiver, pour chaque perquisition inscrite au registre interne sur les perquisitions identifié au paragraphe 1) précédent, les documents suivants :
 - (A) le formulaire identifiant l'affiant et le réviseur de la demande d'autorisation judiciaire identifié à la recommandation **R./8/10**
 - (B) les documents relatifs à chacune ces perquisitions, notamment ceux identifiés à la recommandation **R./8/13**, et le plan en bonne et due forme préparé par le responsable de la perquisition;
 - (C) en l'absence d'un plan en bonne et due forme, un formulaire, signé et daté par le responsable de la perquisition, expliquant une telle absence;
 - (D) le rapport de contrôle de qualité, tel qu'identifié à la recommandation **R./8/14**, signé et daté par le responsable de ce contrôle.

R./8/16 Que la Sûreté officialise, d'ici le 31 mars 2005, l'existence du Comité de décisions judiciaires au moyen d'une directive appropriée et qu'on prévoie d'y définir son mandat, notamment à l'égard des décisions judiciaires qu'il doit nécessairement et automatiquement analyser, son statut, sa composition et son mode de fonctionnement.

R./8/17 Que la Sûreté mandate une unité, au sein de la Grande fonction enquêtes criminelles, afin :

- 1) qu'elle répertorie les décisions judiciaires devant faire l'objet d'une analyse automatique par le Comité;

- 2) qu'elle propose au Comité d'analyser toute autre décision judiciaire qui n'entre pas dans le champ des décisions devant être automatiquement portées à son attention, mais qu'il pourrait être intéressant d'analyser;
- 3) qu'elle fasse rapport, une fois par année, à la Direction générale, sur le suivi des recommandations contenues dans les rapports produits par le Comité de décisions judiciaires.

Avis numéro 9, adopté à la 47^e réunion tenue le 4 mai 2004 : *La pratique des entrevues et des interrogatoires à la Sûreté du Québec*

R./9/1 Que la Sûreté du Québec formalise, sur le support qu'elle jugera approprié, les modalités et la prise de déclarations extrajudiciaires faites hors vidéo.

R./9/2 Que la Sûreté du Québec revoie le projet de politique de gestion ENQ. CRIM. – 38 datant de septembre 2003 en y intégrant les dispositions qui suivent :

- 1) l'ordre de priorité de l'utilisation des salles d'enregistrement vidéo;
- 2) les modalités de l'enregistrement impliquant :
 - (a) que l'enregistrement débute avant l'arrivée du suspect;
 - (b) que l'enregistrement se termine lorsque le suspect quitte définitivement la salle d'interrogatoire, à la fin de celui-ci;
 - (c) que soit rendue obligatoire la récapitulation après chaque déplacement d'un suspect lors d'un interrogatoire;
- 3) la désignation du palier hiérarchique autorisé à approuver de ne pas avoir procédé à l'enregistrement vidéo d'un interrogatoire lorsque requis et la nécessité de motiver une telle décision au dossier d'enquête.

Que la politique de gestion révisée soit mise en place le ou avant le 31 décembre 2004.

R./9/3 Que la Sûreté du Québec effectue, conformément à une recommandation émise à cet effet par son Comité des décisions judiciaires, une étude sur l'opportunité d'utiliser l'enregistrement audio dans les cas de non disponibilité de salle d'interrogatoire vidéo et, le cas échéant, d'inclure cette procédure à la politique de gestion ENQ. CRIM.-38.

R./9/4 que la Sûreté du Québec prenne les dispositions nécessaires pour renforcer la contribution du Service d'analyse du comportement lors des interrogatoires :

- 1) en s'assurant que les services d'assistance et de soutien de cette unité soient bien connus des unités d'enquêtes (du Grand quartier général, dans les Bureaux régionaux d'enquêtes ainsi que dans les postes);
- 2) en s'assurant que les sergents-superviseurs rappellent aux enquêteurs intervieweurs l'importance de consulter le Service d'analyse du comportement dans les dossiers identifiés au projet de politique de gestion ENQ. CRIM. – 38.

R./9/5 Que la Sûreté du Québec prenne les dispositions nécessaires pour assurer à tout le personnel d'enquête une connaissance et une compréhension de base du phénomène des fausses confessions.

R./9/6 Qu'à l'égard des droits constitutionnels des personnes arrêtées ou détenues, la Sûreté du Québec prenne notamment les dispositions suivantes :

- 1) qu'un rappel des notions de droits constitutionnels soit prévu dans une prochaine parution de l'Info-Enquête;
- 2) que les notions de droits constitutionnels soient abordées dans les formations d'induction des recrues et des sous-officiers.

R./9/7 Que la Sûreté du Québec, en ce qui concerne le Comité des décisions judiciaires :

- (1) officialise la procédure visant à s'assurer que le Comité des décisions judiciaires soit saisi des décisions sur voir-dire et les jugements des divers tribunaux pouvant avoir une incidence sur la pratique des interrogatoires;
- (2) prenne en compte les recommandations émises par ledit Comité;
- (3) s'assure de la diffusion de l'information par les canaux de diffusion en place à la Sûreté.

R./9/8 Que la Sûreté du Québec élabore, en consultation avec l'ÉNPQ, un guide sur les interrogatoires traitant de la préparation préalable à la conduite d'un interrogatoire, des différentes étapes de la technique d'interrogatoire en plus de clarifier les limites imposées par la Charte et la jurisprudence.

R./9/9 Que la Sûreté du Québec élabore, pour les enquêtes spécialisées, d'ici le 31 décembre 2004, un formulaire électronique type pour permettre la compilation de données statistiques détaillées sur l'interrogatoire vidéo, mais aussi pour les interrogatoires qui ne sont pas filmés, prévoyant notamment le numéro de dossier, la nature du délit, la date de l'interrogatoire, la durée, la présence ou non d'aveux, le matricule des enquêteurs (intervieweur et back-up), et toute autre information jugée pertinente par le corps policier.

R./9/10 Que les gestionnaires d'enquête supervisent plus étroitement les interrogatoires, filmés ou non, et particulièrement lorsque la confession est importante pour démontrer la culpabilité d'un suspect.

R./9/11 Que tout interrogatoire vidéo et, le cas échéant, audio, qui selon le gestionnaire d'enquête, présente des irrégularités soit systématiquement soumis au Service d'analyse du comportement, pour analyse, et que les mesures appropriées soient prises.

ANNEXE 7

***SYNTHÈSES DES AVIS DU CONSEIL DE
SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA
SÛRETÉ DU QUÉBEC***

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : MISSION ET PRINCIPES DIRECTEURS	8
LE PROJET « MISSION, VISION, VALEURS » DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC. (AVIS NUMÉRO 2)	8
I.1 LE CONTEXTE	8
I.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL	8
I.3 LES CONSTATS DU CONSEIL	9
I.4 LE CONTENU DU DOCUMENT DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC ET L'APPRÉCIATION DU CONSEIL	10
CHAPITRE II : MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE SANCTIONS INTERNES	12
II.1 UN REDRESSEMENT AMORCÉ EN MATIÈRES D'AFFAIRES INTERNES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 1)	12
II.1.1 <i>Le contexte</i>	12
II.1.2 <i>La démarche du Conseil</i>	12
II.1.3 <i>Les constats du Conseil</i>	13
II.1.4 <i>L'appréciation du Conseil</i>	14
II.2 LE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION DE LA VÉRIFICATION ET DU CONTRÔLE DE GESTION DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 4)	15
II.2.1 <i>La démarche du Conseil</i>	15
II.2.2 <i>Les constats du Conseil</i>	16
II.2.3 <i>L'appréciation du Conseil</i>	18
Chapitre III : Gestion et encadrement	19
III.1 LA STRUCTURE, LA GESTION ET L'ENCADREMENT EN MATIÈRES D'ENQUÊTES CRIMINELLES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 3)	19
III.1.1 <i>Le contexte</i>	19
III.1.2 <i>La démarche du Conseil</i>	19
III.1.3 <i>Les constats du Conseil et ses recommandations</i>	19
III.2 LA FORMATION ET LA GESTION DE LA CARRIÈRE EN ENQUÊTES CRIMINELLES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC	22
III.2.2 <i>La démarche du Conseil</i>	22
III.2.3 <i>Les constats du Conseil et ses recommandations</i>	23

III.3 L'APPORT DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC AU PARTENARIAT POLICIER EN ENQUÊTE (AVIS NUMÉRO 6)	25
III.3.1 <i>Le contexte</i>	25
III.3.2 <i>La démarche du Conseil</i>	25
III.3.3 <i>Les constats du Conseil et ses recommandations</i>	26
III.4 AVIS NO. 10 : LES FONCTIONS CONSEIL EN ENQUÊTES	28
III.4.1 <i>Le contexte</i>	28
III.4.2 <i>La démarche du Conseil</i>	29
III.4.3 <i>Les constats et recommandations du Conseil</i>	29
IV.1 LA PRATIQUE DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (NUMÉRO 7)	31
IV.1.2 <i>La démarche du Conseil</i>	31
IV.1.3 <i>Les constats du Conseil et ses recommandations</i>	31
IV.2 LA PRATIQUE DES PERQUISITIONS À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 8)	34
IV.2.1 <i>Le contexte</i>	34
IV.2.2 <i>La démarche du Conseil</i>	34
IV.2.3 <i>Les constats du Conseil et ses recommandations</i>	35
IV.3 LA PRATIQUE DES ENTREVUES ET DES INTERROGATOIRES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 9)	37
IV.3.1 <i>Le contexte</i>	37
IV.3.2 <i>La démarche du Conseil</i>	37
IV.3.3 <i>Les constats du Conseil et ses recommandations</i>	38
CONCLUSION	41

INTRODUCTION

Dans la foulée de la mission qui lui a été confiée par la *Loi sur la police*, notamment de son article 292 selon lequel le domaine d'intervention du Conseil a essentiellement trait aux activités de la Sûreté du Québec en matière d'affaires internes et de gestion et de pratiques à l'égard des enquêtes criminelles, et conformément au plan stratégique qu'il a adopté lors de sa 7^{ème} réunion tenue le 7 février 2002, le Conseil de surveillance des activités du Québec (ci-après appelé le Conseil) a produit dix avis pour le ministre de la Sécurité publique.

Ces avis faisant près d'un millier de pages, sans compter les annexes, le Conseil a jugé nécessaire, au moyen du présent document, d'en produire des synthèses de façon à permettre d'en donner une idée préliminaire la plus juste possible. Le Conseil désire cependant faire trois mises en garde à l'égard de ces synthèses.

D'abord, jusqu'à un certain point, ces synthèses s'adressent à des lecteurs avertis dans la mesure où, bien entendu, elles sont dépouillées de plusieurs éléments explicatifs et demandent donc au lecteur certaines connaissances préalables tant à l'égard de la réalité policière que des particularités organisationnelles et historiques de la Sûreté du Québec (ci-après appelée la Sûreté). Les avis du Conseil sont des analyses détaillées et traitent d'éléments parfois fort précis qui, s'ils y sont expliqués de fond en comble, ne le sont pas dans ces synthèses.

Ensuite, ces synthèses, si on les a voulu aussi fidèles que possible au contenu des avis, ne permettent naturellement pas d'en inférer toutes les nuances. Si le Conseil se dit satisfait ou non de certains éléments analysés, il ne faut pas en conclure que tout ce qui s'y rapporte est satisfaisant ou non. De plus, pour en arriver à de telles conclusions, le Conseil a souvent dû, préalablement, se doter d'un bon bagage de connaissances théoriques ou juridiques, par exemple, sans lesquelles il n'aurait pas pu se permettre de les avancer.

Finalement, ces synthèses ne traitent pas nécessairement de tous les éléments abordés dans les différents avis et ne réfèrent à d'autres, au passage, que pour indiquer qu'ils ont fait l'objet de développements et parfois, de certaines recommandations. Le Conseil a préféré mettre l'accent, dans ses synthèses, sur les éléments qui lui ont semblé les plus marquants à souligner. Également, le Conseil n'a pas voulu élaborer ces synthèses en mettant l'accent sur les recommandations qu'on trouve dans les avis (et qui sont annexées ici), celles-ci étant souvent trop précises pour permettre une compréhension générale des constats à tirer des avis.

En somme, ces avertissements visent à convaincre que la lecture des synthèses ne devrait pas amener à croire qu'on peut faire l'économie d'une lecture complète des avis pour apprécier les constats et recommandations du Conseil.

Avant de présenter ces synthèses, le Conseil croit à propos d'expliquer la logique qui l'a guidé dans le choix des sujets qu'il a retenus pour étude et la méthodologie générale qu'il a appliquée pour les analyser.

LE CHOIX DES SUJETS RETENUS POUR LES AVIS

Au cours des années 1990, suite à des événements et incidents majeurs ayant soulevé plusieurs interrogations sur certaines pratiques policières, plusieurs rapports ont été réalisés sur différents corps de police du Québec, dont la Sûreté. Ces rapports, critiques à divers titres des pratiques des corps policiers, dont en particulier la Sûreté, ont mis en perspective plusieurs problèmes non seulement de gestion ou de formation à l'égard des pratiques en enquêtes criminelles, mais des carences ou des fautes parfois graves en matière d'éthique et de contrôle au sein des corps de police. À elle seule, la Sûreté a été l'objet spécifique de deux de ces rapports, notamment celui de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (ci-après appelée la Commission Poitras). Essentiellement, la Commission Poitras, créée le 23 octobre 1996, avait eu pour mandat de faire la lumière sur deux éléments :

« Les pratiques ayant cours en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec dans les cas de crime majeur ainsi que la gestion et l'encadrement de ce type d'enquête;

Les pratiques ayant cours en matière d'enquêtes internes faites par la Sûreté du Québec, portant sur la conduite de ses membres, la manière dont les enquêteurs sont supervisés et appuyés par les officiers supérieurs, les entraves et difficultés pouvant survenir au cours de telles enquêtes, y compris l'ensemble des événements entourant la rencontre sociale du 26 août 1995 au domicile de M. Laurent Pichette, capitaine à la Sûreté du Québec. »¹¹

Non seulement la Commission Poitras devait-elle se pencher sur les pratiques de la Sûreté en matière d'enquêtes criminelles, mais aussi sur des problèmes encore plus profonds qui semblaient vicier la gestion et le contrôle attendu de ces pratiques. Suite au dépôt du rapport de la Commission Poitras, la Sûreté a entrepris un virage majeur et en profondeur notamment avec la présentation d'un important plan de renouvellement de son organisation qui ne se limitait pas seulement à modifier des pratiques liées à l'utilisation de certaines méthodes d'enquête, où à des questions de gestion et de formation, mais allant au cœur même de sa mission et de ses contrôles internes.

Mis sur pied dans ce contexte, bien au fait autant du cadre de travail et des conclusions de la Commission Poitras que de l'ampleur des changements entrepris à la Sûreté, le Conseil a considéré que pour apprécier ceux-ci il lui fallait tenir compte, à l'égard de la Sûreté, de quatre éléments allant du plus général au plus particulier soit : la redéfinition de sa mission et de ses principes directeurs, ses mécanismes de contrôle et de sanctions internes, ses pratiques de gestion et d'encadrement à l'égard des enquêtes criminelles et ses pratiques dans l'application de certaines méthodes d'enquêtes. Il convient d'expliquer succinctement ces éléments et d'identifier les avis qui ont été produits les concernant.

1. Mission et principes gouverneurs

¹¹ Décret 1331-96, (1996) 46 G.Q. II, 6115. Appendice 1.

Ébranlée par un rapport qui mettait en évidence des problèmes bien plus fondamentaux que la seule gestion de ses pratiques en matière d'enquêtes criminelles, la Sûreté a entrepris une redéfinition de sa mission et de ses principes directeurs. Le Conseil a considéré nécessaire de consacrer un avis (numéro 2), intitulé *Le projet « Mission, vision, valeurs » de la Sûreté du Québec*, à ce qui doit constituer la base de l'édifice moral de la Sûreté dans les années à venir.

2. Mécanismes de contrôle et de sanctions internes

En plus d'être clairement mentionnée dans son mandat, le Conseil a estimé que l'étude de la gestion des affaires internes à la Sûreté ne devait pas se limiter à celle des mécanismes de contrôle et de sanctions des comportements individuels, mais aussi à celle des mécanismes de contrôle et de vérification des différentes unités de la Sûreté. C'est pourquoi le Conseil a consacré deux avis aux questions de contrôle et de sanctions soit ceux intitulés *Un redressement amorcé en matières d'affaires internes à la Sûreté du Québec* (numéro 1) et *Le fonctionnement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion de la Sûreté du Québec* (numéro 4).

3. Gestion et encadrement

Appelé à jeter un regard sur la gestion des enquêtes criminelles à la Sûreté, le Conseil a jugé qu'en cette matière une organisation comme la Sûreté doit pouvoir rendre compte de son administration en la matière, de sa capacité à gérer sa matière première, son personnel, tant en termes de formation que de gestion de la carrière, de sa capacité à voir venir les développements qui la concernent et de s'adapter au changement dans une optique de veille et de prospective et, finalement, de créer des liens avec d'autres corps de police sans lesquels il n'est plus possible de lutter convenablement, à armes égales, avec des formes de criminalité qui dépassent le territoire qu'elle couvre et se développent de plus en plus en réseaux. Quatre avis ont été produits pour évaluer les questions relatives à la gestion et à l'encadrement des enquêtes criminelles à la Sûreté soit : *La structure, la gestion et l'encadrement en matières d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec* (numéro 3), *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec* (numéro 5), *L'apport de la Sûreté du Québec au partenariat policier en enquête* (numéro 6) et, *Les fonctions conseil en enquêtes à la Sûreté du Québec* (numéro 10).

4. Pratiques à l'égard des méthodes d'enquête

Ne pouvant faire le tour de toutes les méthodes d'enquêtes susceptibles d'être utilisées lors d'enquêtes criminelles à la Sûreté, le Conseil a naturellement retenu les deux méthodes sur lesquelles la *Loi sur la police* lui demande explicitement de jeter un regard, l'écoute électronique et les perquisitions, mais en a ajouté une troisième, la pratique des entrevues et des interrogatoires. Comme on le verra plus loin, cette méthode a notamment retenu l'attention du Conseil à cause de l'ampleur de son utilisation, des règles constitutionnelles et juridiques strictes qui l'encadrent et des changements dont elle a fait l'objet ces dernières années, notamment par l'utilisation de la vidéo. Trois avis ont donc été produits à l'égard des pratiques à l'égard des méthodes d'enquête : *La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec* (numéro 7), *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec* (numéro 8) et *La pratique des entrevues et des interrogatoires à la Sûreté du Québec* (numéro 9).

Quelques précisions méthodologiques

• Note sur la méthodologie du Conseil

La production de neuf avis sur différentes facettes de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec a été rendue possible par la mise en œuvre d'une méthodologie précise utilisée par le Conseil et la permanence. Il y a lieu, dans le cadre du présent rapport annuel, de mettre en lumière cette méthodologie.

Cette méthodologie comporte trois composantes essentielles :

1) Revue de littérature générale

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

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

2) Analyse de la documentation policière

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

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

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

3) Enquête sur le terrain

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

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

Au terme des trois années complétées de fonctionnement et sur la base des neuf avis qu'il a produits, à l'aide de la méthodologie précédemment décrite, et qu'il a transmis au ministre de la Sécurité publique, le Conseil peut légitimement s'interroger sur la portée et les effets de son action en regard de l'évolution de la Sûreté du Québec.

