



Projet de loi n° 107

Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

À

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Inspecteur-chef André Goulet, directeur des enquêtes criminelles

19 octobre 2017

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉAMBULE	3
2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI 107	5
2.1 Définition d'« acte répréhensible ».....	5
2.2 Un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption....	8
3. CONCLUSION	11

1. PRÉAMBULE

Nous tenons en premier lieu à remercier la Commission des institutions d'avoir invité la Sûreté du Québec à participer aux auditions publiques sur le projet de loi n° 107 - Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs.

La Sûreté du Québec est le corps de police national au Québec et elle agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique. Elle a pour mission le maintien de la paix et de l'ordre public, la préservation de la vie, de la sécurité et des droits fondamentaux des personnes et la protection de leurs biens. La Sûreté du Québec soutient aussi la communauté policière, coordonne des opérations policières d'envergure, contribue à l'intégrité des institutions étatiques et assure la sécurité des réseaux de transport qui relèvent du Québec. La Loi sur la police prévoit six niveaux de service. La Sûreté du Québec est la seule organisation policière à fournir les services de niveau 6.

La Sûreté du Québec dessert 1 042 municipalités réparties dans 86 MRC, soit un territoire comptant plus de 2,5 millions de citoyens et couvrant près de 1,2 million de km².

Au 31 mars 2017, la Sûreté comptait 7 633 effectifs en place, dont 5 525 policiers, parmi lesquels 303 officiers, de même que 2 108 employés civils réguliers et occasionnels répartis entre le Grand quartier général, les quartiers généraux en district et en région ainsi que les 121 postes.

D'entrée de jeu, il importe de préciser que la Sûreté du Québec est en accord avec les modifications proposées par le projet de loi n° 107. La Sûreté est un partenaire de la première heure du Commissaire à la lutte contre la corruption. L'actuel Bureau des enquêtes sur la corruption de la Sûreté constitue l'une des équipes d'enquête désignées par le gouvernement au sens de la Loi et des décrets applicables. Ce Bureau regroupe 86 effectifs de la Sûreté du Québec (policiers et civils) et 13 provenant de différents corps de police municipaux (Montréal, Longueuil, Québec, Richelieu-St-Laurent et St-Eustache).

La Sûreté du Québec appuie les objectifs et les moyens prévus dans le projet de loi 107 afin de faire du Commissaire à la lutte contre la corruption un corps de police spécialisé et dédié à la lutte contre la corruption sous toutes ses formes. Il est d'intérêt public que les garanties d'indépendance, le champ de compétence et les pouvoirs du Commissaire soient accrus, et qu'il bénéficie de l'ensemble des outils disponibles aux corps de police.

Les infractions en matière de corruption sont difficiles à détecter, identifier et poursuivre, car elles sont consensuelles et motivées par un intérêt mutuel. De plus, on obtient difficilement la collaboration volontaire de témoins lorsqu'ils existent. Les confessions de suspects sont rares, voire souvent inexistantes.

Il est donc primordial que les autorités chargées d'enquêter ce type de crime disposent des meilleurs outils d'enquête et de renseignement disponibles, ainsi que d'une coordination efficiente entre corps de police et entités gouvernementales.

2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI 107

La présente section contient des commentaires ponctuels en lien avec certains des articles proposés dans le projet de loi n° 107. Ces commentaires ont pour objectif principal de clarifier l'interprétation de certaines dispositions.

2.1 DÉFINITION D'« ACTE RÉPRÉHENSIBLE »

2. L'article 2 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement du paragraphe 1° par les suivants :

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

« 1.1° une contravention aux dispositions des articles 21.12 à 21.14 et 27.5 à 27.11 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1); »

2° par l'insertion, dans le paragraphe 3° et après « paragraphes 1° », de « 1.1° ».

L'article 2 du projet de loi vise à modifier l'article 2 de la Loi concernant la lutte contre la corruption qui peut être interprété comme limitant la juridiction du commissaire dans ses enquêtes à la corruption et infractions semblables visant seulement les contrats du secteur public.

Nous appuyons l'initiative de clarifier la loi à cet égard, de façon à ne pas limiter indûment la juridiction du commissaire en matière de corruption. Nous notons toutefois que la Loi mentionne déjà que l'une des infractions visées est la fraude en pareille matière, incluant, suivant l'amendement proposé « l'octroi de droits et privilèges... par un organisme ou une personne du secteur public ».

De fait, les enquêtes en matière de corruption comportent parfois une composante de fraude envers l'État, et si les modifications proposées à l'article 2 du projet de loi n° 107 n'étaient pas prises, les enquêtes du Commissaire pourraient demeurer plus limitées ou rendues plus complexes à gérer.

Cependant, une interprétation mot à mot et hors contexte de cette modification comporte le risque d'étendre la juridiction du commissaire aux enquêtes concernant la fraude envers l'État, sans qu'il n'y ait nécessairement un élément de corruption ou une infraction semblable.

Or, la Sûreté du Québec doit assurer, suivant le sous-paragraphe 7,1°d) du Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence (RLRQ, chapitre P-13.1, r.6), un service d'enquête sur les crimes touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité. D'ailleurs, la Sûreté dispose d'un Service des enquêtes sur la criminalité contre l'État, dont le mandat est notamment d'enquêter les fraudes criminelles de nature fiscale ou de prestation de biens ou services par des ministères et organismes gouvernementaux.

