



Justice    Équité    Respect    Impartialité    Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen  
présenté à la  
Commission des institutions**

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

Québec, le 24 octobre 2017

# La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca) (<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca>), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

© Protecteur du citoyen, 2017

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

# Table des matières

Sigles.....	ii
Sommaire .....	1
Introduction .....	2
1 Les finalités du projet de loi .....	3
2 Cohabitation de divers systèmes de divulgation ou de dénonciation des actes répréhensibles : avantages, risques et écueils.....	4
2.1 Élargissement de l'objet de la Loi concernant la lutte contre la corruption .....	5
2.2 Un risque de confusion.....	6
2.3 Communications entre les instances responsables .....	7
3 Commentaires particuliers sur certains changements proposés.....	9
3.1 Commissaire à la lutte contre la corruption et Unité permanente anticorruption .....	9
3.2 Bureau des enquêtes indépendantes .....	10
3.2.1 Autonomie et pouvoir d'initiative.....	11
3.2.2 Pouvoir d'enquête sur les allégations d'infractions à caractère sexuel .....	11
3.2.3 Absence de régime de sanctions.....	12
3.3 Directeur des poursuites criminelles et pénales .....	14
Annexe : Liste des recommandations.....	17

# Sigles

<b>AMP</b>	Autorité des marchés publics
<b>BEI</b>	Bureau des enquêtes indépendantes
<b>CLCC ou Commissaire</b>	Commissaire à la lutte contre la corruption (organisation)
<b>commissaire</b>	En minuscules, la personne assurant la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption
<b>DPCP</b>	Directeur des poursuites criminelles et pénales
<b>LCLCC</b>	Loi concernant la lutte contre la corruption
<b>LCOP</b>	Loi sur les contrats des organismes publics
<b>LEDMM</b>	Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale
<b>LFDAROP</b>	Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics
<b>UPAC</b>	Unité permanente anticorruption

## Sommaire

Le Protecteur du citoyen souscrit aux principaux objectifs visés par 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.*

Il formule toutefois certaines recommandations pour :

- S'assurer de l'arrimage entre les différents mécanismes complémentaires de maintien et de renforcement de l'intégrité publique. À cette fin, le Commissaire à la lutte contre la corruption, dont le mandat est élargi par le projet de loi, devrait être tenu de transmettre aux organismes compétents pour les recevoir tout renseignement qui ne relève pas de son mandat. L'objectif est que tout acte répréhensible dénoncé puisse recevoir le traitement approprié par l'organisme pertinent.

À cet égard, le Protecteur du citoyen rappelle que tout ne relève pas du domaine criminel et que la préservation de l'intégrité publique passe aussi par d'autres moyens que l'intervention policière et judiciaire, dont la divulgation d'actes répréhensibles au Protecteur du citoyen. Pour être efficaces et pleinement complémentaires, les instances responsables doivent communiquer entre elles.

- Permettre au Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) d'enquêter de sa propre initiative – c'est-à-dire sans avoir été informé au préalable par le directeur d'un corps de police – sur des allégations relatives à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions. L'objectif est de créer un environnement législatif qui favorise la confiance des victimes. Celles-ci devraient donc pouvoir s'adresser directement à un organisme indépendant, en l'occurrence le BEI.
- S'assurer de la collaboration des policiers avec le BEI, en prévoyant un régime de sanctions en cas de défaut de collaboration. L'objectif en est l'intégrité et la crédibilité des enquêtes réalisées par le BEI.
- S'assurer que le Directeur des poursuites criminelles pénales (DPCP) puisse bien prendre la mesure de tous les effets potentiels de sa décision d'octroyer des immunités à des témoins collaborateurs (mettre fin à une instance civile, fiscale ou disciplinaire). Pour prendre une décision éclairée, le DPCP devrait être tenu de consulter les instances concernées relativement aux procédures en cours contre le témoin en question. L'objectif est que ces ententes servent l'intérêt public et soient perçues comme telles.