L'appréciation de la portée et des effets de l'action du Conseil, dans le contexte du présent rapport d'activités, constitue une opération complexe et ce, pour plusieurs raisons. Ainsi, il est évidemment trop tôt pour évaluer les effets des avis 7, 8 et 9 qui viennent tout juste d'être adoptés et transmis au Ministre. Par ailleurs, au moment de la rédaction du présent document, le Conseil n'avait pas véritablement été informé des réactions officielles du nouvel État major du corps policier quant à l'appréciation qu'il fait des avis et des suites qu'il entend effectivement donner aux recommandations y étant contenues.

Ceci étant précisé, il est malgré tout possible de tirer certaines conclusions des travaux du Conseil.

(1) L'existence même du Conseil, depuis 2001, a modifié la situation de la Sûreté du Québec en termes généraux d'imputabilité. Outre l'obligation qui lui est faite, à titre d'organisme public relevant du gouvernement du Québec, de produire un rapport annuel d'activités, outre les questions spécifiques sur son fonctionnement que peut lui adresser le ministre de la Sécurité publique au nom du

gouvernement, outre les questions que peuvent lui adresser les membres de l'Assemblée nationale dans le cadre de leurs propres responsabilités, la Sûreté du Québec doit, en vertu des dispositions de la *Loi sur la police*, répondre également aux demandes d'informations et aux questions que lui adresse le Conseil dans le cadre de son mandat propre. Ainsi, depuis 2001, l'existence du Conseil crée à la Sûreté du Québec une obligation supplémentaire d'imputabilité. L'approche du Conseil est une analyse systématique de la Sûreté et l'obligation supplémentaire d'imputabilité qu'elle entraîne pour le corps policier complète d'autres formes d'imputabilité résultant de questions émanant du Ministre ou d'autres responsables de surveillance des organismes publics.

(2) Les avis du Conseil, les analyses qu'il développe et les recommandations qu'il formule procurent au ministre de la Sécurité publique et au gouvernement du Québec des informations, des données et des éléments de réflexion, qui peuvent les outiller davantage dans l'exercice de leurs responsabilités politiques d'encadrement et d'orientation de la Sûreté du Québec. De plus, conformément à l'article 292.5 de la *Loi sur la police*, le Ministre peut en tout temps confier au Conseil des mandats supplémentaires d'analyse d'un aspect ou l'autre de la Sûreté.

(3) Les travaux effectués à ce jour par le Conseil ont amené une meilleure connaissance des caractéristiques de l'organisation du fonctionnement de la Sûreté du Québec de ses pratiques, de même que de ses relations avec les autres corps policiers. Pour réaliser ses avis, le Conseil collige une documentation à jour et, à ce titre, il rend disponible une grande variété d'informations. La Sûreté du Québec est assurément la première bénéficiaire de ce processus de développement de l'information. La méthodologie qui préside à la préparation des avis du Conseil contribue encore à une meilleure connaissance de la Sûreté en la comparant, sous divers angles, à des corps policiers de taille et de responsabilités analogues dont en particulier la GRC et le SPVM. De telles comparaisons sont fort éclairantes, soit parce qu'elles témoignent de similitudes dans les pratiques observées, soit dans le cas contraire, ce qui peut se justifier par les particularités de la Sûreté, qu'elles mettent en lumière des zones plus problématiques interrogeant directement ce corps policier. En outre, le Conseil utilise, pour l'analyse de la Sûreté, des concepts théoriques ou des études européennes que l'on trouve dans la littérature scientifique sur les organisations policières, ce qui a pour avantage de mieux mettre en lumière les caractéristiques de ce corps policier. La Sûreté elle-même, le Ministre, le gouvernement et la société québécoise tirent profit de la meilleure connaissance du corps policier qui résulte des travaux du Conseil.

(4) Certains indices donnent à penser que les travaux du Conseil et ses avis exercent une influence significative sur le devenir de la Sûreté du Québec. En voici quelques exemples :

- En matière d'affaires internes, on a observé une amélioration substantielle de la qualité du rapport annuel de la direction des affaires internes. Cela répond à une recommandation du conseil axée sur la transparence.
- La Direction de l'audit et de l'évaluation, anciennement appelée la Direction de la vérification et du contrôle de gestion, est sur le point d'être ramenée sous la supervision du directeur général de la Sûreté du Québec comme l'avait proposé le Conseil dans son avis;
- Des efforts de clarification des liens hiérarchiques dans le domaine des enquêtes sont en cours de réalisation et des organigrammes ont été modifiés conséquemment aux observations du conseil;

- Plusieurs politiques de gestion et directives ont été remaniées pour répondre aux interrogations du Conseil;
- Les efforts de formation ont été augmentés de façon tangible au chapitre des enquêtes depuis que le Conseil s'est intéressé à cette question;
- Enfin, la Sûreté a déployé de nombreuses initiatives de partenariat avec les autres intervenants du milieu policier depuis que le conseil a entrepris l'analyse de cette problématique.

Ainsi, le Conseil ne prêche pas dans le désert; ses interventions exercent une indéniable influence sur l'objet d'étude.

De cette considération, le Conseil tire la conclusion que son existence même et ses travaux depuis 2001 ont eu un effet perceptible et bénéfique sur l'évolution de la Sûreté du Québec.

CHAPITRE I : MISSION ET PRINCIPES DIRECTEURS

LE PROJET « MISSION, VISION, VALEURS » DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC. (AVIS NUMÉRO 2)

I.1 LE CONTEXTE

Les années 1990 n'ont pas été faciles pour la Sûreté du Québec. Coup sur coup, trois rapports ont été produits la concernant spécifiquement ou en conjonction avec d'autres corps policiers du Québec : le rapport Verdon (concernant l'enquête sur l'intervention de la Sûreté du Québec à Chambly, le 1^{er} septembre 1994), le rapport Bellemare (Groupe de travail, chargé d'examiner les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps policiers du Québec) et, surtout, le rapport Poitras (Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec). Tous ces rapports ont mis en lumière, à différents niveaux, certains problèmes liés aux pratiques en matière d'enquêtes criminelles, mais aussi, notamment dans le cas de la Commission, des malaises internes minant l'organisation dans son ensemble. S'appuyant d'ailleurs sur une analyse du processus de socialisation interne à la Sûreté du Québec, sur un certain clivage entre les enquêtes et la patrouille, sur la marginalisation relative des civils à l'intérieur de l'organisation et sur l'observation d'une loi du silence, voire même une résistance certaine aux changements, la Commission Poitras a cru bon de formuler plusieurs recommandations afin que la Sûreté se dote d'une sorte de charte constitutive faisant état de sa mission, de sa vision et de ses valeurs, charte à laquelle pourraient adhérer et s'identifier ses membres. Plus précisément, la Commission recommandait que la Sûreté entreprenne une opération Mission, Vision et Valeurs, celle-ci devant être accompagnée d'une importante consultation des membres de la Sûreté et être conçue comme une entreprise de rénovation qui touche à la fois à la mission, à la philosophie d'intervention et à la façon de gérer et de rendre compte. En général, les diverses recommandations de la Commission, en lien avec l'opération *Mission, vision et valeurs*, mettaient en perspective cinq éléments de préoccupation, à savoir que le processus comprenne une large consultation, que les valeurs réfèrent notamment à celles d'une société libre et démocratique où le respect des droits fondamentaux est sacré, que la validation de cette charte se fasse par le ministre de la Sécurité publique avant son implantation, que les qualités requises pour agir au sein du corps policier soient explicites et qu'une reconnaissance d'un statut de membre civil soit introduite.

Parce que l'adoption d'une charte interne peut se faire de différentes façons et avec une intensité variable, dépendamment du sérieux qu'on lui voue et des attentes que l'on place véritablement dans un tel projet, et parce que cet exercice pouvait constituer une façon privilégiée d'insuffler un nouveau dynamisme à la Sûreté, le Conseil a consacré un avis à l'opération Mission, vision et valeurs de la Sûreté pour en mesurer la portée.

I.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

À cet effet, le Conseil a accordé une grande place dans son analyse à la démarche suivie par la Sûreté considérant que, pour qu'une organisation puisse véritablement établir une charte sur laquelle pourra s'appuyer son devenir, et à laquelle ses membres pourront s'identifier, il faut nécessairement une démarche faisant une large place à la participation de tous ceux qui sont concernés. Bien entendu, le

Conseil a aussi pris soin de jeter un regard critique sur le résultat de cette opération soit la mission, la vision, et les valeurs retenues par la Sûreté. Il a aussi regardé de près le processus d'implantation de cette charte, à tous les échelons de l'organisation, pour s'assurer que l'on regroupe autour des principes et valeurs qu'elle véhicule, les différents services de l'organisation.

I.3 LES CONSTATS DU CONSEIL

Concernant le processus d'élaboration de la charte, le Conseil a pu constater les efforts déployés par la Sûreté de façon à ce que tous dans l'organisation, policiers comme civils, soient impliqués dans le processus de définition du contenu de *Mission, vision, valeurs*.

Le Conseil a bien noté qu'à la suite du dépôt du rapport de la Commission d'enquête, sept comités de réflexion furent créés à la Sûreté, lesquels ont concouru à la formulation d'une première version du plan de renouvellement du corps policier. L'un de ces comités portait sur la mission, la vision et les valeurs de la Sûreté du Québec. Dans le plan de renouvellement qui fut soumis quelques mois plus tard, le projet *Mission, vision, valeurs* présidait à la mise en place de ce vaste plan d'action. Dans le plan de renouvellement, il était clairement établi que le projet *Mission, vision, valeurs* devait être considéré comme stratégique puisque représentant une condition préalable à l'adhésion des membres de l'organisation et de ses partenaires au projet de changement envisagé par la Sûreté.

Lors de son analyse, le Conseil a pu constater avec satisfaction, lors du processus d'élaboration de *Mission, vision, valeurs*, l'implication des autorités de la Sûreté, en commençant par son Directeur général, et l'ampleur de la consultation de tous les employés de la Sûreté, policiers et civils, et de partenaires extérieurs tels des policiers municipaux, des maires, des conseillers municipaux et des préfets. Le Conseil a en outre bien noté qu'entre le 1^{er} et le 30 novembre 2000, 480 employés de la Sûreté, dont 348 policiers et 132 civils, de même que 116 représentants des partenaires de la Sûreté, ont été consultés dans le cadre de la tenue de 57 ateliers. Selon les documents disponibles, 46 ateliers ont été tenus pour les employés et 11 autres à l'intention des partenaires. Le Conseil a tout de même souligné le rôle effacé dévolu au Ministre dans cette démarche. Même si le Ministre fut invité à donner son approbation au contenu de *Mission, vision, valeurs*, il n'a pas été invité à participer autrement à ce projet.

C'est encore avec satisfaction que le Conseil a pris connaissance du processus d'implantation de cette « charte » qu'est *Mission, vision, valeurs*. Il a notamment apprécié l'opération de sensibilisation entreprise à cet effet à l'automne 2001. Encore là, l'implication des autorités de la Sûreté fut appréciable, le directeur général lui-même effectuant une tournée provinciale pour présenter, dans chacun des districts, y incluant plusieurs postes, le projet *Mission, vision, valeurs*. À cela se sont ajoutées, par exemple, des rencontres de petites équipes avec chacun des responsables d'unité partout à travers le Québec en vue de leur présenter de façon détaillée ce projet, sa signification et ce qu'il implique.

I.4 LE CONTENU DU DOCUMENT DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC ET L'APPRÉCIATION DU CONSEIL

Concernant le contenu de *Mission, vision, valeurs*, le Conseil, tout en soulignant ses points forts, a tout de même noté certaines faiblesses.

Au niveau de la mission, le Conseil a observé, en premier lieu, que, dans l'énoncé de sa mission, la Sûreté a mis en relief trois facteurs jugés fondamentaux de son action, à savoir son statut national, ses mandats tels que définis dans la législation et la préservation des droits fondamentaux des personnes. Cependant, le Conseil a jugé l'énoncé de mission de la Sûreté du Québec long, dilué, complexe et touffu. Le Conseil s'est inquiété de la capacité des membres de la Sûreté du Québec de mémoriser cet énoncé facilement et de l'avoir constamment présent à l'esprit. Dans ce contexte, le Conseil a jugé que l'énoncé de mission de la Sûreté du Québec, s'avère perfectible au plan de la clarté, de la concision, du ciblage et de l'appropriation par la mémorisation.

Par ailleurs, certaines composantes de la mission auraient pu être énoncées plus précisément ou selon un ordre reflétant mieux leur importance respective. À titre d'exemple, la notion de « droits fondamentaux », si elle inclut sans doute celle des « libertés » des citoyens et leur source commune dans les idéaux démocratiques, n'est pas aussi explicite qu'on pourrait le souhaiter dans le cadre d'un document qui doit jouer un rôle pédagogique tant pour les membres de la Sûreté que pour la population en général. La mission aurait aussi eu avantage, d'une part, à mettre en perspective de façon plus explicite le rapport qu'entretient la Sûreté avec la communauté, donnant ainsi écho au concept de police de proximité établi depuis quelques années déjà et, d'autre part, le rôle d'assistance de la Sûreté aux corps de police municipaux de façon à suggérer une forme de partenariat qui n'est pas toujours bien perçue au sein des autres organismes policiers.

En ce qui a trait à l'énoncé de la vision retenue par la Sûreté, trois éléments ont attiré particulièrement l'attention du Conseil, soit la reconnaissance explicite de « membres civils », le caractère moderne et dynamique de l'organisation et le respect des droits fondamentaux des personnes. Le Conseil a toutefois noté que, contrairement à l'énoncé de la GRC par exemple, celui de la Sûreté ne comporte pas d'engagements envers ses propres employés.

Enfin, le Conseil a observé que la vision formulée par la Sûreté du Québec, si elle évoque l'expertise des membres policiers et civils et si elle décrit l'organisation comme « moderne et dynamique », ne souffle mot de réalités qui conditionnent déjà et continueront de conditionner, et avec une force croissante, le travail policier : la science et la technologie, notamment d'information et de communication. Le silence, tant de l'énoncé de mission que de celui de vision, sur ce thème, a souligné le Conseil, n'envoie pas un message très convaincant au personnel de mettre les efforts requis pour s'approprier et intégrer dans son travail quotidien les possibilités en développement constant que proposent les sciences et les technologies.

En ce qui a trait aux quatre valeurs retenues par la Sûreté, « intégrité, respect, professionnalisme et service », le Conseil a noté que si elles témoignent toutes d'une volonté d'ouverture et de transparence et paraissent inhérentes au travail d'une grande organisation policière, il aurait été bon d'élaborer davantage sur les comportements attendus à cet effet dans les actions quotidiennes des membres de la Sûreté.

En conclusion, le Conseil a noté que *Mission, vision valeurs*, généralement, constitue une réponse généralement satisfaisante de la Sûreté aux différentes préoccupations de la Commission d'enquête. En conséquence, le Conseil a formulé deux recommandations susceptibles de bonifier la charte de la Sûreté et de mieux apprécier son application.

CHAPITRE II : MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE SANCTIONS INTERNES

II.1 UN REDRESSEMENT AMORCÉ EN MATIÈRES D'AFFAIRES INTERNES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 1)

II.1.1 LE CONTEXTE

La *Loi sur la police* prévoit notamment que le Conseil doit effectuer des analyses et formuler des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes au sein de la Sûreté du Québec. Il doit également donner son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres. C'est donc animé par ce mandat que le Conseil a entrepris de produire un avis sur les activités de la *Direction des affaires internes* de la Sûreté. Conscient que la Sûreté a connu sa part de problèmes en matière d'affaires internes, problèmes mis à jour notamment par la Commission Poitras, le Conseil, en entreprenant cet avis, a cru bon de voir comment d'autres corps de police dans d'autres pays, ayant connu des problèmes similaires à ceux de la Sûreté, s'y sont attaqués. Le Conseil a donc pris connaissance de différents travaux émanant de commissions d'enquête s'étant penchées sur la problématique des affaires internes et disciplinaire dans les corps policiers, et de spécialistes, universitaires et praticiens, qui ont traité de ces questions. Un chapitre de l'avis est consacré à ce travail de recension des connaissances et expériences en matière d'affaires internes et disciplinaires. Le Conseil a retenu de cet exercice que les principales conditions assurant efficacité et crédibilité à une direction des affaires internes sont le soutien ferme de la haute direction, la responsabilisation des gestionnaires à l'échelle de toute l'organisation, la clarté et l'étendue du mandat des affaires internes, l'importance des ressources consenties, la compétence des enquêteurs et leur formation, la capacité d'adopter une approche systémique et préventive ainsi que l'établissement d'un dialogue franc et constructif avec les associations syndicales.

II.1.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Le Conseil a aussi accordé une importance toute particulière dans son avis aux observations et recommandations de la Commission Poitras parce que deux années d'enquête minutieuse avec des moyens exceptionnels ont mis en lumière d'importants problèmes à l'égard des affaires internes à la Sûreté. Plus que dans tous ces autres avis, le Conseil a dû se référer au diagnostic alors posé afin de mesurer le chemin parcouru par la Sûreté depuis lors et d'évaluer l'opportunité et le caractère satisfaisant des orientations retenues et des réalisations accomplies. Si un chapitre du présent avis a été consacré uniquement aux travaux de la Commission, les observations et recommandations de la Commission ont accompagné les travaux du Conseil du début à la fin de son avis en fonction des différents aspects retenus pour l'analyse.

Quant à son analyse proprement dite des affaires internes à la Sûreté, le Conseil s'est d'abord penché sur le statut, le mandat et les moyens accordés à sa *Direction des affaires internes* (DAI) pour vérifier si tous ces éléments lui permettent de jouer efficacement et dans des délais raisonnables le rôle délicat, complexe et difficile qu'on est en droit de s'attendre d'elle. D'entrée de jeu, le Conseil a observé une amélioration très significative de l'appui accordé par la haute direction de la Sûreté à la DAI. Ce

soutien à la DAI a pris plusieurs formes et la reconnaissance franche des principaux constats de la Commission Poitras et la traduction de cette acceptation dans un plan de renouvellement conséquent en ont été les éléments cruciaux.

II.1.3 LES CONSTATS DU CONSEIL

Au niveau du mandat de la DAI, le Conseil a noté qu'il en est essentiellement un d'enquête, de gestion du processus disciplinaire dans son ensemble, de la réception de la plainte à son dénouement, de collaboration avec les instances déontologiques et de suivi des sanctions éventuellement imposées par ces dernières. Les caractéristiques de ce mandat correspondent généralement bien, selon le Conseil, aux fonctions normalement attribuées à une direction des affaires internes. Sur la définition et l'étendue même du mandat actuel, le Conseil s'est tout de même interrogé, comme l'a fait la Commission Poitras dans son rapport, sur le bien-fondé d'avoir retiré à cette direction la responsabilité de la promotion et du développement de l'éthique professionnelle. Il s'agit pourtant là, selon le Conseil, d'une dimension essentielle au mandat d'une direction des affaires internes qui consiste à développer et mettre en œuvre des mesures proactives.

Concernant la position hiérarchique et l'indépendance opérationnelle de la DAI, le Conseil a pris note qu'elle relève directement, comme il se doit, du Directeur général de la Sûreté et que si on en juge par le grade que détiennent les responsables de la DAI, la haute direction de la Sûreté du Québec a véritablement voulu donner à cette direction tout le prestige et tout le pouvoir nécessaires. La DAI dispose de locaux adéquats et d'équipements suffisants et n'a pas, comme doivent le faire les autres directions, à recourir, pour ses besoins usuels, aux services généraux de l'organisation. Pour des besoins spécifiques de filature ou d'écoute électronique, par exemple, elle bénéficie d'une entente de services avec la Gendarmerie royale du Canada et n'a pas à recourir aux services spécialisés de la Sûreté. Si le Conseil a tout de même souligné qu'il reste encore certains problèmes à solutionner concernant l'indépendance et la liberté d'action des enquêteurs de la DAI, tous font l'objet de réflexions quant à leur résolution et à ce propos, le Conseil a simplement insisté sur l'importance d'un dialogue avec l'association syndicale afin d'identifier des solutions acceptables et susceptibles à la fois de rehausser le prestige professionnel de cette fonction et d'assurer l'indépendance et la liberté opérationnelle de la DAI.