Ni la Loi, ni le projet de loi n'établissent de juridiction exclusive pour le Commissaire, sur les infractions mentionnées à l'article 2. Toutefois, l'article 8.8 du projet de loi prévoit que :

« 8.8. Tout corps de police doit aviser le commissaire lorsque, dans le cours d'une enquête qu'il mène, il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis.

Le commissaire établit, en collaboration avec le corps de police, les modalités selon lesquelles l'enquête doit se poursuivre. »

Ce nouvel article, qui vient définir un devoir de signalement et le rôle prépondérant du commissaire dans la conduite des enquêtes touchant les « actes répréhensibles » au sens de la Loi, viendrait donc imposer au Service des enquêtes sur la criminalité contre l'État de la Sûreté du Québec un tel devoir et restreindrait sa discrétion quant à l'opportunité et la façon de mener ces enquêtes alors même qu'elles ne comportent aucune composante relative à de la corruption ou abus de confiance.

Nous sommes d'avis que malgré le libellé de l'article 2, ce n'est pas l'objectif visé par le projet de loi. Ainsi, notre commentaire vise essentiellement à nous assurer que nous avons une interprétation commune à l'effet que l'infraction de fraude vise les fraudes incidentes aux autres infractions mentionnées, afin de préserver les juridictions et la conduite efficiente et ordonnée des enquêtes.

2.2 UN CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

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

1° à titre de membres :

a) le commissaire;

b) le commissaire associé aux enquêtes;

c) les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à l'article 14;

2° les commissaires associés aux vérifications;

3° le personnel non policier dont les compétences sont requises pour l'accomplissement de la mission du commissaire.

L'article 8.4 du projet de loi prévoit que forment un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption, notamment les personnes suivantes : à titre de membres, le commissaire, le commissaire associé aux enquêtes, les enquêteurs dont les services sont prêtés par un corps de police conformément à l'article 14.

Cette modification fait en sorte que dorénavant, le Bureau des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec ne constituera plus une équipe d'enquête désignée en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 9 de la Loi et son décret afférent.

Elle établit plutôt un système de prêt de service par les corps de police, suivant lequel ces policiers se joindront à un corps de police conformément à des ententes à cet effet.

L'effet le plus tangible de cette modification sur le plan des enquêtes du commissaire, est de donner au personnel de ce nouveau corps de police, l'accès direct au Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ), qui est à la fois une banque de renseignements policiers et une passerelle vers le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) géré par la GRC. Sans cette modification, vu les dispositions de l'article 52 de la Loi sur la police (RLRQ, chapitre P-13.1) et des articles 59 et 61 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-1.1), le commissaire doit présenter au cas par cas une demande à un corps de police (habituellement l'un des membres policiers des équipes d'enquête désignées) afin de lui fournir une information contenue dans ces banques de données.

Ainsi, nous appuyons le principe de fournir au commissaire et autres personnes composant ce corps de police projeté, un accès direct à ces banques de données, afin d'assurer l'efficacité des enquêtes.

Nous constatons de plus que malgré le principe établi d'indépendance des corps de police dans l'exercice de leur mission, il va de soi que la lutte à la corruption bénéficierait d'une perception encore plus claire de cet aspect des enquêtes du commissaire et par le fait même d'un accroissement du sentiment de confiance de la population. En dégageant davantage les policiers des équipes d'enquête désignées de leurs corps de police d'origine sur le plan opérationnel, ces sentiments seront rehaussés à notre avis.

Ce système préserverait néanmoins un lien administratif de ces policiers envers le corps de police d'origine, notamment au niveau de la facette relations de travail, lequel sera précisé dans une entente suivant l'article 14 de la Loi, tout en assurant une autorité exclusive du Commissaire sur le plan opérationnel. Au moment de négocier cette entente, la Sûreté du Québec fera part de ses attentes et préoccupations au Commissaire.

Nous souhaitons par ailleurs revenir sur un aspect de l'article 8.4, à savoir que les membres prêtés des corps de police deviendraient également membres de ce nouveau corps de police spécialisé.

Malgré le fait que vous désignerez un policier prêté comme membre du corps de police spécialisé, nous comprenons qu'il demeurera, sur le plan administratif, entièrement lié à son organisation d'origine et que, en ce sens, il demeurera assujéti seulement à notre règlement de discipline, de même qu'aux dispositions prévues dans son contrat de travail et enfin que les serments prévus aux annexes A et B de la Loi sur la police qui sont, rappelons-le, le serment professionnel et le serment de discrétion, n'auront pas non plus à être prêtés de nouveau puisqu'ils continuent de s'appliquer.

De façon claire, eu égard au Règlement de discipline, nous comprenons qu'en cas de manquement éventuel d'un de nos membres ou d'un comportement dérogatoire, c'est le Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec qui seul continuera de s'appliquer et que les modalités administratives liées au traitement d'un dossier de discipline seront prévues dans l'entente de prêt de service à convenir entre le Commissaire et la Sûreté du Québec.

3. CONCLUSION

La Sûreté du Québec est en accord avec les modifications proposées par le projet de loi n° 107. Nos quelques commentaires visent essentiellement à nous assurer que nous avons une interprétation commune relativement à deux des dispositions qui y sont prévues.

Nous réitérons que la Sûreté du Québec appuie les objectifs et les moyens prévus dans le projet de loi n° 107 afin de faire du Commissaire à la lutte contre la corruption un corps de police spécialisé et dédié à la lutte contre la corruption sous toutes ses formes.

Il est d'intérêt public que les garanties d'indépendance, le champ de compétence et les pouvoirs du Commissaire soient accrus, et qu'il bénéficie de l'ensemble des outils disponibles aux corps de police.