## Introduction

- 1 Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.
- 2 C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen a analysé 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*, présenté par le ministre de la Sécurité publique, M. Martin Coiteux, le 8 juin 2016.
- 3 Le Protecteur du citoyen constate que le projet de loi n° 107 s'inscrit dans une volonté de déceler et de contrer les actes répréhensibles commis au sein ou à l'égard du secteur public, en matière contractuelle comme dans les pratiques administratives. De fait, plusieurs lois telles que la *Loi concernant la lutte contre la corruption*<sup>1</sup> (ci-après LCLCC), la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>2</sup> (ci-après LCOP), la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>3</sup> (ci-après LEDMM) et, bien sûr, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*<sup>4</sup> (ci-après LFDAROP), prévoient des actions en ce sens. Le projet de loi n° 108<sup>5</sup>, présentement à l'étude, participe aussi de cette volonté.
- 4 Le Protecteur du citoyen formule des commentaires spécifiques sur certains changements proposés par le projet de loi n° 107. Il croit également important de rappeler aux parlementaires **l'importance d'un arrimage entre les différents mécanismes actuels et à venir, et ce, tant pour assurer une connaissance et une compréhension des recours par les citoyens et les citoyennes que pour favoriser une cohérence et une complémentarité de ces mécanismes.**

---

<sup>1</sup> *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1.

<sup>2</sup> *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

<sup>3</sup> *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1.

<sup>4</sup> *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

<sup>5</sup> Projet de loi n° 108 – *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, présenté le 8 juin 2016 par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor.

## 1 Les finalités du projet de loi

- 5 Précisons d'emblée que le Protecteur du citoyen souscrit aux principaux objectifs visés par ce projet de loi.
- 6 Les modifications proposées à l'égard du **Commissaire à la lutte contre la corruption (Commissaire)** et de l'**Unité permanente anticorruption (UPAC)** visent à faire du Commissaire un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption. Les modalités de collaboration entre le Commissaire et d'autres corps de police pour les services de soutien et d'enquête sont aussi revues. Le projet de loi n° 107 vise également à donner suite à deux recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (ci-après Commission Charbonneau), d'une part en modifiant le mode de nomination du commissaire pour le rendre analogue à celui du DPCP et, d'autre part, en faisant passer les délais de prescription pour des poursuites pénales liées à une infraction à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* d'un à trois ans suivant la connaissance de l'infraction par le poursuivant.
- 7 Pour ce qui est du **Bureau des enquêtes indépendantes (BEI)**, le projet de loi propose qu'une enquête indépendante soit dorénavant déclenchée directement par le BEI, sans qu'il doive en être chargé par le ministre. Également, il propose d'élargir le mandat du BEI afin que celui-ci enquête à l'égard des allégations relatives aux infractions à caractère sexuel commises par un policier dans l'exercice de ses fonctions.
- 8 En ce qui concerne le **Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)**, les modifications proposées visent principalement à étendre le pouvoir de ce dernier afin qu'il puisse accorder certaines immunités aux témoins collaborateurs essentiels aux enquêtes et aux poursuites criminelles, et ce, sans se limiter aux cas de corruption et de collusion.
- 9 Souscrivant aux grandes finalités du projet de loi n° 107, le Protecteur du citoyen est soucieux de s'assurer que toutes les conditions seront réunies pour les atteindre. C'est pourquoi il commente d'abord certains changements dans une perspective de mise en relation des mécanismes prévus dans le projet de loi n° 107 avec ceux des lois déjà en vigueur ou projetées en matière d'intégrité publique. Il formule également des commentaires portant particulièrement sur les modifications proposées par le projet de loi au mandat et aux pouvoirs du Commissaire, du BEI, et du DPCP.