Par ailleurs, le Conseil a pris connaissance du fait qu'en juin 2001, la Sûreté a soumis au Gouvernement un projet de règlement disciplinaire devant responsabiliser les gestionnaires en décentralisant le processus disciplinaire selon l'importance des fautes, de simplifier la procédure, d'en réduire les étapes et d'optimiser les résultats en termes, notamment, de clarté, d'efficacité et d'équité. Le Conseil, dans son avis, a dit partager les objectifs identifiés dans le projet de règlement, et a rappelé l'importance du respect pour les policiers des droits généralement reconnus dans les relations de travail au Québec. Il a souhaité une adoption rapide de ce règlement.

Concernant les effectifs de la DAI, le Conseil n'a pu juger s'ils sont suffisants, la période étudiée étant trop courte et la mouvance créée par une réforme toujours incomplète et en attente d'un nouveau règlement, de même que les déficiences toujours présentes des systèmes de gestion de l'information l'incitant à la plus grande prudence.

Le Conseil s'est aussi intéressé aux processus de gestion des affaires internes cherchant à savoir si ces processus permettent d'assurer une gestion rigoureuse, rapide, et équitable des plaintes et des sanctions. À cet égard, le Conseil a d'abord constaté que la DAI a acquis le contrôle des enquêtes disciplinaires, car si elle ne réalisait elle-même qu'environ 50 % de ces enquêtes avant 2000, au cours de cette même année elle en a réalisée 106 sur 129 et, en théorie, l'objectif demeure de la voir réaliser 100 % des enquêtes disciplinaires. À moins que le ministre de la Sécurité publique ou le Directeur général n'en décide autrement, toutes les enquêtes sur une allégation de nature criminelle sont réalisées par un enquêteur de la DAI. Concernant la formation des enquêteurs de la DAI, le besoin d'une formation spécifique aux affaires internes est bien compris et bien accepté sans pour autant que la formation en techniques d'enquête ne soit délaissée. Un microprogramme d'enquête en affaires internes est aussi en préparation par l'ÉNPQ et l'université de Sherbrooke. Dans l'attente de ce programme, la DAI n'hésite pas à profiter des formations offertes aux États-Unis. Pour ce qui est de l'encadrement des enquêtes et des mécanismes de suivi administratif, le Conseil a noté que les enquêteurs ont l'obligation d'établir un plan détaillé d'enquête et de le soumettre à leur supérieur. Si l'analyse des dossiers d'enquête a permis de constater que ces outils étaient utilisés et que les rapports obéissaient au modèle proposé, on n'y trouve pas de note au dossier, signée par le supérieur, indiquant qu'il a approuvé ou révisé périodiquement le déroulement de l'enquête. De l'avis du Conseil, cette mesure aurait avantage à être implantée. L'analyse des dossiers, choisis au hasard par le Conseil, a permis de constater leur qualité. Au plan du suivi des sanctions disciplinaires ou déontologiques, dont la rigueur avait été critiquée par la Commission Poitras, une procédure a été établie et à la lumière des dossiers analysés, elle paraît intégralement respectée. Cependant, le Conseil a été déçu des résultats donnés par les réformes accomplies au plan de l'efficacité et de la célérité du système disciplinaire. Les enquêtes se réalisent certes plus rapidement, mais l'autorité disciplinaire continue à être un goulot d'étranglement très important.

II.1.4 L'APPRÉCIATION DU CONSEIL

Globalement, le Conseil a constaté que la DAI a sérieusement resserré sa gestion interne. Elle s'est donnée les moyens de garder la main haute sur toute plainte disciplinaire ou criminelle et d'être informée de toute plainte déontologique. Elle a renforcé considérablement l'encadrement du travail de ses enquêteurs et elle s'assure dorénavant du suivi de toutes les sanctions. Certes, comme le Conseil l'a souligné au passage, certains ajustements ou certaines améliorations sont souhaitables, mais les pièces les plus importantes sont en place.

Le Conseil a aussi évalué la capacité de la Sûreté d'aller au-delà du simple traitement des plaintes et de l'imposition de sanctions en regardant les moyens dont elle dispose ou entend se doter afin d'analyser les causes des comportements déviants qui lui sont signalés, d'identifier les situations récurrentes ou les plus à risque de susciter des manquements et afin de mettre en place des programmes de sensibilisation et de prévention. Le Conseil a souligné des manques à cet égard. On a observé trop de lenteur aussi bien à se doter d'une approche intégrée pour aborder ces questions qu'à se doter d'un système de gestion de l'information pour les traiter.

Finalement, la reddition des comptes de la DAI a été examinée par le Conseil. À cet effet, le Conseil a pu constater l'amélioration constante des rapports annuels fournis par la DAI, rapports disponibles intégralement sur le site Internet de la Sûreté du Québec. Le Conseil a cependant signalé que la section

de ce rapport concernant le bilan des opérations, particulièrement en matière disciplinaire, n'est pas d'une lecture facile, même pour le lecteur bien informé. Le Conseil a fait des recommandations pour améliorer la situation.

En conclusion, le Conseil a tenu à souligner que l'évolution qu'il a observée à la DAI, si on la compare à celle qui avait décrite la Commission Poitras, lui est apparue très positive. Si le Conseil a émis certaines réserves et présentées quelques suggestions générales concernant, par exemple, l'élargissement de son mandat, certaines conditions susceptibles de lui assurer une plus grande liberté d'action, une plus grande efficacité et certaines améliorations à apporter à la facture du rapport annuel d'activités, il a jugé que, pour l'essentiel, la DAI est actuellement sur la bonne voie et s'en est montré satisfait.

II.2 LE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION DE LA VÉRIFICATION ET DU CONTRÔLE DE GESTION DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 4)

II.2.1 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Pour les fins de cet avis, le Conseil a choisi de se pencher principalement sur des questions soulevant des enjeux d'importance en matière de vérification interne. Dans cette perspective, le Conseil a considéré qu'il devait mettre en lumière certains problèmes observés et recommander les orientations et les avenues de solutions lui apparaissant appropriées.

Par ailleurs, le Conseil, dans un premier temps, a rappelé certains constats faits par la Commission Poitras concernant la problématique de la vérification interne. Bien que la fonction de la vérification interne à la Sûreté n'ait pas fait l'objet d'une étude approfondie par la Commission d'enquête, celle-ci n'en a pas moins posé un diagnostic sévère en constatant que, malgré le discours officiel de la Sûreté, et l'existence d'une directive concernant la politique de vérification interne, les faits ne démontreraient pas une grande attention au bon fonctionnement des mécanismes de vérification interne et au suivi des recommandations en émanant. Pourtant, et le Conseil a insisté là-dessus dans son avis, la Sûreté ne peut échapper aux règles de vérification interne qui ont cours dans l'administration publique québécoise depuis les années 1960. La vérification interne y a fait l'objet de diverses directives au fil des ans qui en ont toutes élargi la portée et jamais elle n'a cessé de prendre de l'importance depuis que l'administration publique a entrepris de se moderniser et de se responsabiliser.

En abordant le sujet de la vérification interne, le Conseil a pris grand soin de définir la fonction de la vérification interne, de faire un portrait de ses champs d'intervention, de montrer l'importance qu'on lui accorde dans différents documents relatifs à l'administration publique québécoise et de décrire le statut qu'elle doit avoir dans les ministères et organismes gouvernementaux. De la même façon, le Conseil a été soucieux de développer la question de l'organisation et de la gestion d'une direction de la vérification interne aussi bien sous l'angle de ses ressources humaines, de sa politique et de son plan d'action et de promotion, ainsi que de ses mécanismes de gestion. C'est sur la base de tous ces éléments que le Conseil a ensuite procédé à l'analyse de la pratique de la vérification interne à la Sûreté.

II.2.2 LES CONSTATS DU CONSEIL

Le Conseil s'est d'abord attardé à vérifier le positionnement de la vérification interne dans l'organisation générale de la Sûreté. Partant du principe bien établi qu'il faut qu'une direction de la vérification interne soit rattachée directement à la plus haute autorité au sein d'une organisation, le Conseil, sur la base d'un communiqué transmis par le directeur général de la Sûreté à tout son personnel, le 26 novembre 2002, a noté qu'on y annonçait notamment qu'à compter du 1er janvier 2003, la DVCG ne relèverait plus de la Direction générale, mais de la Grande fonction des Affaires institutionnelles. Le Conseil a donc désapprouvé clairement cette décision qui est contraire aux principes unanimement reconnus dans les milieux spécialisés de la vérification interne et qui va clairement à l'encontre de la plus récente directive du Conseil du Trésor qui établit que le responsable de la vérification interne doit relever directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme. En plaçant la DVCG sous l'autorité de la grande fonction des Affaires institutionnelles, qui elle-même devra nécessairement et obligatoirement faire l'objet de vérifications périodiques, la Sûreté l'a exposé, estime le Conseil, à des conflits d'intérêt et, surtout, a compromis gravement son indépendance son importance.

Par ailleurs, ayant à l'esprit que la directive du Conseil du trésor concernant la vérification interne fait obligation aux ministères et organismes de créer un comité de vérification composé d'au moins trois personnes, dont un sous-ministre adjoint ou une personne de niveau hiérarchique équivalent, le Conseil, s'il a noté la volonté exprimée par l'actuel directeur de la DVCG de faire revivre cette instance, n'en a pas moins noté que la politique de vérification interne actuellement en vigueur à la Sûreté ne fait aucunement référence à sa mise en place et aux responsabilités qui seraient les siennes. Le Conseil a d'ailleurs noté que cette politique, qui date de 1999, tient dans moins d'une page et omet de nombreux éléments qui, selon la norme établie, devraient s'y trouver. Ainsi, on n'y trouve aucune référence aux objectifs de la vérification interne, aux responsabilités du directeur général, à l'existence et aux responsabilités du comité de vérification, au statut organisationnel de la DVCG, aux responsabilités de son directeur, aux champs d'intervention de la vérification interne ni aux mécanismes de déroulement d'une activité de vérification. De plus, le Conseil a souligné qu'un énoncé de cette politique pose problème puisqu'elle place la DVCG dans une situation de subordination à l'endroit de tout responsable d'unité, ce qui diminue grandement sa marge de manœuvre dans l'accomplissement de son travail. En effet, selon celle-ci, l'unité de vérification intervient uniquement à la demande des gestionnaires. Le Conseil a été d'autant plus surpris de ses manques que la politique en vigueur avant 1999, elle, couvrait l'essentiel des éléments que l'on devrait trouver dans une politique de vérification interne et le faisait de manière bien plus satisfaisante et conforme aux normes établies. Lors de ses travaux, le Conseil a appris que la DVCG travaillait à l'élaboration d'une nouvelle politique dont il pu prendre connaissance à l'état de projet. En général, le Conseil a vu d'un bon œil le contenu de ce projet à propos duquel il a tout de même souligné qu'il y manquait des éléments relatifs à un comité de vérification.

Le Conseil a aussi noté que la DVCG ne s'est pas dotée d'une politique propre et d'un plan d'affaires et de promotion. Il a donc recommandé qu'on produise dans les meilleurs délais un tel document afin de favoriser une compréhension juste de l'importance de la fonction de vérification interne par toutes les instances de la Sûreté.

Concernant les mandats qui ont été confiés à cette Direction, le Conseil, en général, les a jugé satisfaisants sauf pour celui concernant la protection des renseignements personnels qui, pour des raisons détaillées par le Conseil dans son avis, devrait lui être enlevé.

À l'égard des ressources humaines dont dispose la DCVG, le Conseil a invité cette dernière à recruter davantage son personnel de vérification interne à l'extérieur des rangs policiers notamment dans le grand bassin de la fonction publique québécoise. À l'exception, peut-être, des activités de vérification des systèmes d'information policière, le Conseil a considéré que la fonction de vérification interne à la Sûreté peut très avantageusement être assumée par des civils. Par ailleurs, le Conseil a relevé un écart important entre le degré de formation du personnel actuellement en place à la DCVG et celui généralement recommandé pour occuper des postes dans un service de vérification interne. Se gardant bien de porter un jugement sur les qualités des personnes actuellement au service de la DCVG, le Conseil a néanmoins fait ressortir que cet écart pourrait éventuellement nuire à la performance générale de cette direction. Et a jugé qu'il faudrait, à l'avenir, rehausser les exigences. Pour l'heure, et compte tenu de ce qui précède, le Conseil a souligné qu'un effort particulier devrait être consenti par la Sûreté afin de répondre aux besoins de formation de la DCVG. Finalement, le Conseil a estimé qu'en général, les définitions de tâches des personnes affectées à la vérification et de la personne responsable de la vérification interne sont satisfaisantes.

À l'égard de la planification et du plan d'action de la DCVG, le Conseil a fait quelques observations concernant uniquement et spécifiquement les activités de vérification interne. Essentiellement, le Conseil a été surpris de constater les différences importantes entre les activités planifiées et les activités réalisées. Plusieurs activités ponctuelles ont empêché la réalisation des activités planifiées, ce qui soulève des questions sur la qualité de la planification ou sur la capacité de la DCVG de contrôler ses activités. Ceci a amené le Conseil à estimer notamment que l'absence d'un plan d'affaires rigoureusement préparé, les faiblesses de la politique actuelle concernant la vérification interne et l'inexistence d'un comité de vérification sont des causes structurelles expliquant les difficultés éprouvées par la DCVG à conserver un contrôle raisonnable de ses activités et à donner une continuité acceptable à sa planification.

Lors de son analyse, le Conseil a aussi vérifié la qualité des dossiers de vérification interne et le suivi qui en est fait. L'évaluation générale du Conseil a été positive, le problème le plus épineux étant que les corrections demandées par la DCVG sont souvent reportées ou très en retard sur l'échéancier qu'elle a retenu. La DCVG est apparue très consciente du travail qu'il reste à accomplir, d'une part, afin de mieux assurer le suivi de ses recommandations et d'amener les unités à corriger plus rapidement les lacunes identifiées et, d'autre part, à développer un système informatisé de suivi qui lui permettra d'identifier plus sûrement et plus rapidement ces retards et d'y réagir avec promptitude.

Finalement, le Conseil a porté son regard sur les outils de travail et sur l'information de gestion à la DCVG. Il a notamment pris connaissance d'un *Guide de vérification interne* développé à même la DCVG, guide que le Conseil a estimé de grande qualité. Il a aussi jugé adéquat l'encadrement des vérificateurs internes dans l'exécution de leurs tâches.

II.2.3 L'APPRÉCIATION DU CONSEIL

En conclusion, le Conseil a constaté que des efforts importants et louables ont été consentis par la DVCG afin de se doter de mécanismes de suivis plus performants et de s'imposer à elle-même des règles exigeantes d'évaluation de sa performance. Cependant, le Conseil a voulu être très clair en soulignant que tous ces efforts ne pourront donner leurs fruits sans un appui franc et net de la haute direction de la Sûreté. La décision concernant le rattachement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion à la grande fonction des affaires institutionnelles et le peu d'empressement à réviser l'actuelle politique de la vérification interne et à constituer un comité de vérification dynamique et véritablement supportant, a tenu à préciser le Conseil, sont préoccupants. Sans cet appui, il serait illusoire, selon le Conseil, d'espérer une revitalisation de la DVCG et de sa tâche de vérification interne.

CHAPITRE III : GESTION ET ENCADREMENT

III.1 LA STRUCTURE, LA GESTION ET L'ENCADREMENT EN MATIÈRES D'ENQUÊTES CRIMINELLES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 3)

III.1.1 LE CONTEXTE

Pour aborder la question de la structure, de la gestion, et de l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté, le Conseil est parti du principe que la police constitue un service public et qu'à ce titre, elle doit être administrée selon des principes communs à l'ensemble des services publics. Bien que le Conseil ait tenu compte des particularités propres à la police devant être prises en considération lorsqu'on en apprécie la gestion comme, par exemple, la culture du secret qui entoure l'enquête criminelle ou la grande autonomie opérationnelle dont bénéficient les enquêteurs sur le terrain, il n'en a pas moins considéré que les corps policiers sont imputables de leur action devant les autorités politiques et qu'ils doivent s'administrer en appliquant des pratiques qui sont généralement applicables à l'ensemble des services publics : planification, organisation, contrôle et évaluation de leurs activités. Les corps policiers doivent encadrer, superviser et évaluer leur personnel et doivent pourvoir à la formation continue de leurs employés comme ils doivent également se préoccuper de recherche et s'approprier les meilleures pratiques de gestion. Les corps policiers, comme la Sûreté, doivent encore se doter d'outils de gestion et de systèmes d'information susceptibles de répondre à leurs propres besoins, mais aussi de s'articuler harmonieusement aux outils et systèmes des services publics et de l'État.

III.1.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

À l'égard de la Sûreté, plus spécifiquement, le Conseil a aussi tenu compte des travaux antérieurs portant sur ces questions, notamment ceux de la Commission Poitras. Plusieurs recommandations de la Commission, que le Conseil s'est fait fort de rappeler dans son avis, visaient la gestion de la Sûreté en enquêtes criminelles que ce soit à l'égard de l'encadrement de gestion, de la gestion des effectifs au plan du rendement, des systèmes d'information de gestion ou de la planification stratégique en enquête.

Ayant ainsi défini son approche et tenu compte des particularités propres à la gestion des corps policiers dans leur ensemble comme de la Sûreté en particulier, le Conseil, après avoir brossé un portrait de l'organisation des enquêtes à la Sûreté, s'est ensuite penché sur les problématiques de l'organisation et de la gestion des enquêtes.

III.1.3 LES CONSTATS DU CONSEIL ET SES RECOMMANDATIONS

Le Conseil s'est vite heurté à la question de savoir si la direction en enquête, à la Sûreté, est collégiale, bicéphale ou unique. « Collégiale », parce que toutes les grandes fonctions (équivalant à des Directions générales) à la Sûreté jouent un rôle, à différents degrés, à cet égard; « bicéphale », parce qu'en y regardant de plus près, notamment dans les documents afférents aux enquêtes criminelles, les grandes fonctions *Enquêtes criminelles* et *Surveillance du territoire* sont les plus souvent citées, ou « unique »,

parce qu'en dernière instance, sur le terrain, c'est la grande fonction *Enquêtes criminelles* qui apparaît être le véritable maître d'œuvre. La première question à laquelle a donc été confrontée le Conseil dans son examen de l'organisation et de l'exercice des responsabilités dans le domaine des enquêtes à la Sûreté fut donc celle-ci : où loge et comment s'exerce la direction des enquêtes? La réponse fut loin d'être évidente puisque le Conseil a noté des différences importantes à cet égard selon les différents documents étudiés, plan d'organisation supérieure et inférieure, directives, organigrammes, contenus de correspondance, descriptions de tâches, et même au niveau des réponses obtenues lors d'entretiens avec des représentants de la Sûreté. Certains documents de la Sûreté, par exemple, laissent entendre que la grande fonction *Enquêtes criminelles* assure une autorité dite fonctionnelle sur les escouades du crime organisé des districts et sur les escouades des crimes majeurs et donnent ainsi à croire qu'elle a fondamentalement peu de responsabilités précises à cet égard. Pourtant, différents indices ont amené le Conseil à croire que contrairement à ces documents, qui font relever de la *Surveillance du territoire* une bonne partie de la direction en enquête, c'est plutôt la grande fonction *Enquêtes criminelles* qui en serait le véritable moteur en enquête, la *Surveillance du territoire* n'ayant qu'un rôle secondaire à y jouer dans les faits.

Bref, le Conseil s'est fortement interrogé sur le hiatus existant entre ce que disent les organigrammes officiels de la Sûreté et la réalité et même, entre ce que révèlent les différents organigrammes eux-mêmes. Par exemple, certains organigrammes du plan d'organisation inférieure sont apparus être en contradiction avec le plan d'organisation supérieure et avec la structure hiérarchique qu'il implique. Si le Conseil a bien voulu croire les représentants de la Sûreté selon lesquels le flou entourant les liens hiérarchiques n'ont aucune incidence sur la bonne marche des opérations en enquête, il a tenu à souligner que ce flou empêche de savoir qui, dans les faits, est responsable des fonctions qui doivent être réalisées dans la gestion normale d'un service public comme la planification, le contrôle et l'évaluation des opérations, et encore, l'encadrement, la supervision et l'évaluation du personnel. Le Conseil a perçu là un sérieux problème d'imputabilité qu'il faudra corriger. Le Conseil a donc fait plusieurs recommandations visant à amener la Sûreté à clarifier la structure de son organisation, préalable au renforcement de son imputabilité et à la rigueur de sa gestion. Le Conseil a d'ailleurs fait remarquer que l'imprécision de la structure de commandement en enquête engendre de véritables malaises, voire des tensions, là où les chevauchements entre les responsabilités relevant des grandes fonctions *Enquêtes criminelles* et *Surveillance du territoire* se font le plus sentir. Une clarification de cette structure est essentielle et urgente.

Toujours à l'égard de la structure, le Conseil s'est aussi questionné sur l'éclatement des fonctions administratives (ressources humaines, financières et matérielles) au sein de l'organisation et s'est demandé pourquoi la Direction de l'administration fut démantelée dans les années 1990 au profit de la structure actuelle. Après analyse, le Conseil a considéré que la Sûreté aurait avantage à réviser cette mesure et a précisé qu'il ne s'agit par là de favoriser la centralisation des fonctions administratives. Au contraire, le Conseil a considéré que la centralisation actuelle des décisions administratives au sein du siège social ne permet aucune initiative, notamment budgétaire, de la part des gestionnaires et qu'il faudrait favoriser la décentralisation au profit des districts.

Par ailleurs, parce que le renseignement criminel, au-delà de son utilité dans les enquêtes criminelles, peut jouer un rôle important dans la planification et la gestion des activités d'un corps policier, le Conseil s'est penché sur son utilisation à cette fin à la Sûreté. Le résultat fut décevant. Pour que le renseignement criminel remplisse ce rôle, il faudrait que la Direction en charge du renseignement

criminel à la Sûreté produise des états de situation stratégiques pour les besoins des échelons supérieurs de l'organisation. Or, ce n'est pratiquement pas le cas. Davantage, le Conseil a même noté que cette Direction est l'objet de critiques d'autres unités à la Sûreté qui se plaignent tantôt du manque d'accessibilité aux renseignements, tantôt de sa qualité et de son analyse. Si le Conseil a pris connaissance de projets visant à restructurer et redynamiser le renseignement criminel à la Sûreté, il est demeuré perplexe quant à la possibilité que le corps policier transforme en profondeur ses façons de faire en cette matière à la lumière des problèmes qu'il a recensés. Le Conseil a donc recommandé des changements majeurs à cet égard.

Concernant les mécanismes d'encadrement et d'évaluation du personnel d'enquête à la Sûreté, le Conseil a noté certains problèmes notamment au niveau de descriptions de postes relatifs aux enquêtes. Le manque d'uniformité des descriptions d'emploi, par exemple, ne permet pas de bien camper le rôle de chacun en enquête, notamment au sein des districts. De plus, l'absence de contrôle et de validation ne permet pas de savoir si les descriptions obtenues sont valides ou non. Le Conseil en est venu à juger que tous les policiers et employés civils devraient avoir une description d'emploi complète. Ainsi, le rôle, les responsabilités, les exigences et les liens hiérarchiques y seraient clairement définis et compris pour le bénéfice de l'ensemble de l'organisation. Le Conseil juge donc indispensable que la Sûreté standardise les descriptions d'emploi du personnel affecté aux enquêtes.

Au niveau de l'évaluation du personnel, le Conseil a souligné que la Sûreté ne peut améliorer sa performance et la qualité de ses activités d'enquêtes si elle ne procède pas à une évaluation générale de son personnel d'enquête. En 1998, il n'existait aucun système d'évaluation du rendement, ni pour les officiers ni pour les sous-officiers et agents lors du passage de la Commission d'enquête et ce, pour l'ensemble de la Sûreté du Québec. La situation a changé depuis en ce qui concerne les officiers et les cadres supérieurs et intermédiaires, mais pas pour le reste du personnel policier. Le Conseil est d'avis qu'il faut remédier à cette situation tout comme il faut instituer des méthodes permettant d'apprécier autant la performance de l'organisation dans son ensemble que d'éclairer les décideurs et gestionnaires sur la qualité du travail des enquêteurs. Si le Conseil a noté que dans son Plan d'action 2001-2004, la Sûreté du Québec s'est proposé à la fois d'actualiser le programme de gestion et d'évaluation des risques en enquêtes (GERE) en matière de crime organisé et d'implanter ce même programme en matière de crimes majeurs, il a jugé que le contrôle de la qualité des enquêtes y est conçu surtout sous l'angle des risques que pose aux enquêteurs le contact avec le crime et avec la corruption, et qu'il n'est donc pas suffisant. Dans le même ordre d'idées, le Conseil n'a pas perçu de démarche systématique et ciblée destinée à apprécier la performance de gestion de l'organisation en enquête.

À l'égard de la planification et la modernisation de la gestion à la Sûreté, le Conseil a pu prendre connaissance de plusieurs documents pertinents, notamment le plan stratégique de la Sûreté. Le Conseil s'est interrogé sur le nombre fort élevé d'objectifs à poursuivre, de cibles à atteindre et de projets précis à déployer. Le Conseil a considéré que ce plan stratégique aurait eu un effet mobilisateur plus important, pour les employés de la Sûreté, s'il avait été davantage ciblé et s'il avait intégré uniquement les mesures importantes ayant un effet structurant sur l'organisation. Le Conseil s'est dit cependant conscient que la Sûreté a sans doute voulu que chacune des unités de l'organisation se retrouve ou se reconnaisse un rôle particulier au plan stratégique. Il est tout de même apparu au Conseil qu'avec son Plan stratégique 2001-2004, la Sûreté s'est dotée d'un cycle formel de planification stratégique et de suivi de cette planification. En général, il est apparu au Conseil que les grandes opérations ou projets d'envergure y sont, à la base, bien planifiés.

Finalement, en matière de modernisation des technologies de l'information, le Conseil a déploré l'absence d'un véritable plan directeur des technologies de l'information. Cependant, l'étude de différents documents a amené le Conseil à croire que la Sûreté possède les principaux ingrédients qui permettraient d'en définir un. Par ailleurs, si le plan triennal de la Sûreté contient un bon état de situation sur les systèmes existants, de même qu'il comprend aussi une description des projets, y incluant le volet des ressources financières, il ne met pas en perspective les enjeux fondamentaux auxquels l'organisation veut répondre, de même qu'il ne comporte pas le processus formel de réalisation, lequel nécessite les approbations de la haute direction à chacune de ses étapes charnières. En matière d'information de gestion, remarquant que la Sûreté déploie des efforts importants à cette fin, le Conseil a considéré indispensable que la Sûreté mette tout en œuvre pour accélérer le développement de ces outils de gestion à caractère technologique.

III.2 LA FORMATION ET LA GESTION DE LA CARRIÈRE EN ENQUÊTES CRIMINELLES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Il est impossible de juger de la capacité d'un corps de police à faire face à une criminalité de plus en plus sophistiquée, organisée et qui ne connaît plus de frontière, et d'utiliser des méthodes d'enquête non moins sophistiquées sans aborder la question de la formation de ce qui constitue la matière première de ce corps : leurs membres, policiers ou civils. Se greffe nécessairement à la question de la formation, la gestion des ressources humaines puisque les effectifs ainsi formés doivent pouvoir s'intégrer à une organisation qui leur permet non seulement d'utiliser leurs compétences et de se tenir à jour à cet égard, mais de tenir compte de leurs attentes professionnelles.

III.2.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Dans le cadre de cet avis, le Conseil a donc examiné la formation et la gestion des ressources humaines, notamment de la carrière, en enquêtes criminelles à la Sûreté et, comme pour tous ses avis, il a pris soin de se donner les éléments théoriques nécessaires à apprécier les pratiques en la matière, notamment au moyen d'une revue et d'une analyse de la littérature sur les pratiques de recrutement et de formation du personnel policier dans différents pays ainsi que des travaux antérieurs, au Québec, ayant traité de formation policière.

Il a ensuite traité plus spécifiquement de l'accessibilité à la carrière policière au Québec, notamment en fonction des exigences imposées par la *Loi sur la police* et des règlements applicables en la matière. Le Conseil a pu apprécier à quel point le paysage de la formation policière et de l'accès à la carrière policière a été transformé par l'adoption, en juin 2000, de la *Loi sur la police*. Soulignant, en fin d'analyse, que le Québec peut maintenant s'enorgueillir du niveau de formation, autant préalable qu'initiale, qui est offert aux futurs policiers, le Conseil a néanmoins souligné un hiatus qu'il considère nécessaire de corriger soit le fait que les qualités minimales requises ainsi que la formation des patrouilleurs ont fait l'objet d'un règlement tandis que rien de semblable n'a été fait pour les enquêteurs. Ainsi, la formation initiale en patrouille-gendarmerie est obligatoire pour les policiers, mais celle en enquêtes, bien que disponible et plus que souhaitable pour les enquêteurs, ne l'est pas en l'absence de règlement.

III.2.3 LES CONSTATS DU CONSEIL ET SES RECOMMANDATIONS

Le Conseil s'est ensuite penché sur la gestion de la formation à la Sûreté et à ses impacts sur la formation professionnelle qualifiante, soit la formation initiale, le perfectionnement professionnel et le perfectionnement de service. D'entrée de jeu, le Conseil a pu se rendre compte que la gestion de la formation, à la Sûreté, s'avère inutilement complexe à cause du morcellement des responsabilités qui multiplie les intervenants, pour lesquels les rôles semblent souvent similaires, dont les liens sont difficiles à dénouer. Le Conseil s'est employé attentivement, dans son avis, à décrire cette situation et à en montrer les problèmes.

Concernant le partage des responsabilités à l'égard de la formation, le Conseil a noté un manque évident de clarté quant aux rôles et tâches de plusieurs intervenants. C'est pourquoi il a insisté sur le besoin de renforcer le statut de l'actuelle Direction du développement et de la formation et de lui confier un mandat distinct et clair dont il a pris soin de détailler plusieurs éléments. Actuellement, plusieurs activités de cette Direction sont similaires à celles auxquelles s'adonnent toutes les Grandes fonctions de la Sûreté. Ce dédoublement n'a pas lieu d'être.

À l'égard du Plan de développement des ressources humaines (PDRH), plan qui doit permettre à la Sûreté de gérer la formation de son personnel, le Conseil a aussi vu d'importants problèmes qui en limitent l'efficacité et les résultats attendus. D'abord, le Conseil a eu beaucoup de difficultés à comprendre l'ensemble du processus menant à l'établissement du PDRH puisque les processus particuliers et formels devant présider, selon les documents officiels de la Sûreté, à la cueillette des données relatives aux besoins en formation, à l'identification des orientations et des priorités de formation de l'organisation, et aux procédures de gestion des programmes de formation en enquêtes criminelles, ne reflètent souvent pas la réalité. Et cette réalité, le Conseil en a illustré les lacunes avec d'abondants détails (cueillette des données relatives aux besoins de formation déficiente et détachée de considérations budgétaires, priorités de formation non motivées dans les faits à défaut de documents explicatifs, rétroaction quasi-inexistante auprès des unités opérationnelles après l'adoption du PDRH, etc.). On ne se surprendra donc pas que le Conseil ait eu des difficultés à apprécier le suivi administratif et financier du PDRH. Entre autres choses, le Conseil a noté les problèmes suivants : le PDRH est géré au moyen d'une base de données désuète qui ne permet pas un suivi administratif et financier efficace; la DDF n'ayant aucune autorité sur les Grandes fonctions, il lui est difficile d'assurer le suivi administratif et financier du PDRH dont elle est pourtant responsable; ni la DDF, ni les Grandes fonctions sont capables d'exercer une gestion serrée, précise et compréhensible des coûts engagés en formation et; de l'aveu même des représentants de la Sûreté, les bilans de formation ne sont pas fiables.

Par ailleurs, l'examen des pratiques de formation a amené le Conseil à utiliser le mot « désordre » pour qualifier la situation qui règne à la Sûreté à l'égard de la formation professionnelle qualifiante et plus particulièrement la formation initiale en enquêtes criminelles, qu'il s'agisse de la planification, de la réalisation ou du suivi des activités de formation. Et ce désordre, a jugé le Conseil, est inacceptable quand on considère la finalité même de l'exercice : former les bonnes personnes, sur les bons sujets, au bon moment. C'est pourquoi le Conseil n'a pas été économe de ses recommandations à l'égard de la gestion de la formation à la Sûreté.

À l'égard de la gestion des ressources humaines en enquêtes criminelles, le Conseil a étudié différents aspects de la question dont, en premier lieu, le système intégré de gestion des ressources humaines de la Sûreté. Connu sous l'acronyme SYINGE, le Conseil a pris connaissance de ce nouveau système intégré de gestion en ressources humaines, en application depuis octobre 2001, et a considéré qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction considérant le caractère artisanal et partiel des méthodes utilisées antérieurement. Considérant que SYINGE représente un gain significatif pour la Sûreté en matière de gestion de ressources humaines et de production de rapports de gestion pour appuyer la prise de décision et ultimement, favoriser l'imputabilité des gestionnaires, le Conseil a néanmoins constaté que cette application, comme son potentiel, semblent peu connues. Le Conseil a donc souligné que la Sûreté devrait s'assurer de faire connaître davantage cet outil aux utilisateurs concernés.

Concernant l'approche par compétences que la Sûreté a adoptée pour la gestion de ses ressources humaines, et reconnaissant, après analyse, que la Sûreté a investi beaucoup d'efforts et de ressources dans la mise en place de celle-ci en se dotant de différents outils et processus pour favoriser son appropriation par le personnel, principalement, les officiers et les sous-officiers ainsi que les cadres supérieurs, le Conseil a avancé que la Sûreté doit poursuivre l'implantation de cette approche et de ses processus en l'appliquant à l'ensemble du personnel de l'organisation. Les recommandations du Conseil sur le sujet ont visé à encourager ce développement par différentes mesures.

À l'égard des « entrées latérales aux enquêtes » à la Sûreté, c'est-à-dire de l'emploi d'un personnel hautement qualifié et spécialisé pour pouvoir contrer certains types de criminalité particuliers comme, par exemple, le blanchiment d'argent ou la cybercriminalité, le Conseil s'est dit conscient des nombreuses difficultés que soulève cette pratique, notamment quant aux personnes qui, ayant amorcé une carrière policière comme patrouilleur, peuvent en toute légitimité aspirer à devenir enquêteur. Cependant, le Conseil a souligné que la Sûreté doit entreprendre une réflexion sur les façons d'intégrer à ses effectifs des ressources spécialisées dans les diverses disciplines et les divers champs d'études exigeant une formation universitaire de premier ou de deuxième cycle.

À propos du mode de dotation des postes d'enquêteurs à la Sûreté, il a été constaté que la directive interne qui en traite n'est que partiellement appliquée, particulièrement en ce qui a trait aux mécanismes de placement qui y sont décrits, ce qui est déjà un problème si on veut comprendre le mode de dotation tel qu'il se présente réellement. Surtout, le Conseil a compris que ces dernières années, la Sûreté est passée d'un processus objectif (résultat à un examen écrit qui détermine le rang du candidat sur la liste d'éligibilité) à un autre plus subjectif (entrevue) qui est d'abord conditionné par l'ancienneté. Selon le Conseil, l'ancienneté n'est pas un problème en soi, mais elle ne permet pas de mesurer les connaissances et les compétences requises pour occuper une fonction. Le Conseil croit donc qu'il y a lieu de raffermir le processus de dotation tout en soulignant que la Sûreté, à cette fin, devra en discuter avec l'Association des policiers provinciaux du Québec (APPQ). Le Conseil a été plus satisfait du mécanisme de dotation des postes d'officiers qui, lui, a été resserré pour tenir compte de l'approche par compétences, et qui fait état d'exigences académiques et d'étapes éliminatoires de qualification.

Par ailleurs, ce n'est que récemment que la Sûreté s'est dotée d'un processus d'évaluation des officiers, ce qui est très bien, mais celui-ci n'est pas appliqué avec la même amplitude et le même souci par toutes les Grandes fonctions, la Grande fonction *Surveillance du territoire* étant la seule qui semble vraiment chercher à l'appliquer. Le Conseil a donc insisté sur le besoin de répandre cette pratique.

Concernant la gestion de carrière à la Sûreté, le Conseil a pris note de l'établissement d'un programme de gestion de carrière destiné aux officiers qui apparaît bénéfique autant pour les participants que pour l'organisation toute entière. Ce programme permet à un candidat de se préparer adéquatement pour une promotion ou encore de tendre à améliorer son rendement par une meilleure maîtrise des compétences requises pour exercer ses fonctions. De plus, la Sûreté entend produire une cartographie des emplois disponibles au sein de l'organisation, cartographie qui doit regrouper une panoplie d'informations sur la carrière et fournir des points de repères sur les différents parcours professionnels possibles qu'un individu peut emprunter dans l'organisation. Il s'agit d'un projet en cours de développement que le Conseil a encouragé. Par contre, la planification de la relève, à la Sûreté, a semblé pratiquement inexistante même s'il est connu que l'organisation sera confronté à un « rajeunissement » important dans les années qui viennent et donc, à une perte importante de compétences.

En conclusion, sauf quelques éléments de redressement prometteurs, le Conseil a estimé qu'en matière de formation et de gestion de la carrière il existe, à la Sûreté, d'importantes carences que le corps policier devra corriger rapidement.

III.3 L'APPORT DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC AU PARTENARIAT POLICIER EN ENQUÊTE (AVIS NUMÉRO 6)

III.3.1 LE CONTEXTE

Comme l'enquête de la grande criminalité se fait de plus en plus en partenariat et parce que la *Loi sur la police* prescrit que les enquêtes réalisées en matière de crime organisé doivent mettre obligatoirement à contribution la Sûreté, le Conseil, dans son plan stratégique, s'était engagé, par ses réflexions et ses avis, à contribuer à l'implantation et au développement d'une culture de partenariat et d'ouverture à la Sûreté, elle qui avait fait l'objet de plusieurs critiques de la part de la Commission Poitras qui la jugeait trop repliée sur elle-même et trop peu encline à partager, par exemple, son information avec d'autres corps policiers. Il est donc apparu nécessaire au Conseil de consacrer un de ses avis à la contribution de la Sûreté au partenariat policier.

III.3.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Le Conseil a d'abord procédé à une revue de la littérature de façon à se donner une perspective juste de la problématique du partenariat policier et à en comprendre aussi bien les conditions de réussite que les contraintes de développement. Les expériences d'Interpol et d'Europol, le partenariat policier aux États-Unis, les divers types de partenariat policier, le problème du partage de juridictions et les échanges au niveau du renseignement criminel ont notamment retenus l'attention du Conseil. Le Conseil a non seulement pu prendre connaissance du fait que, si des incitatifs puissants encouragent le développement du partenariat policier (par exemple, la criminalité se développe en complexité et en sophistication et se déploie en réseaux nationaux et internationaux, notamment en matière de drogues, et requiert la mise en commun des ressources des corps policiers pour la combattre), d'autres facteurs ont plutôt tendance à entraver ou inhiber son développement (par exemple, les réalités, oppositions

politiques ou différences juridiques entre les États pèsent sur la capacité de des corps policiers à collaborer efficacement). Ce tour d'horizon a aussi amené le Conseil à accorder une très grande importance au renseignement criminel, car le partenariat policier, au départ, s'exprime dans l'échange de renseignements. C'est donc sur le partage du renseignement criminel au Québec, et sur le rôle de la Sûreté à cet égard, que le regard du Conseil s'est d'abord porté. Le Conseil a pris en compte, entre autres choses, le *Centre de renseignement policier du Québec* (CRPQ) et plus particulièrement le contenu du G-11, sa principale banque de données relatives au renseignement criminel, les constats et recommandations de la Commission Poitras, les travaux du *Groupe de travail sur les pratiques en renseignements criminels*, la création du *Service de renseignement criminel du Québec* (SRCQ) et les activités de la *Direction des renseignements criminels* de la Sûreté.

III.3.3 LES CONSTATS DU CONSEIL ET SES RECOMMANDATIONS

Le Conseil a compris, dès qu'il a entrepris son étude du G-11 (banque de données dans laquelle on peut trouver, par exemple, des rapports de rencontres avec des informateurs, des rapports de filature, des transcriptions d'écoute électronique et des rapports d'enquête déposés par différents corps policiers), géré par la Sûreté, qu'il faisait face à un problème majeur. Nonobstant le fonctionnement du G-11 et les règles censées régir son accès et son utilisation, le Conseil, en un mot, a noté que le SPVM ne croit pas à la symétrie des échanges de renseignements criminels que ce système permet entre lui et la Sûreté. D'ailleurs, le Conseil a noté certains indices (notamment à l'égard des opérations « Carcajou » et « Printemps 2001 ») qui semblent donner raison au SPVM. Pour l'essentiel, les représentants du SPVM rencontrés ont soutenu qu'avec le G-11, la Sûreté avait un accès au renseignement criminel dont dispose le corps policier montréalais, alors que ce dernier était incapable de savoir ce que possédait la Sûreté en matière de renseignement eu égard à des phénomènes observés sur son propre territoire. Ceci a contribué à la décision du SPVM de se retirer du G-11. Le Conseil a saisi que ce problème entourant le G-11 en exprime un autre qui, pour le ramener à sa plus simple expression, est celui d'un lien de confiance entre le SPVM et la Sûreté qui souffre d'un déficit important qu'il faut absolument corriger. Le Conseil a longuement détaillé ce problème de confiance à l'endroit de la Sûreté, déjà noté avant lui lors des travaux de la Commission Poitras et qui n'était d'ailleurs pas le seul fait du SPVM.

Le Conseil a insisté sur le fait que, considérant qu'une portion très significative des activités du crime organisé se déroule sur le territoire de Montréal, cette situation ne peut durer. Hormis les conflits de philosophie entre le SPVM et la Sûreté sur ce que devrait être le partage du renseignement criminel entre corps policiers, le Conseil a considéré qu'il faut être conscient que la Sûreté, sans l'apport du SPVM, est lourdement handicapée pour analyser ce qui se passe à Montréal, et que le SPVM, en vertu de la *Loi sur la police* et pour toute infraction criminelle commise par des organisations criminelles opérant minimalement à l'échelle du Québec, doit enquêter en interrelation avec la Sûreté. La Loi prescrit aussi que la coordination policière de la lutte au crime organisé est une juridiction exclusive de la Sûreté. Le Conseil estime donc qu'il n'y a aucune ambiguïté sur la nécessité de voir la Sûreté informée de tous les renseignements pertinents à cet effet pour jouer son rôle pleinement. Par contre, si le Conseil en est arrivé à cette conclusion, il n'en a pas moins remarqué que la méfiance exprimée par le SPVM à l'égard de la rétention dont ferait preuve la Sûreté quant au partage de ses propres renseignements criminels, est partagée, à bien des égards, à l'intérieur même de la Sûreté. En effet, le Conseil a noté que la *Direction des renseignements criminels* de la Sûreté applique aux escouades de la Sûreté dans les districts la même philosophie qu'on lui reproche d'appliquer à l'égard de ses

partenaires « externes », philosophie qu'on peut résumer ainsi : « on ne leur fait savoir que ce dont on estime qu'ils ont besoin de savoir ». Certaines unités d'enquêtes de la Sûreté, dans les districts, sont apparues désabusées quant à l'accessibilité dont elles bénéficient à l'égard des renseignements criminels. Aux yeux du Conseil, cette philosophie, qui a pour effet de lui mettre tous ses partenaires externes et internes à dos, devrait amener la *Direction des renseignements criminels* à la réévaluer, au moins, dans son application.

Par ailleurs, le Conseil, ayant pris connaissance du mandat du *Service de renseignement criminel du Québec* (SRCQ), créé par décret du gouvernement en 2001, de son fonctionnement, de ses activités depuis sa mise sur pied et des perceptions de différents corps policiers à son endroit, a été amené à constater que la mise sur pied du SRCQ n'a pas réglé les conflits latents entre le SPVM et la Sûreté et que ces problèmes, si rien n'est fait, pourraient en miner le potentiel et l'utilité. Le Conseil a donc fait des recommandations, notamment au ministre de la Sécurité publique, susceptibles d'aider au développement efficace du SRCQ.

Au-delà du partage du renseignement criminel, le Conseil a pris le pouls de la participation de la Sûreté dans le partenariat policier « opérationnel » en enquête. Le fonctionnement des Escouades régionales mixtes (ERM) a servi de base à l'analyse, l'établissement des ERM étant la forme la plus achevée du partenariat opérationnel en matière d'enquête au Québec. Héritiers de l'expérience de l'opération « Carcajou », dont on a tenté de garder les forces et de pallier aux faiblesses, les ERM, au nombre de six, sont composées d'enquêteurs de la Sûreté, du SPVM, de la GRC et d'une vingtaine de corps de police municipaux.

L'analyse menée par le Conseil l'a amené à constater que le contrôle des ERM est véritablement exercé par l'unité centrale de coordination, laquelle relève de la *Direction de la lutte au crime organisé* à la Sûreté du Québec (maintenant intégrée dans la *Direction des services d'enquêtes criminelles*) et que les décisions à caractère budgétaire, les décisions de nature opérationnelle, voire même le choix des responsables des ERM sont arrêtés en dernière instance par le coordonnateur de la Sûreté. Étrangement, le Conseil a remarqué des réticences de la Sûreté à reconnaître les responsabilités de fait qu'elle assume à l'égard des ERM et l'influence prépondérante qu'elle a sur les opérations qui y sont menées. Pourtant, ces responsabilités sont conformes à la *Loi sur la police* et à la nouvelle carte policière qui en est issue. Évidemment, le Conseil a aussi fait remarquer que ces responsabilités n'impliquent pas pour autant que la Sûreté joue la carte de la légalité pour s'asservir ses partenaires. Il a semblé manifeste pour le Conseil que la Sûreté assoira son autorité morale et nationale sur ses partenaires bien davantage en travaillant en collaboration avec eux.

Le Conseil, considérant que le modèle des ERM est performant, tel qu'illustré par la conclusion de certains « méga procès » récents, a noté que tous, à la Sûreté comme dans les autres corps policiers, s'entendent sur le fait que l'aspect déterminant des succès enregistrés par les ERM tient au partage du renseignement criminel que les enquêteurs émanant des différents services policiers mettent en commun. Si les ERM étaient constituées en un corps de police distinct, il n'est pas certain que le succès remporté serait aussi éloquent dans la mesure où on assisterait en toute vraisemblance à une fermeture des corps policiers envers ce nouvel intervenant et, en ce sens, cet acteur n'aurait possiblement pas accès à un aussi grand volume de renseignements de la part de ses partenaires. Ceci dit, comme il fut possible de s'en rendre compte, si le modèle est performant, il est malgré tout perfectible. Le Conseil a

jugé, pour diverses raisons exprimées dans cet avis, que la place laissée par la Sûreté aux partenaires est trop réduite et que la Sûreté doit trouver des façons de leur accorder un rôle plus important.

Finalement, le Conseil a senti le besoin de commenter la restructuration des niveaux de service en enquête à la Sûreté sous l'angle de ce qu'il a décrit comme le « partenariat interne ». Une des conséquences de la nouvelle carte policière, en plus d'accroître les effectifs de la Sûreté (par l'intégration de plusieurs corps de police municipaux), a été d'amener la Sûreté à redéfinir les responsabilités de ses unités d'enquêtes à l'interne et à repenser la structuration de ses niveaux d'intervention.

Le Conseil s'est interrogé sur les rôles et les liens des trois niveaux d'intervention identifiés par la Sûreté, la Grande fonction Enquêtes criminelles, les Bureaux régionaux d'enquête (BRE), et les postes. En outre d'avoir obtenu de nouvelles responsabilités dans les milieux urbains, les BRE, selon le Conseil, sont susceptibles d'être affectés par une prise en charge probable de certaines responsabilités désormais sous la juridiction de la Grande fonction Enquêtes criminelles. Le Conseil soumet qu'en raison de facteurs géographiques, il serait plutôt étonnant que les unités centralisées se déploient systématiquement dans toutes les régions du Québec lorsque des phénomènes exigeant l'intervention des niveaux supérieurs de l'organisation le nécessiteront. Dans la mesure où la Grande fonction Enquêtes criminelles, qui dispose dorénavant de responsabilités propres en enquêtes, les assumera entièrement, le potentiel de problèmes opérationnels en sera diminué, au prix évidemment d'une augmentation des coûts de fonctionnement. Le pire des scénarios envisagés consisterait à ce que cette Grande fonction se soit appropriée des responsabilités via les niveaux supérieurs de services et que, dans les faits, ce soient encore les unités régionales qui les dispensent sous la supervision de la Grande fonction. Le Conseil a estimé que, s'il est trop tôt pour juger du bon fonctionnement de cette restructuration, il faudra en évaluer le rendement dès que possible.

III.4 AVIS N° 10 : LES FONCTIONS CONSEIL EN ENQUÊTES CRIMINELLES

III.4.1 LE CONTEXTE

La Sûreté du Québec est une organisation policière comptant près de 7000 employés, dont plus de 1000 personnes agissant dans le giron du grand secteur des enquêtes criminelles.

Depuis une quinzaine d'années, la Grande fonction enquêtes criminelles dispose des services d'une unité conseil spécialisée en matière d'enquêtes criminelles. Initialement engagés dans des responsabilités d'encadrement des enquêtes majeures, les services conseil sont devenus une Direction conseil en enquêtes, dont les mandats ont progressivement ressemblé davantage à des fonctions de nature conseil.

En raison de l'envergure des responsabilités confiées à la Sûreté du Québec eu égard aux problématiques d'enquêtes criminelles, il est apparu au Conseil tout à fait légitime que la Grande fonction enquêtes puisse compter sur une unité de soutien spécialisée dans les fonctions conseil en enquêtes.

III.4.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Dans l'objectif d'évaluer la nature et l'efficacité des fonctions conseil assumées par la Direction conseil en enquêtes criminelles, le Conseil a rappelé les origines de l'unité conseil en enquêtes, présenté les différentes responsabilités assumées durant les quinze dernières années et il a apprécié celles cumulées entre 2001 et 2004.

III.4.3 LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL

En 1990 a été créé le Service conseil en enquêtes. Cette unité de gestion était composée d'environ cinq postes et les fonctions assumées dans les faits consistaient à faire de la supervision des opérations majeures.

Le Service conseil fut restructuré dans le milieu des années 1990 et, avec l'ajout de juristes et de spécialistes, la Sûreté a tenté de véritablement confier une responsabilité de nature conseil à cette unité.

Suivant le dépôt du rapport Poitras et le début des travaux du Conseil de surveillance, la Sûreté a créé une nouvelle direction qu'elle a appelé la Direction conseil et développement en enquêtes criminelles, laquelle fut dotée de près de 50 employés.

Enfin, suivant la mise à terme de certains projets à caractère stratégique, comme le rapport progressif en enquêtes, le gestionnaire de dossiers ou la gestion informatisée des pièces à conviction, les effectifs furent ramenés à un peu plus d'une trentaine d'employés. Dans les faits, en 2004, les spécialistes informatiques de la Direction conseil et du développement en enquêtes criminelles ont été réaffectés à la Direction des technologies de l'information, secteur d'où ils provenaient en partie lors de la création de la Direction conseil et développement en enquêtes en 2000-2001.

Le Conseil a en premier lieu observé que la Direction conseil et développement en enquêtes criminelles, malgré une amélioration de sa perception quant aux mandats conseil qu'elle doit assumer, avait eu beaucoup de difficultés à abandonner le rôle d'encadrement des opérations hérité du Service conseil créé au début des années 1990.

D'ailleurs, le Service conseil, qui relevait directement du directeur général adjoint aux enquêtes, avait la configuration d'un « WAR-ROOM » dont la responsabilité première consistait bien davantage à superviser les opérations majeures d'enquêtes qu'à donner des conseils.

Cette responsabilité de l'encadrement des opérations, même si les mandats confiés au Service conseil ont progressivement migrés vers des fonctions davantage conseil au début de l'année 2000, a continué d'être perçue par les intervenants conseil comme une de leurs responsabilités. Non seulement le Conseil de surveillance a-t-il été en mesure de l'apprécier sur la base des observations qu'il a menées eu égard aux liens entretenus entre la Direction conseil et développement en enquêtes et les unités opérationnelles, mais le rôle de filtre qu'a joué la Direction conseil entre les intervenants opérationnels et le Conseil a renforcé cette perception de l'unité agissant au nom du directeur général adjoint aux enquêtes.

Même si durant ces quinze années, l'unité conseil en enquêtes s'est améliorée de façon tangible, aussi bien au plan des fonctions véritablement conseil assumées qu'au chapitre de la qualité des produits offerts, le Conseil s'est interrogé afin de savoir si la Direction conseil en enquêtes se cherche toujours une vocation propre. Sur ce point, le Conseil a convenu qu'il était impératif que la Direction conseil en enquêtes établisse une vision et des objectifs à poursuivre et qu'elle énonce les moyens envisagés pour les atteindre.

Il n'apparaît en effet pas normal qu'une Direction conseil en enquêtes, agissant pour le compte d'un corps de police de 7000 personnes, dont plus de 1000 employés dans le secteur des enquêtes, se cherche une vocation 15 années après sa constitution.

Cela dit, le Conseil a très clairement fait valoir qu'il ne privilégiait pas la disparition de la Direction conseil en enquêtes. Au contraire, il a plutôt fait valoir qu'il est temps que cette direction, à l'instar de ce qui fut observé à la Direction des renseignements criminels, se donne des orientations et des priorités d'action, tout en délaissant complètement ses responsabilités d'encadrement opérationnel.

Enfin, le Conseil a pu apprécier que, même si les rapports d'intervention du Service d'assistance opérationnelle sont forts intéressants, il n'en demeure pas moins qu'ils s'apparentent dans une certaine mesure aux activités de vérification interne menées par la Direction de l'audit et de l'évaluation. Il en va de même de certaines activités en matière d'évaluation de programme en enquêtes.

Sur ce point, encore ici, le Conseil n'a pas prêché pour un transfert de responsabilités. L'expertise de la Direction conseil en enquêtes, notamment au Service de l'assistance opérationnelle, est essentielle. Dans ce contexte, le Conseil a plutôt proposé l'octroi d'un rôle de coordination ou de supervision de la Direction de l'audit et de l'évaluation sur la Direction conseil en enquêtes, lorsque sont en cause les questions de vérification interne ou de conformité, de même que l'évaluation de programmes.

CHAPITRE IV : PRATIQUES À L'ÉGARD DES MÉTHODES D'ENQUÊTES

IV.1 LA PRATIQUE DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (NUMÉRO 7)

L'article 292 de la *Loi sur la police* prévoyant explicitement, entre autres choses, que le Conseil doit donner son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et aussi sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté, il est apparu évident au Conseil que cette méthode d'enquête devait mériter à elle seule un de ses avis. Le Conseil, étant conscient qu'il s'agit-là d'une méthode à propos de laquelle beaucoup est dit et peu est su, l'a abordée avec prudence et méthode dans son avis, partant de considérations générales sur la surveillance électronique telle qu'elle se profile à l'échelle internationale pour ensuite s'affairer à dépeindre aussi bien les principales agences d'application de la loi qui, au Canada et au Québec, et hormis la Sûreté, y ont recours, que l'ampleur de leurs activités en la matière, du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à différents corps policiers comme la GRC ou le SPVM. Cette « mise en contexte » lui a semblé essentielle de façon à pouvoir aborder la pratique de la surveillance électronique à la Sûreté avec nuance et en ayant en tête, par exemple, des éléments de comparaison à l'égard d'autres corps policiers.

IV.1.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Le Conseil a également pris grand soin de relever les principaux éléments de l'environnement juridique applicables à la surveillance électronique, principalement ceux liés à la *Charte canadienne des droits et libertés*, à la partie VI du *Code criminel*, intitulée « Atteintes à la vie privée », et aux règles du *Common Law*, qu'il faut avoir à l'esprit pour en évaluer l'utilisation par des corps policiers comme la Sûreté. Bien entendu, le Conseil a aussi pris soin, au fil de son analyse, de noter les constats faits par divers groupes de travail ou commission s'étant penchés, à différents titres et degrés, sur la pratique de la surveillance électronique à la Sûreté.

IV.4.3 LES CONSTATS DU CONSEIL ET SES RECOMMANDATIONS

Ce n'est qu'une fois ce travail fait que le Conseil a pu procéder à l'examen proprement dit des pratiques de la Sûreté en matière de surveillance électronique. À cet effet, il a d'abord tiré un portrait des différentes unités impliquées dans la surveillance électronique à la Sûreté, des ressources qui y sont affectées, et de son volume d'activités en la matière en comparaison d'autres grands corps policiers. S'il lui a été facile d'identifier les unités et les ressources humaines affectés à la surveillance électronique, le Conseil a eu beaucoup plus de difficultés à s'y retrouver au niveau des ressources financières et surtout, au niveau du volume d'activités de la Sûreté en matière de surveillance électronique. À cet égard d'ailleurs, le Conseil a relevé des problèmes importants à l'égard des données sur la surveillance électronique que doivent fournir les corps de police au Solliciteur général du Canada, problèmes qui, s'ils tiennent d'abord aux ambiguïtés des questions auxquelles on leur demande de répondre, pourraient être résolus en partie, du moins en ce qui concerne les données fournies par la Sûreté, si la Sûreté se dotait au moins d'une méthode uniforme et récurrente dans la fourniture de ses propres données. Le Conseil, déplorant qu'année après année, les corps de police,

dont la Sûreté, complètent des formulaires eu égard à la surveillance électronique et fournissent des données, pour remplir leurs obligations légales, dont la fiabilité et l'utilité sont pratiquement nulles aux dires mêmes de la Sûreté comme des représentants de la Couronne, a fait des recommandations au ministre de la Sécurité publique visant à pallier cette lacune.

Tout de même, le Conseil a évalué que la Sûreté obtient en moyenne une centaine d'autorisations d'interception de communications annuellement. Cette moyenne, cependant, donne lieu à des variations importantes d'une année à l'autre. Il est aussi ressorti de l'analyse que la Sûreté du Québec réalise une part très importante de la surveillance électronique observée au Québec, autour de 70% des autorisations décernées le sont à la Sûreté, le reste allant à la GRC, au SPVM, et au Service de police de la ville de Québec. Bon nombre des autorisations sont obtenues dans le cadre de la lutte au crime organisé qui accapare une portion très importante du nombre de lignes utilisées et du volume d'heures totales d'enregistrement.

Quant au positionnement de la Sûreté sur l'échiquier canadien de la surveillance électronique, le Conseil a noté que la Sûreté, qui compte moins de 10% des 59,494 policiers canadiens, obtient en moyenne 41% des mandats de surveillance électronique sans consentement émis à l'échelle canadienne annuellement. La Commission Poitras avait d'ailleurs soulevé l'importance de la surveillance électronique pratiquée à la Sûreté et elle avait invité le ministre de la Sécurité publique à documenter le phénomène. Le Conseil n'a pas été en mesure d'obtenir une réponse entièrement satisfaisante sur le fort recours à la surveillance électronique à la Sûreté outre celle voulant que la Sûreté fait une dure lutte au crime organisé et que celui-ci sévit surtout au Québec, réponse qu'il ne remet pas en cause et que certains indices peuvent tendre à appuyer, mais qu'il trouve, en fin d'analyse, encore trop peu documentée. Le Conseil est donc d'avis que la Sûreté aurait avantage à documenter, pour ses propres besoins et ceux des autorités supérieures du ministère de la Sécurité publique, la nature des crimes qu'elle enquête au moyen de la surveillance électronique. De même, dans un souci de transparence eu égard au volume de l'écoute et surtout à ses besoins de planification, la Sûreté aurait certes avantage à requérir de sa *Direction des renseignements criminels* qu'elle établisse un portrait du crime organisé au Québec.

Le Conseil a par ailleurs été en mesure de constater l'utilisation croissante, à la Sûreté, de la surveillance informatique et a gardé une impression positive des efforts déployés pour développer ce type de surveillance dans un secteur qui se développe de façon exponentielle sous bien des aspects.

Ces constats faits, le Conseil a ensuite analysé l'ensemble du processus afférent à la surveillance électronique allant de la décision de faire une demande d'autorisation judiciaire à cette fin jusqu'à l'exécution d'un mandat de surveillance. Dans un premier temps, le Conseil a pris connaissance aussi bien de la politique de gestion actuellement en vigueur à la Sûreté comme d'un projet de révision de cette politique. En général, il s'est montré satisfait du projet en question quoiqu'il a fait certaines recommandations visant notamment à étayer et renforcer le rôle de la *Division conseil et affidavits* en surveillance électronique, division rattachée au *Service de la surveillance électronique et informatique*, qui joue un rôle central à l'égard de cette méthode d'enquête. À cet égard, il convient d'expliquer le sens de ces recommandations fort importantes aux yeux du Conseil.

Il faut d'abord comprendre que c'est la *Division conseil et affidavits* qui, en pratique, jugera si les projets de surveillance soumis par les escouades de la Sûreté sont conformes aux prescriptions légales

et aux priorités de l'organisation. Davantage, c'est elle qui en bout de ligne révisera ou même, réécrira en entier les projets d'affidavits soumis par les enquêteurs des escouades. Le Conseil, clairement, a été impressionné tant par le rôle déterminant que joue cette division à l'égard de l'ensemble du processus d'obtention d'un mandat de surveillance électronique que par le sérieux et la rigueur de son travail. Véritable filtre entre les escouades désireuses d'obtenir de la surveillance électronique et les intervenants du processus judiciaire (mandataire et juge autorisateur), le Conseil a cependant noté que les risques de friction entre cette Division et les unités qui lui adressent des demandes sont élevés, car les enquêteurs qui demandent de la surveillance électronique le font sur la base d'impératifs opérationnels alors que les préposés aux affidavits, agissant sur la base des exigences légales et des priorités organisationnelles, auront parfois le devoir ingrat de retourner ces enquêteurs « faire leurs devoirs » parce qu'ils jugeront, par exemple, que toutes les méthodes d'enquêtes pertinentes n'ont pas été utilisées ou parce qu'ils jugent que les allégués sont insuffisants pour faire une demande d'autorisation judiciaire. Le Conseil a constaté que ce potentiel de friction entre la *Division conseil et affidavit* et certaines escouades est perceptible au point où certaines idées ont déjà circulé et circulent peut-être encore, à la Sûreté, à l'effet de doter les escouades de leurs propres « spécialistes » en affidavits de surveillance électronique. Le Conseil a donné divers arguments qui vont à l'encontre de toute velléité qui irait dans le sens d'un affaiblissement ou d'un remplacement de la présente *Division conseil et affidavit*. Le Conseil a bien noté que malgré certains « malaises sentis » à l'endroit de cette Division, tous les intervenants rencontrés au fil de son étude, à l'intérieur de la Sûreté comme à l'extérieur, ont reconnu l'expertise et la rigueur qu'on y trouve. C'est pourquoi le Conseil a insisté sur le fait que la *Division conseil et affidavits* doit être renforcée aux fins d'asseoir son autorité et a avancé que la direction de la Sûreté ne doit pas hésiter à hausser, au besoin, le niveau de ressources consenties à cette unité si on considère qu'il faut raccourcir les délais d'analyses des projets de surveillance électronique et, en conséquence, les délais pour l'obtention de mandats pour les projets qui en méritent.

Au niveau de l'exécution des mandats de surveillance électronique, le Conseil a été généralement satisfait des différentes procédures suivies à la Sûreté qu'il s'agisse des briefings entre les analystes et le sergent superviseur de la *Division de l'écoute électronique* avec l'enquêteur au dossier, des relations entre ces analystes et ces enquêteurs en cours de surveillance ou des pratiques concernant le respect des clauses limitatives rattachées à certains mandats. D'ailleurs, le Conseil a pu prendre connaissance d'un rapport de vérification faite par le *Service de l'audit et de l'évaluation* de la Sûreté, à l'automne 2002, de l'ensemble du *Service de la surveillance électronique et informatique*, dans lequel les auteurs du *Service de l'audit* font valoir qu'en matière d'environnement externe et interne, le *Service de la surveillance électronique et informatique* est bien en contrôle de ses activités. Les remarques et conclusions du *Service de l'audit* sur les pratiques du Service de la surveillance électronique rejoignent les constats du Conseil à l'effet que les pratiques en cette matière sont encadrées avec rigueur. En fait, le Conseil a indiqué que les plus grandes faiblesses dans les pratiques observées eu égard aux procédures relatives à l'exécution des mandats tiennent au fait qu'on devrait les formaliser davantage. Plusieurs guides disponibles au *Service de la surveillance électronique et informatique* couvrent en bonne partie l'ensemble de ces procédures, mais un guide, dont la propriété première est de nature pédagogique, n'a pas le pouvoir d'encadrement d'une politique de gestion et c'est pourquoi le Conseil a fait des recommandations en ce sens.

À l'égard des documents d'appoint disponibles pour la surveillance électronique, le Conseil a remarqué avec satisfaction que la surveillance électronique, domaine peu connu où la sécurité prime généralement sur la transparence, est probablement l'un des champs d'activités le mieux documenté à

la Sûreté au plan des pratiques. Plusieurs documents de la Sûreté en traitent et, généralement, ils sont fort bien faits, notamment les divers guides qui, selon le Conseil, auraient tout intérêt à faire l'objet d'une meilleure diffusion auprès des membres de la Sûreté concernés par les méthodes d'enquête, membres qui, selon le constat du Conseil, sont souvent peu au fait des pratiques ou exigences légales en la matière quand ils n'y ont jamais eu recours.

IV.2 LA PRATIQUE DES PERQUISITIONS À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 8)

IV.2.1 LE CONTEXTE

Les perquisitions représentent une des méthodes policières d'enquête qui caractérise le plus le fragile équilibre entre, d'une part, les pouvoirs répressifs nécessaires que doivent posséder les forces policières pour mener à bien leurs tâches et, d'autre part, les droits reconnus aux citoyens, dans une société libre et démocratique, de protéger leur vie privée contre toute intrusion arbitraire. C'est avec cette prémisse en tête que le Conseil a mené son analyse des pratiques en matière de perquisition à la Sûreté en précisant que son avis ne serait ni juridique (seuls les tribunaux peuvent porter des jugements sur le caractère légal des pratiques policières), ni technique (il n'appartenait pas au Conseil d'aller voir « sur le terrain » le déroulement de perquisitions), mais axé sur l'organisation, le contrôle et la gestion des perquisitions à la Sûreté.

IV.2.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Avant de procéder à l'analyse des pratiques en matière de perquisition à la Sûreté, le Conseil a néanmoins jugé nécessaire de brosser un portrait de l'environnement juridique des perquisitions au Québec et au Canada considérant qu'on ne peut apprécier le travail de la Sûreté qu'en saisissant, d'une part, les pouvoirs qui lui sont conférés par les lois ou par les règles du *Common Law* et, d'autre part, les limites liées à l'exercice de ces pouvoirs dans ces mêmes lois ou règles, mais aussi, eu égard à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la jurisprudence. Ce n'est qu'après avoir traité des articles pertinents de la *Charte canadienne des droits et libertés* à l'égard des perquisitions, des pouvoirs de perquisition dans les principales lois ou liés aux règles du *Common Law* et du travail policier à la lumière de la jurisprudence relative aux perquisitions, que le Conseil a abordé la pratique des perquisitions à la Sûreté.

Comme ce fut le cas pour tous ces avis, le Conseil a aussi tenu compte des analyses et des commentaires qui ont été faits sur le sujet lors de différentes enquêtes, notamment dans les rapports Verdon, Bellemare et Poitras (dans ce dernier cas, il faut se rappeler que ce fut une perquisition ayant mal tournée, dans l'affaire Matticks, qui fut à l'origine des travaux de la Commission d'enquête). Ce rappel des commentaires a permis au Conseil d'orienter en partie ses propres réflexions sur le sujet et de voir aussi, dans certains cas, comment la Sûreté a réagi à ces rapports.

IV.2.3 LES CONSTATS DU CONSEIL ET SES RECOMMANDATIONS

Le Conseil a d'abord porté son attention sur le rapport annuel que doit fournir la Sûreté du Québec au ministre de la Sécurité publique tel que prescrit par la *Loi sur la police*. Le Conseil a analysé les rapports annuels fournis par la Sûreté pour les années 2000, 2001 et 2002. Le résultat fut très décevant, les trois premiers rapports annuels sur les perquisitions de la Sûreté recelant trop d'incohérences et d'omissions pour que le Conseil puisse en tirer quelques conclusions que ce soit. Le Conseil n'a pas compris comment un rapport annuel à l'intention d'un ministre puisse faire état, pour ne prendre qu'un seul exemple parmi d'autres, d'un plus grand nombre de mandats de perquisition obtenus que de mandats demandés (rapport 2002).

Si le Conseil a dit comprendre, jusqu'à un certain point, qu'il n'existait aucun mode de cueillette systématique des données sur les perquisitions permettant de se faire une idée claire et rapide du nombre de demandes d'autorisations judiciaires à la Sûreté lorsque la demande de produire un rapport annuel sur les perquisitions a été faite, au moyen de la *Loi sur la police*, il a souligné ne pas comprendre que, même effectuée de façon « artisanale », notamment lors des deux premières années, la cueillette de données sur le sujet puisse avoir donné des résultats aussi incohérents. Le Conseil a insisté sur le fait que l'exercice consistant à produire un rapport annuel sur les perquisitions doit être vu comme l'occasion pour la Sûreté de montrer clairement l'usage qu'elle fait de cette méthode d'enquête comme la fréquence avec laquelle elle l'utilise. Il a insisté sur le fait que la Sûreté doit pouvoir montrer dans ce rapport la connaissance rigoureuse qu'elle a des suites des perquisitions qu'elle opère. La clarté des données qu'on doit trouver dans ce rapport et l'uniformité, année après année, de sa production, devraient permettre, a jugé le Conseil, de voir l'évolution et l'ampleur de l'utilisation des perquisitions et l'efficacité avec laquelle on utilise cette méthode.

Le Conseil, s'il a noté que le nouveau système de saisie de données utilisé par la Sûreté pour colliger l'information sur les perquisitions a le potentiel d'améliorer la production de son rapport annuel, a aussi constaté des lacunes évidentes quant à l'alimentation de ce système, alimentation qui est pourtant « obligatoire ». Le Conseil a donc fait des recommandations pour qu'on prenne les mesures appropriées afin de s'assurer que cet exercice soit bien fait dans l'avenir.

Le Conseil a aussi abordé la question de la formation en perquisition à la Sûreté de façon à voir où puisent leur formation spécifique en la matière les enquêteurs de la Sûreté et quels outils, directives, politiques ou guides, sont mis à leur disposition pour les guider à cet égard. En général, au niveau du contenu des cours et formations ayant trait aux perquisitions, aucun manque important n'a été noté. Là où le Conseil a eu des difficultés, cependant, c'est au niveau du constat à l'effet que souvent, les enquêteurs de poste, en région, n'ont pas reçu la formation nécessaire pour entreprendre leur travail à l'égard des perquisitions et, de plus, n'ont jamais bénéficié d'une forme quelconque de parrainage en la matière. Là-dessus, le Conseil a fait des recommandations afin qu'on évite de telles situations qui lui semblent périlleuses dans l'avenir.

À l'égard des directives, guides et documents d'appoint disponibles à la Sûreté concernant les perquisitions, le Conseil a noté un besoin urgent de procéder à la mise à jour de directives qui, dans l'état actuel, ne sont même plus contemporaines des lois en vigueur. Il a aussi insisté sur le fait qu'une fois ces mises à jour faites, la Sûreté devra s'assurer qu'elles soient connues de tous ses membres et respectées. Au niveau des guides, le Conseil a apprécié la qualité du *Guide d'intervention en matière*

de perquisition et a souhaité qu'on réalise et publicise rapidement un guide de rédaction des affidavits, comprenant des exemples commentés d'affidavits, du type de celui qu'utilise le Service de police de la ville de Montréal (SPVM), guide manque actuellement et qui serait grandement apprécié au sein des unités d'enquête selon ce que le Conseil a constaté.

Le Conseil a aussi consacré beaucoup d'attention au processus d'obtention d'un mandat de perquisition à la Sûreté, c'est-à-dire au processus menant à l'obtention d'un mandat de perquisition en partant de la prise de décision concernant le besoin d'en obtenir un, jusqu'à la rencontre avec un juge de paix habilité à l'autoriser, en passant par la confection des affidavits, de façon à vérifier s'il existe des mécanismes de contrôle et d'encadrement à ce niveau.

En général, le Conseil a été satisfait de ce qu'il a trouvé à ce niveau. Le Conseil a noté avec satisfaction que la décision de rédiger un affidavit pour perquisition en est une d'équipe et qu'il est exceptionnel qu'un enquêteur prenne seul une telle initiative. La seule retenue concerne encore les postes de la Sûreté en région, où les enquêteurs sont trop souvent laissés à eux-mêmes à cet égard comme à bien d'autres par ailleurs. Concernant la rédaction et de la révision des affidavits, le Conseil a jugé à propos de faire une recommandation à l'effet que la Sûreté se dote d'une pratique interne qui permettrait d'identifier le réviseur de chaque affidavit puisque aucune mesure ne permet actuellement d'assurer que ces révisions sont faites.

Le processus d'exécution des perquisitions a aussi fait l'objet d'un examen par le Conseil, ce processus s'entendant comme celui allant de la planification des perquisitions à leur exécution. Ce qui a frappé le Conseil à ce niveau, c'est le manque d'outils de contrôle et d'encadrement permettant de vérifier la façon avec laquelle les différentes étapes de ce processus sont réalisées. De tous les sujets abordés dans cet avis, les questions relatives à la planification d'une perquisition et au contrôle de leur qualité ont été celles qui ont reçu les réponses les plus nébuleuses tant à cause de la diversité des réponses verbales obtenues des divers représentants de la Sûreté rencontrés que du peu de documentation disponible pour procéder à une analyse solide des pratiques en la matière. Hormis l'information que l'on retrouve dans les dossiers d'enquêtes, et le Conseil a pu constater qu'elle est mince : la planification, la supervision et le contrôle de qualité des perquisitions ne laissent pratiquement pas de trace. Le Conseil a donc fini par constater de l'absence de toute forme de contrôle interne permettant de connaître les pratiques réelles et les problèmes qu'on peut parfois rencontrer dans les opérations de perquisition. Cette absence de contrôle et d'outils permettant de connaître réellement l'exécution des perquisitions, juge le Conseil, laisse opaque une partie de la réalité des perquisitions qui ne devrait pas l'être. Pas seulement aux yeux d'un observateur externe comme le Conseil, mais aux yeux de la Sûreté elle-même.

Pour diverses raisons (taille de l'escouade considérée, ressources humaines et matérielles, type de criminalité enquêtée), le Conseil a très bien compris qu'il n'y a pas de recette unique dans la façon de procéder à l'exécution d'une perquisition, mais il a constaté que d'un point de vue de contrôle interne, d'imputabilité, et de connaissance de ses propres pratiques, la Sûreté doit absolument développer des outils qui lui permettent de mieux gérer et connaître l'exécution de ses perquisitions et c'est pourquoi le Conseil a fait des recommandations détaillées à cet égard.

Finalement, le Conseil s'est penché sur le suivi des décisions judiciaires sur les perquisitions. Même dans les organisations les mieux rodées, il peut arriver certaines erreurs ou certains problèmes qui demandent des réactions de façon à comprendre ce qui a pu les occasionner. Des mécanismes de

rétroaction doivent être prévus de façon à tirer des leçons de ces erreurs. Le Conseil a voulu savoir ce que la Sûreté fait en la matière et il a constaté l'existence d'un *Comité de décisions judiciaires* dont le rôle est de prendre connaissance des décisions judiciaires qui font jurisprudence au niveau des enquêtes criminelles, notamment au niveau de rejet de certaines preuves déposées à la Cour, en vue d'évaluer leur impact sur l'organisation et de proposer des recommandations visant l'amélioration constante des techniques d'enquêtes employées par les membres de la Sûreté. Ayant noté la qualité des rapports produits par ce Comité, le Conseil a toutefois noté que son existence n'est officialisée dans aucun document de la Sûreté. Il en va de même, bien entendu, de son statut, de sa composition, de son mode de fonctionnement et de son mandat. Le Conseil a donc fait des recommandations afin qu'on officialise l'existence de ce Comité et qu'on trouve, entre autres choses, une façon de systématiser le processus visant le repérage des décisions judiciaires devant être soumises à son examen.

IV.3 LA PRATIQUE DES ENTREVUES ET DES INTERROGATOIRES À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC (AVIS NUMÉRO 9)

IV.3.1 LE CONTEXTE

Les entrevues et les interrogatoires sont des méthodes centrales au travail d'enquête criminelle et elles sont parmi celles qui sont les plus utilisées par les corps policiers. L'interrogatoire, particulièrement, est un exercice délicat, car les règles l'encadrant sont strictes et les habilités requises pour le mener à bien nécessitent souvent du tact, de la patience et, surtout, une excellente maîtrise des techniques qui y sont relatives. Le Conseil a décidé d'étudier cette méthode notamment à cause de l'ampleur de son emploi et à cause des développements dont elle a fait l'objet, par exemple, à l'égard de l'utilisation de la vidéo. Cette dernière, pas très bien vue au départ, a demandé des ajustements certains dans les façons de faire et il est apparu au Conseil que s'y pencher serait une bonne façon de voir la capacité de la Sûreté de s'adapter au changement en matière de méthodes d'enquête.

IV.3.2 LA DÉMARCHE DU CONSEIL

Faisant le choix de s'en tenir aux entrevues et interrogatoires d'adultes et plus particulièrement, à des entrevues et interrogatoires menés par des enquêteurs spécialisés oeuvrant dans les escouades des crimes majeurs et du crime organisé, le Conseil ne s'est pas attardé à l'environnement technique des interrogatoires, ni aux services spécialisés pouvant être utilisés relativement aux interrogatoires (par exemple, hypnose, polygraphie et analyse de déclaration).

De façon à pouvoir apprécier les pratiques de la Sûreté en matière d'entrevues et d'interrogatoires, le Conseil a d'abord considéré les prescriptions légales qui y sont relatives. Ainsi, le Conseil a pris soin de faire le point sur le système de protection des droits des citoyens au Québec et au Canada, notamment en ce qui a trait à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Bien entendu, en matière d'entrevue et d'interrogatoire, le Conseil a accordé une grande importance à détailler, dans cet avis, les tenants et aboutissants du « droit au silence » (qui n'est pas un droit proprement dit, mais qui constitue, selon la Cour suprême du Canada, un principe de justice fondamental) et du droit à l'avocat, droits pour lesquels le Conseil a aussi pris soin d'expliquer les obligations qu'ils imposent aux policiers comme, par exemple, la mise en garde, à toute personne placée en état d'arrestation ou détenue, de son droit au

silence et du fait que si elle renonce à ce droit, toute déclaration qu'elle fera pourra être retenue contre elle et servir de preuve en Cour. Le Conseil a consacré un chapitre entier de son avis à détailler ces droits et à en souligner les implications dans le travail policier en entrevue et interrogatoire au moyen, notamment, de la jurisprudence.

Dans un second temps, le Conseil a jugé utile de se familiariser avec les techniques d'entrevue et d'interrogatoire utilisées par la police. Le Conseil a donc pris en compte la préparation et le déroulement des entrevues et interrogatoires, les différences entre les entrevues et les interrogatoires, les techniques d'interrogatoire (notamment la technique Reid qui est de loin celle, avec ses variantes, qui est la plus utilisée) et la jurisprudence qui y est liée (notamment à l'égard de l'utilisation de menaces, promesses et ruses diverses), les particularités liées à l'utilisation de la vidéo, différents éléments de réflexion liés aux déclarations extrajudiciaires et les travaux antérieurs qui, au Québec, ont touché à cette problématique (les rapports Verdon, Bellemare et Poitras).

IV.3.3 LES CONSTATS DU CONSEIL ET SES RECOMMANDATIONS

Quant aux pratiques de la Sûreté en la matière, le Conseil a commencé son analyse en regardant les politiques de gestion pertinentes de la Sûreté sur l'encadrement et le contrôle de la qualité qu'on applique aux interrogatoires, ainsi que sur la formation dispensée aux enquêteurs à cet effet.

À l'égard des politiques de gestion pertinentes, le Conseil a noté qu'elles concordent généralement bien avec différents éléments identifiés dans le Guide de pratiques policières, sauf en ce qui a trait à la prise de déclaration lorsqu'un interrogatoire n'est pas filmé. La prise de déclaration n'est traitée dans aucune politique de gestion si ce n'est que pour s'assurer que la déclaration soit lisible dans l'éventualité où elle serait produite en Cour. Le Conseil croit donc que la Sûreté devra formaliser, sur le support qu'elle jugera approprié, les modalités et la prise de déclarations extrajudiciaires faites hors vidéo. En ce qui concerne l'interrogatoire vidéo, le projet de politique consulté par le Conseil prévoit le recours à cette forme d'interrogatoire pour certains types d'enquêtes, principalement celles portant sur des crimes majeurs. Cependant, le Conseil a aussi constaté que dans les enquêtes pour lesquelles on privilégie la vidéo, on n'y recourt pas nécessairement et ce, souvent, pour des questions de disponibilités. Le Conseil pense donc, considérant que les tribunaux demandent de plus en plus qu'on justifie la non-utilisation de la vidéo, que la Sûreté doit formaliser, dans sa politique de gestion, ses priorités en la matière. On devrait aussi y expliquer la procédure à suivre, lorsqu'il est impossible de filmer un interrogatoire, pour faire autoriser la tenue d'un interrogatoire non filmé qui aurait dû l'être, motifs à l'appui. Le Conseil a aussi recommandé une étude sur l'opportunité d'utiliser l'enregistrement audio dans les cas de non disponibilité de salle d'interrogatoire vidéo.

Au niveau de l'encadrement et du contrôle de qualité des interrogatoires, le Conseil a pu prendre en note différentes pratiques (souvent reliées à l'encadrement exercé par les sergents-superviseurs) et divers mécanismes susceptibles d'assurer ces tâches d'encadrement et de contrôle de qualité. Mais ces pratiques et ces mécanismes, estime le Conseil, ne sont pas appliqués ou utilisés de façon systématique. De façon à favoriser l'encadrement et le contrôle de la qualité en matière d'entrevue et d'interrogatoire, le Conseil a convié la Sûreté à utiliser davantage le Service d'analyse du comportement qui, de plus, mérite, selon le Conseil, d'être plus et mieux connu de ses différentes unités d'enquête.

En ce qui a trait à la formation dispensée aux enquêteurs de la Sûreté en matière d'entrevues et d'interrogatoires, le Conseil n'y a pas trouvé de problèmes majeurs et ses recommandations sont peu nombreuses. Il a tout de même convié la Sûreté à sensibiliser son personnel d'enquête au phénomène des fausses confessions et, à cet effet, a salué l'ajout au programme de formation initiale en enquêtes criminelles, offert à l'ÉNPQ, ainsi que dans le cadre de la formation sur l'interrogatoire vidéo (Entrevue filmée d'un suspect) d'un module portant sur les fausses confessions.

Le Conseil, bien entendu, a ensuite abordé la pratique des entrevues et des interrogatoires à la Sûreté. Son analyse a notamment tenu compte des commentaires recueillis lors des entrevues qu'il a menées et des constats qu'il a fait grâce au visionnement d'une quinzaine d'interrogatoires filmés. L'examen a consisté à s'assurer de l'utilisation adéquate de la mise en garde aux suspects et de leurs droits par les enquêteurs, dans le cadre d'un interrogatoire, et de la conformité de la procédure suivie eu égard aux règles de l'art en la matière (le déroulement, l'application de la technique enseignée à l'ÉNPQ, la prise des déclarations extrajudiciaires, etc.).

Dans un premier temps, le Conseil a été relativement satisfait des pratiques observées à l'égard de l'information dispensée aux suspects concernant leurs droits au silence et à l'avocat ou d'autres éléments de base comme l'explication de la mise en arrestation et de ses motifs. Concernant les droits, une utilisation adéquate de la « carte plastifiée » a été notée et les précautions visant à s'assurer que les suspects ont bien compris leurs droits ont semblé suffisantes. Cependant, conscient que des erreurs sont parfois possibles et donnant des exemples récents de décisions de Cour défavorables à la Sûreté concernant des confessions obtenues, le Conseil a tout de même incité la Sûreté à prendre certaines mesures pour s'assurer de rafraîchir les connaissances de ses enquêteurs sur les droits des personnes arrêtées et, surtout, à s'assurer d'une procédure systématique qui permettrait au Comité des décisions judiciaires de la Sûreté d'être saisi des décisions des tribunaux, notamment lors de voir-dire, susceptibles d'avoir des impacts sur la façon de procéder aux interrogatoires.

Concernant la préparation, le déroulement et l'application de la technique d'interrogatoire, le Conseil a pu voir que la technique d'interrogatoire enseignée à l'ÉNPQ est généralement suivie, et selon la séquence préconisée. La plupart des enquêteurs, qui ont procédé aux interrogatoires visionnés par le Conseil, ont démontré une certaine facilité dans l'enchaînement des différentes étapes, facilité qui témoigne d'une bonne maîtrise de la technique et d'une préparation adéquate.

Le Conseil a aussi noté une évolution certaine dans les perceptions des enquêteurs à l'égard des interrogatoires vidéo. Si, à une certaine époque, on avait des réticences vis-à-vis de l'implantation de cette méthode, de l'aveu même de quelques enquêteurs, ce n'est plus le cas. Sauf de rares exceptions, les enquêteurs semblent y voir bien des avantages dont la transparence. D'ailleurs, le Conseil a tenu à souligner que lors du *Colloque international sur les entrevues policières*, tenu à l'ÉNPQ, au mois de février 2004, il a pu constater que les pratiques en matière d'interrogatoires vidéo, à la Sûreté comme au Québec en général, peuvent être considérées comme avant-gardistes par rapport à ce qui se fait ailleurs. On ne peut que s'en féliciter.

Finalement, tout étant perfectible, le Conseil a noté que la Sûreté devrait se doter d'un système uniformisé pour recueillir des statistiques, non seulement sur l'interrogatoire vidéo, mais pour l'ensemble des interrogatoires menés par des escouades spécialisées à la Sûreté. Il serait utile, pour sa propre gouverne, que la Sûreté puisse savoir, par exemple, et à l'égard des interrogatoires menés par

des enquêteurs spécialisés, leur nombre, les aveux obtenus par ce moyen, l'acceptation ou le refus des déclarations devant la Cour, etc. Les statistiques actuellement disponibles sont éparses et incomplètes.

CONCLUSION

Ébranlée par une série de rapports d'enquêtes critiques à son endroit dans les années 1990, la Sûreté a amorcé, avec le changement de millénaire, un virage important où tout était à réévaluer notamment à l'égard de sa gestion et de ses pratiques en matière d'enquêtes criminelles. De par ses avis, le Conseil a été en mesure de constater l'état d'avancement des travaux réalisés, ou en voie de réalisation à cet égard, à la Sûreté.

Parce que les problèmes relevés à son endroit la touchaient en profondeur, la Sûreté a entrepris une démarche de redéfinition de sa mission et de ses principes gouverneurs au moyen de l'opération *Mission, vision, valeurs*. Certes, si le Conseil a souligné que dans son contenu, cette « charte » de la Sûreté est perfectible, il demeure que ses processus d'élaboration et d'implantation ont été bien menés et que l'implication de la haute direction de la Sûreté comme de ses employés en a été le fait saillant. Le plus important, dans cet exercice, consistait à rassembler tous les membres de l'organisation derrière un nouveau mot d'ordre de façon à en refaire l'unité et à en rebâtir la confiance. La Sûreté, estime le Conseil, n'a pas raté son pari à cet égard, mais elle devra s'affairer à garder le nouveau dynamisme insufflé par cet exercice bien vivant.

Les efforts déployés par la Sûreté pour redresser ses mécanismes généraux de contrôle et de sanctions internes ont, quant à eux, donné des résultats que le Conseil estime mitigés. Il s'agit essentiellement, à ce niveau, des pouvoirs, des mandats, des statuts et des moyens accordés principalement à deux directions de la Sûreté soit la *Direction des affaires internes* (DAI) et la *Direction de la vérification et du contrôle de gestion* (DVCG). Autant le redressement entrepris en matière d'affaires internes a semblé bien amorcé et prometteur aux yeux du Conseil, autant certains changements apportés à l'égard de la vérification interne et du contrôle de gestion lui sont apparus timides. Conscient que le travail de renouvellement de la Sûreté n'est pas terminé en ces matières, le Conseil considère que ces deux directions doivent jouir de l'autonomie, des moyens et du prestige nécessaires dans l'organisation pour remplir leur mandat. Peut-être que la Sûreté, notamment en raison des problèmes internes révélés par la Commission Poitras, a senti davantage l'urgence de refonder la DAI que la DVCG. Il n'en demeure pas moins que pour le Conseil, la Sûreté doit voir ces deux directions comme nécessaires et complémentaires, chacune dans son domaine, et comprendre que ce qui vaut pour l'une vaut aussi pour l'autre sous bien des aspects (par exemple, dans le besoin de les faire relever toutes les deux directement du Directeur général). Dans le cas de la DVCG, plusieurs problèmes constatés par le Conseil proviennent justement du fait que ses assises sont défaillantes. Nombre des recommandations du Conseil visent donc à mieux asseoir ces deux directions dans l'organisation. Les problèmes notés à l'égard des mécanismes généraux et de sanctions internes sont donc loin d'être insurmontables et, somme toute, le Conseil estime que la Sûreté pourrait aisément y donner suite et en tirer profit.

Là où la situation apparaît beaucoup plus difficile, c'est à l'égard de différentes questions relatives à la gestion et à l'encadrement général d'activités incidentes aux enquêtes criminelles. Beaucoup de travail reste à faire à ce niveau. Certes le Conseil a noté des améliorations ici et là qu'il s'agisse, par exemple, de l'implantation d'un système d'évaluation du personnel pour les officiers et les cadres supérieurs et intermédiaires, du début d'un cycle formel de planification stratégique, d'un certain rattrapage à l'égard de la modernisation de la gestion et du recours aux technologies, de l'adoption d'une approche par compétence pour la gestion des ressources humaines, du développement d'un programme relatif à la gestion de la carrière des officiers ou d'une cartographie des emplois disponibles à la Sûreté regroupant

des informations sur la carrière et des points de repères sur les parcours professionnels possibles dans l'organisation. Mais ces améliorations, que le Conseil encourage à poursuivre, parfaire et compléter, sont encore parcellaires et ne sauraient cacher des lacunes autrement importantes et majeures comme le manque de clarté dans les mandats, responsabilités, statuts et rôles dévolus à différents intervenants sur des questions pourtant cruciales. Par exemple, on a eu même à la Sûreté, beaucoup de difficultés à comprendre qui fait quoi à l'égard de la gestion des enquêtes criminelles (grande fonction *Enquêtes criminelles* vs grande fonction *Surveillance du territoire*), ou à l'égard de la gestion de la formation (grandes fonctions vs *Direction du développement et de la formation*), la confusion dans les rôles et les responsabilités de chacun, à tout coup, entraînant une confusion non moins importante dans la gestion financière et administrative en ces domaines et même amplifiée, en certains cas, par des outils et mécanismes de gestion de l'information désuets ou non appliqués. Le Conseil a fait de nombreuses recommandations pour aider la Sûreté à mettre de l'ordre dans ses pratiques en la matière, recommandations parfois d'ordre structurel, parfois d'ordre opérationnel. D'ordre structurel quand vient le temps de clarifier les rôles et responsabilités des uns et des autres, d'ordre opérationnel, notamment, pour améliorer les systèmes de gestion de l'information qui seuls, et quand ils seront adaptés ou alimentés comme ils se doivent, permettront à l'organisation de rendre des comptes sur ses activités de gestion, d'en faire le suivi et de connaître, en bout de ligne, ses forces et ses faiblesses et où intervenir pour améliorer sa performance. Sans compter nombre d'éléments à améliorer qu'il s'agisse du système de dotation des postes d'enquêteurs, de la définition et de l'évaluation des descriptions de tâches, des entrées latérales à évaluer, de la planification de la relève à opérer, des obligations et du rôle de la Sûreté en matière de partenariat policier à reconnaître en même temps que les responsabilités qui les accompagnent à l'endroit des autres corps policiers.

De plus, le Conseil a aussi noté deux autres problèmes directement liés à deux unités qui, aussi utiles en théorie qu'elles le sont, devront être revues en profondeur pour qu'on en comprenne bien les activités et l'apport à la Sûreté : la *Direction des renseignements criminels* et la *Direction conseil et développement en enquête*. La première devrait servir aussi bien à la planification des activités de la Sûreté dans son ensemble qu'à soutenir les escouades d'enquêtes et servir de pivot au partenariat policier. Le Conseil ne lui a pas vu jouer ces rôles adéquatement et, au contraire, elle a été à même de constater que ses activités sont critiquées sur la forme comme sur les contenus à l'intérieur et à l'extérieur de la Sûreté. La seconde, quant à elle, a un mandat flou qu'elle semble trop souvent interpréter au gré de ses intérêts propres, ce qui l'amène à être impliquée dans des activités dont on ne comprend pas toujours bien ce qu'elle y fait ou l'importance qu'elle y prend (par exemple, en gestion de la formation), alors qu'en d'autres cas elle semble absente ou peu pressée à réaliser les activités où l'on croirait la voir principalement (mise à jour des politiques et des outils de gestion et suivi de l'application de ces politiques et de l'utilisation de ces outils, par exemple).

Finalement, concernant les pratiques relatives à certaines méthodes d'enquête, le Conseil a constaté des éléments certes perfectibles, mais, somme toute, encourageants et positifs. En fait, s'il devait résumer les problèmes qu'il y a décelés et pour lesquels des améliorations sensibles ont été demandées, le Conseil les résumerait encore en termes de gestion de l'information et, particulièrement en ce qui a trait aux perquisitions, en termes d'encadrement des pratiques. Dès qu'il s'agit de fournir des données portant sur la surveillance électronique, les perquisitions ou les interrogatoires, la Sûreté est démunie. Et on aurait tort de croire qu'il s'agit-là d'un problème de « statistiques » : c'en est un de connaissance de soi et de ses pratiques comme organisation. Les processus relatifs aux pratiques des méthodes étudiées sont apparus, dans l'ensemble et en théorie, convenables, mais c'est le portrait général dans

l'application de ces processus qui est encore déficient. L'avis du Conseil sur les perquisitions a été particulièrement représentatif à cet égard puisque le processus de planification, de supervision et de contrôle de qualité des perquisitions, par exemple, s'il est apparu adéquat en théorie, ne laisse pratiquement pas de traces en permettant la vérification. C'est là essentiellement, où le Conseil juge que la Sûreté devra apporter des changements significatifs de façon à se donner des outils de contrôle et d'encadrement satisfaisants de ses pratiques relatives à ces méthodes d'enquêtes. D'autres éléments à améliorer ont été soulignés, mais souvent de façon à soutenir ou renforcer des pratiques existantes jugées par le Conseil encore trop fragiles (par exemple, le statut et le rôle de la *Division conseil et affidavits* en écoute électronique), trop récentes pour être inscrites dans la culture de la Sûreté (par exemple, le recours au *Service d'analyse du comportement* pour les interrogatoires), insuffisamment appliquées (par exemple, l'alimentation du système de cueillette des données relatives aux perquisitions) ou trop informels (par exemple, quant au statut, rôle et fonctions du *Comité de décisions judiciaires*). Le Conseil ne saurait toutefois passer sous silence, en terminant, que certaines pratiques de la Sûreté en des matières comme la surveillance électronique ou l'interrogatoire vidéo ont aussi fait l'objet d'éloges d'intervenants extérieurs à la Sûreté alors qu'il n'y a pas si longtemps, on s'inquiétait de ce que la Sûreté faisait de la première (Rapport Poitras) et de ce qu'elle ferait de la seconde (Rapport Bellemare). Comme quoi rien n'empêche la Sûreté d'améliorer ses pratiques si elle s'y met.

ANNEXE 8

ANNEXE 8 : MÉCANISMES FÉDÉRAUX D'ENCADREMENT

1. MÉCANISMES AYANT COMPÉTENCE SUR LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Plusieurs mécanismes assurent l'accompagnement, l'encadrement et l'amélioration de la Gendarmerie Royale du Canada. Ces mécanismes appartiennent aux diverses catégories identifiées au tableau 3.2.

1.1 MÉCANISMES INTERNES À LA G.R.C.

Divers types de mécanismes internes régissent la G.R.C. Il y a, à la tête du corps policier, un «Commissaire», nommé par le gouvernement fédéral, qui dispose d'une pleine autorité sur l'organisation et qui établit des consignes balisant le travail des membres. Ainsi, le commissaire a autorité sur les dimensions proprement *professionnelles* du corps policier : embauche, formation, affectation, organisation du travail et normes administratives générales, dans le cadre de la loi constitutive et des règlements régissant la Gendarmerie. Le développement du corps policier est aussi de la responsabilité d'ensemble du commissaire, sous réserve des compétences propres au ministre responsable, le Solliciteur général, et au gouvernement.

En matière de discipline et de déontologie, outre les dispositions de la loi et des règlements qui définissent des obligations disciplinaires (art. 37) et déontologiques (art. 38), les officiers et dirigeants de la Gendarmerie assument les responsabilités opérationnelles de base. Ainsi, les officiers et les commandements de détachement ont un pouvoir d'enquête sur le comportement des membres. Des mesures disciplinaires simples relèvent des officiers ; les mesures plus graves (art. 43) impliquent un comité d'arbitrage, une procédure formalisée d'auditions des dossiers, une variété de sanctions pouvant aller jusqu'au congédiement et un mécanisme d'appel au commissaire.

Ainsi, la Gendarmerie jouit, dans le cadre de la loi et sous réserve de la responsabilité des autorités politiques, d'une large mesure d'autonomie en matière professionnelle, disciplinaire et déontologique, et organisationnelle. En principe, le fonctionnement courant de l'organisation relève de sa propre responsabilité et il se situe à distance («at arm's length») des autorités politiques.

1.2 MÉCANISMES EXTERNES RÉGISSANT LA G.R.C.

L'accompagnement, l'encadrement et l'amélioration de la G.R.C. se réalisent par des mécanismes externes, tant spécialisés que généralistes.

1.2.1 MÉCANISMES EXTERNES SPÉCIALISÉS

Trois mécanismes externes spécialisés, deux réguliers et un exceptionnel, ont compétence à l'égard de la G.R.C.

- Le *Comité externe d'examen de la G.R.C.* (articles 25-30 de la loi de la G.R.C.) est un organisme destiné à protéger les membres du corps policier, en leur qualité d'employés non-syndiqués, à l'égard de leur employeur en matière de mesures disciplinaires graves, telles des décisions de

rétrogradation ou de renvoi, ou d'autres gestes de cet employeur à leur endroit. Ce comité se compose de personnes extérieures à la G.R.C. Le tableau 4.5 précise la juridiction et les principales caractéristiques du comité. Pour l'essentiel, il constitue un organisme de relations du travail.

- La *Commission des plaintes du public contre la G.R.C.*, existe depuis 1988. Cet organisme est au service du public et veille au bon examen des plaintes que les membres du public formulent. La Commission se donne comme mission de «fournir une surveillance civile de la conduite des membres de la G.R.C. dans l'exercice de leurs fonctions, afin d'assurer que la G.R.C. est redevable au public». Les procédures de fonctionnement de la Commission demandent qu'une plainte fasse d'abord l'objet d'une enquête par la Gendarmerie elle-même. La Commission ne peut imposer des sanctions elle-même. La Commission peut, par ailleurs, tenir des «audiences d'intérêt public» lorsque le traitement d'une plainte par la G.R.C. ne lui apparaît pas satisfaisant. Les conclusions d'une telle audience sont envoyées à toutes les parties intéressées, dont le Solliciteur général et le Commissaire de la G.R.C. qui doit répondre. Il est instructif de noter, par ailleurs, que, selon son site Internet, la Commission des plaintes du public, lorsqu'elle rédige un rapport d'audience d'intérêt public, cherche à formuler des «recommandations susceptibles d'améliorer les opérations de la G.R.C.», ce qui illustre comment les mécanismes d'encadrement des corps policiers peuvent aussi poursuivre des objectifs d'amélioration de ce type de service public.
- Outre ces deux mécanismes externes spécialisés réguliers, la loi donne au ministre responsable de la G.R.C. le pouvoir de constituer une *Commission d'enquête* pour examiner «toute action liée à l'organisation, la formation, la conduite, l'exercice des fonctions, la discipline, l'efficacité et la norme administrative de la Gendarmerie» ou «touchant un membre ou une autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi» (art. 24.1). Une telle commission peut assigner et contraindre des témoins (sauf auto-incrimination), recevoir des serments, recevoir des preuves, examiner des documents, recourir au huis-clos, en reconnaissant aux parties en cause le droit à un avocat.

Le Solliciteur général du Canada, membre du Cabinet fédéral, est le responsable politique premier de la Gendarmerie royale du Canada, comme l'énonce la loi concernant le ministère du Solliciteur général. Pour exercer cette responsabilité, il recourt au soutien de diverses divisions du ministère, dont une Direction des politiques stratégiques et une Direction de la police. C'est par de telles unités de son ministère que le Solliciteur général encadre et supervise la G.R.C. Ces unités ont leur homologue dans le ministère de la Sécurité publique du Québec.

Outre le Solliciteur général, la G.R.C. doit répondre de son action aux ministres responsables de la police dans les provinces où la Gendarmerie assure les services policiers sur une base contractuelle. Les diverses provinces canadiennes ont une ou des lois de la même nature que la *Loi sur la police* du Québec et la G.R.C. doit exercer ses fonctions, comme police provinciale ou municipale, dans le cadre législatif et le ministère provincial appliquant ce cadre supervise également le corps policier fédéral. Cependant, il faut bien préciser la portée de cet encadrement provincial. Tout ce qui figure dans la régie interne et la gestion générale de la G.R.C. comme organisation publique fédérale, incombe au Commissaire de la Gendarmerie et au Solliciteur général. Les questions relatives à la desserte fournie par la Gendarmerie dans une province ou une municipalité interpellent la responsabilité du ministre provincial ou des autorités municipales. Ce découpage des responsabilités politique sur la G.R.C. a été sanctionné en particulier par un jugement de la Cour suprême en 1979 limitant les pouvoirs d'enquête

d'une province à l'égard de la G.R.C. (à l'occasion de la Commission d'enquête instituée par le gouvernement du Québec sur certaines activités de la Gendarmerie en territoire québécois.)

Au delà du Solliciteur général, le Gouvernement fédéral comme tel exerce diverses responsabilités : adoption de règlements de la G.R.C., nomination du Commissaire, organisation générale du corps policier, rémunération des membres, en particulier.

1..2.2 MECANISMES EXTERNES GÉNÉRALISTES

Outre les tribunaux fédéraux, la G.R.C. doit répondre de son action, directement ou par l'intermédiaire du Solliciteur général, devant des mécanismes externes généralistes : essentiellement, le Parlement fédéral, ses commissions parlementaires et aussi des mécanismes relevant du Parlement dont, à titre d'exemple, le Vérificateur général.

2. MÉCANISMES AYANT COMPÉTENCE SUR LES APPAREILS DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT : SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ ET CENTRE DE SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Il existe, au Canada, deux organisations du gouvernement fédéral qui oeuvrent dans le domaine du renseignement intéressant la sécurité nationale et la sécurité de l'État. Il s'agit du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), une agence civile qui relève du Solliciteur général, et du Centre de sécurité des télécommunications (CST), lequel appartient au ministère de la Défense nationale et relève du ministre du même nom. Ni l'une ni l'autre de ces organisations ne constitue un corps policier au sens usuel du terme et leurs membres n'ont pas statut d'agent de la paix. Mais, l'une et l'autre organisation, dans l'exercice de leurs fonctions et en vertu de lois habilitantes, peuvent se livrer à des activités d'«espionnage» qui, de façon générale, ne sont pas permises par les lois canadiennes (dont le Code Criminel) ou par la Charte des droits et libertés. Cet état de choses constitue donc un important enjeu d'encadrement, de surveillance et de contrôle.

2.1 SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Un nombre important de mécanismes assurent, à l'égard du SCRS, les tâches d'accompagnement, d'encadrement et d'amélioration de cette organisation à la fois selon la fonction de gouverner et d'orientation et selon la fonction de surveillance et de contrôle.

2.1.1 MÉCANISME INTERNE

Le principal *mécanisme interne* du SCRS est le directeur général de l'organisme, nommé par le gouvernement et répondant directement de son action au Solliciteur général du Canada. Selon la loi constitutive du Service, le directeur dispose de pouvoirs substantiels. Il dirige le Service, comme il se doit et au sens général du terme. Cependant, à divers égards, son autorité comporte des éléments particuliers. Ainsi, le directeur nomme les membres du Service, détermine leurs conditions d'emploi et exerce des pouvoirs qui, ailleurs, incombent au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique, notamment en matière de conduite et de discipline des membres.

Par ailleurs, en raison de la nature particulière des tâches du SCRS, le directeur lui-même ou un employé qu'il désigne peut approuver, sous réserve de l'approbation du ministre responsable, une demande à un juge de décerner un mandat permettant à des membres du Service, nonobstant les lois en vigueur et de façon clandestine, d'intercepter des communications, de saisir des documents ou d'«enlever des objets», si cela est nécessaire pour conduire des enquêtes sur les «menaces envers la sécurité du Canada». C'est donc dire que le directeur du SCRS a le pouvoir d'identifier les circonstances où des actions, autrement interdites par les lois, peuvent être l'objet d'une autorisation judiciaire à caractère exceptionnel. Cette disposition donne une dimension particulière au rôle du directeur du SCRS en matière d'encadrement et de contrôle de l'action des membres du Service. Dans l'exercice de cette partie de son rôle, le directeur, on le verra, est lui-même fort encadré.

2.1.2 MÉCANISME JUDICIAIRE SPÉCIALISÉ

La partie II de la loi constituant le SCRS traite du «contrôle judiciaire» (art. 21-28). Ce contrôle judiciaire intervient au plan proprement opérationnel et *a priori*. En effet, tel que précédemment signalé, un certain nombre d'opérations clandestines (i.e. effectuées à l'insu des personnes ciblées) menées par des membres du SCRS, dont l'interception de communications ou la saisie d'objets, doivent être préalablement autorisées par un mandat décerné par un juge. Cette disposition de la loi du SCRS assujettit donc l'organisation à un contrôle de qualité et d'acceptabilité en regard du double impératif de la sécurité nationale et du cadre judiciaire existant.

2.1.3 MÉCANISMES EXTERNES RÉGISSANT LE SCRS

Le SCRS, comme les corps policiers en général, est assujetti à de multiples mécanismes externes surveillant ses opérations.

MÉCANISMES EXTERNES SPÉCIALISÉS

On peut identifier trois mécanismes externes spécialisés assurant l'encadrement et le contrôle du SCRS :

1. *Inspecteur général du SCRS* : le gouvernement nomme un haut fonctionnaire à titre d'«inspecteur général» du Service. Imputable au sous-ministre du ministère du Solliciteur général, cet inspecteur général a pour tâche de veiller à l'observation par le SCRS de ses règles générales en matière opérationnelle et de surveiller les opérations de l'organisation. L'inspecteur prend connaissance des rapports périodiques du directeur du SCRS et il donne avis au Solliciteur général, par le moyen de ce que la loi désigne comme un «certificat», de la façon dont le Service a mené ses opérations, s'il a accompli «des actes qui n'ont pas été autorisés [...] ou contrevenant aux instructions données par le ministère» ou s'il a «exercé des pouvoirs d'une façon abusive ou inutile» (article 33). On peut donc dire que l'inspecteur général est le moyen privilégié par lequel le ministre responsable est non seulement informé des activités du SCRS, mais encore éclairé quant à la rectitude de telles activités. L'inspecteur, ce sont en quelque sorte les yeux du ministre braqués en permanence sur le SCRS ; il s'agit d'un mécanisme interne au ministère du Solliciteur général qui s'assure en permanence que le

mandat du Service s'exerce en constante conformité avec la loi qui le constitue. L'inspecteur effectue donc une vérification opérationnelle continue du SCRS et s'assure qu'il n'y a pas de dérapages.

2. *Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité* : il s'agit, ici, d'un organisme indépendant du ministre du Solliciteur général dont le président et les membres sont nommés par le gouvernement et ce, de façon exceptionnelle, après consultation du Chef de l'Opposition officielle à la Chambre des communes et aussi des chefs des partis reconnus à la Chambre. Ces personnes sont nommées de façon inamovible pour un mandat de cinq ans, renouvelable, et elles prêtent un serment de secret. Le Comité de surveillance dispose d'une grande autonomie de fonctionnement en matière de procédures et aussi d'embauche et de gestion de son propre personnel.

En substance, le mandat du Comité de surveillance comporte deux grands volets. D'une part, comme son appellation le précise, le Comité doit «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions»(article 38). Cette tâche se subdivise en multiples activités : examen des rapports du directeur et des certificats délivrés par l'inspecteur général, examen des instructions données au Service par le Solliciteur général, examen des règlements applicables au Service, analyses statistiques relatives aux opérations du Service, examen des demandes adressées au Service par les ministères des Affaires étrangères ou de la Défense nationale, des recherches à caractère général sur le Service, etc. Ainsi, par delà le regard que le ministre responsable porte sur le SCRS, une instance extérieure, indépendante du gouvernement et autonome dans son fonctionnement, exerce une surveillance générale sur cette organisation avec pour objectif de s'assurer que les lois applicables soient respectées, y incluant les cas où le SCRS obtient d'un tribunal l'autorisation de procéder à des actions clandestines.

D'autre part, le Comité de surveillance entend les plaintes que des personnes peuvent formuler à l'encontre du SCRS, notamment pour refus d'une habilitation de sécurité. Il est utile de signaler que le Comité, en matière d'examen de plaintes, dispose de pouvoirs importants : il peut assigner et contraindre des témoins, faire prêter serment et recevoir et examiner des preuves « indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux » (article 50 c). Annuellement, le Comité fait rapport au ministre, qui dépose le rapport au Parlement. Il peut aussi, notamment de sa propre initiative, faire au ministre des rapports spéciaux sur toute question relevant de sa compétence. Il est à noter que les rapports spéciaux du Comité sont définis comme « confidentiel, secrets ou très secrets » et ne sont pas rendus publics. Ainsi, le Comité est conçu, par la loi instituant le SCRS, comme un mécanisme continu d'encadrement et de surveillance de l'organisation, sur la base de pouvoirs étendus et contraignants.

3. *Ministère du Solliciteur général* : le SCRS est aussi assujéti à un contrôle politique exercé par le ministre du Solliciteur général. Ce contrôle implique à la fois la fonction de gouverne et d'orientation et la fonction de surveillance et il implique tantôt le ministre lui-même, tantôt le sous-ministre. Ainsi, le Solliciteur général du Canada surveille la direction du Service ; « donne par écrit au directeur des instructions concernant le Service » (article 6(2)), instructions qui n'ont pas à être publiées et dont copie est transmise au Comité de surveillance ; désigne un employé habilité à demander des mandats aux juges ; approuve les ententes de collaboration entre le Service et des corps policiers ou des services homologues de pays étrangers ; reçoit les rapports du directeur ; approuve les mandats demandés aux juges pour fins opérationnelles ; reçoit les certificats émis par l'inspecteur général du SCRS et les rapports du Comité de surveillance ; et, de façon générale, le Solliciteur général répond du fonctionnement et des opérations du SCRS devant le Cabinet et le Parlement. Pour le ministre, le sous-ministre veille aux affaires du SCRS sur une base courante ; par exemple, la loi du Service prévoit que le directeur «consulte le sous-ministre sur [...] l'orientation générale des opérations du Service» et sur

l'interprétation des instructions données par le ministre (article 7). De plus, le sous-ministre «conseille le ministre sur les instructions déjà données ou à donner» (article 7(3)).

MÉCANISMES EXTERNES GÉNÉRALISTES

Outre les tribunaux qui peuvent intervenir *a posteriori* dans des causes auxquelles serait partie le SCRS, ce dernier est assujéti à d'autres mécanismes externes généralistes.

Ainsi, au sein du Bureau du conseil privé, sous l'autorité du Greffier du Conseil privé qui est aussi secrétaire du cabinet et sous-ministre du Premier ministre, il y a un sous-secrétaire Sécurité et renseignement. Ce haut fonctionnaire conseille le Premier ministre sur les questions de sécurité et de renseignement, coordonne les activités du renseignement et les agences y oeuvrant et supervise le service d'évaluation du renseignement. Par ailleurs, dans l'organisation de leur gouvernement, les Premiers ministres successifs du Canada ont généralement institué un ou des comités du cabinet ou interministériels qui supervisent les dossiers de sécurité et du renseignement. Les orientations politiques et priorités arrêtées par ces organes du gouvernement influencent l'action et les opérations d'un organisme comme le SCRS. Il est donc important de constater que, dans le contexte fédéral canadien, les questions de sécurité et de renseignement constituent un enjeu intéressant non seulement le ministre responsable, mais également le gouvernement dans son ensemble, par l'intermédiaire à la fois de comités ministériels et de hauts fonctionnaires du ministère du Premier ministre.

2.2 CENTRE DE SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

L'état de choses que l'on vient de décrire s'explique non seulement en raison des responsabilités propres du gouvernement fédéral (en matière de sécurité nationale, de Défense, de relations étrangères), mais aussi parce que, outre le SCRS, il existe une autre organisation du renseignement : le Centre de sécurité des télécommunications (CST) du ministère de la Défense nationale.

Le CST assume deux grandes responsabilités : d'une part, il assure au gouvernement fédéral une expertise technique pour l'aider à protéger ses communications et son infrastructure d'information ; d'autre part, il a le mandat, comme le précise son site Internet, d'«acquérir et fournir des renseignements électromagnétiques étrangers». En langage simple, ceci veut dire que le CST espionne les communications électromagnétiques que l'on peut capter par un outillage technologique approprié et qui, en principe, visent «une cible étrangère légitime située à l'extérieur du Canada si ces communications sont à destination ou en provenance du Canada». Le CST permet au Canada de collecter et de partager des informations en matière de sécurité avec des organismes homologues des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande. Issu des besoins de la Deuxième Guerre mondiale (création d'un service du décryptage en 1941), développé par la suite dans le contexte de la Guerre froide et reconverti, depuis la fin de l'Union Soviétique, pour les nouveaux besoins de sécurité, le CST a un cadre juridique propre depuis l'adoption, en 2001, de la *Loi anti-terroriste* qui ajoute des articles le définissant à la Loi de la Défense nationale.

La fonction propre du CST – intercepter des communications transmises par voie électromagnétique – peut l'amener à poser des actes de surveillance à l'égard des citoyens canadiens dont les communications privées sont protégées par les lois en vigueur. Aussi, après le dépôt d'un rapport à la

Chambre des communes par le Commissaire à la protection de la vie privée en 1996, rapport concluant que le CST avait jusqu'alors fonctionné dans le respect des lois, notamment la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'aucune indication ne permettait de prouver que le CST pût cibler les communications de citoyens canadiens, le ministre de la Défense nationale a nommé en juin 1996 un premier Commissaire devant encadrer et surveiller le Centre. Le Commissaire a déposé des rapports annuels au Parlement.

La modification apportée en 2001 à la *Loi de la Défense nationale* (par la *Loi anti-terroriste*) a non seulement donné une base et un cadre juridiques au CST, mais a aussi précisé à la fois les responsabilités d'encadrement de l'agence au ministère de la Défense nationale et institutionnalisé la fonction de Commissaire (article 273.63). Ainsi, le CST est assujéti en principe au double contrôle d'un ministre du Cabinet fédéral et d'un Commissaire, ce dernier étant nommé pour cinq ans et investi de tous les pouvoirs conférés à un commissaire par la *Loi sur les enquêtes*. Le Commissaire doit particulièrement «contrôler la légalité» des activités du Centre et faire enquête sur les plaintes qu'il reçoit ; il lui incombe aussi d'«informer le ministre et le procureur général du Canada de tous les cas où, à son avis, le Centre pourrait ne pas avoir agi en conformité avec la loi» (article 273.63 (2) c).



*Conseil de surveillance
des activités
de la Sûreté du Québec*

Québec