## 2 Cohabitation de divers systèmes de divulgation ou de dénonciation des actes répréhensibles : avantages, risques et écueils

- 10 Le Protecteur du citoyen se préoccupe depuis plusieurs années de la question de l'intégrité publique, et plus particulièrement de la divulgation des actes répréhensibles commis au sein ou à l'égard de l'État. Il s'y est intéressé de plus près encore depuis la présentation du projet de loi n° 87 – devenu en décembre 2016 la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*<sup>6</sup> (ci-après LFDAROP) – qui répondait à la recommandation n° 8 du rapport de la Commission Charbonneau<sup>7</sup>.
- 11 Cette loi a créé un mécanisme pour valoriser les comportements éthiques à l'égard des organismes publics et pour traiter les divulgations d'actes répréhensibles. La responsabilité de mettre en place une telle structure et d'en assurer le fonctionnement a été confiée au Protecteur du citoyen et aux responsables du suivi des divulgations dans les organismes publics. Le 1<sup>er</sup> mai 2017, quatre mois après l'adoption de la Loi, une équipe de spécialistes était à pied d'œuvre au Protecteur du citoyen pour recevoir et traiter les divulgations.
- 12 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen observe, depuis le dépôt du rapport de la Commission Charbonneau en novembre 2015, une multiplication des moyens visant à déceler et à contrer la corruption, la malversation et les autres actes répréhensibles commis dans le secteur public ou à son égard, et ce, en matière contractuelle ou non.
- 13 À certaines lois qui existaient déjà au moment du dépôt de ce rapport, comme la *Loi concernant la lutte contre la corruption*<sup>8</sup> (ci-après LCLCC), la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>9</sup> (ci-après LCOP) et la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>10</sup> (ci-après LEDMM), se sont ajoutés au cours des deux dernières années pas moins de huit projets de loi, dont cinq ont été sanctionnés<sup>11</sup>. D'ailleurs, en procédant à

---

<sup>6</sup> LFDAROP, précité, note 4.

<sup>7</sup> France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Novembre 2015, tome 3, p. 111.

<sup>8</sup> LCLCC, précité, note 1.

<sup>9</sup> LCOP, précité, note 2.

<sup>10</sup> LEDMM, précité, note 3.

<sup>11</sup> PL 83 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* (présenté le 01-12-2015, sanctionné le 10-06-2016), PL 87 – *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (présenté le 02-12-2015, sanctionné le 09-12-2016), PL 98 – *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* (présenté le 11-05-2016, sanctionné le 08-06-2017), PL 101 – *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique* (présenté le 12-05-2016, sanctionné le 10-06-2016), PL 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* (présenté le 8-06-16), PL 108 – *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (présenté le 8-06-16). Le PL 92 – *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec, à encadrer les pratiques commerciales en matière de médicaments ainsi qu'à protéger l'accès aux services d'interruption volontaire de grossesse* (présenté le 06-04-2016, sanctionné le

l'examen du projet de loi n° 107, il importera que les parlementaires gardent en tête que celui-ci a été présenté en juin 2016, alors que le projet de loi n° 87 n'en était qu'au début de l'étude détaillée. Ainsi, la version finale du projet de loi n° 107 devra tenir compte de l'environnement législatif qui diffère de celui qui prévalait au moment de sa présentation, puisque la LFDAROP est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2017.

- 14 Aussi, le Protecteur du citoyen a commenté publiquement le projet de loi n° 98, qui vise notamment à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des ordres professionnels<sup>12</sup>, le projet de loi n° 92, qui donne de nouveaux pouvoirs à la Régie de l'assurance maladie du Québec pour recouvrer des sommes illégalement obtenues<sup>13</sup>, ainsi que le projet de loi n° 115, qui vise à contrer la maltraitance envers les aînés et autres personnes majeures en situation de vulnérabilité<sup>14</sup>. Il suit par ailleurs avec une attention particulière le cheminement du projet de loi n° 108, qui participe aussi de cette volonté en prévoyant la création de l'Autorité des marchés publics (AMP)<sup>15</sup>.

## 2.1 Élargissement de l'objet de la Loi concernant la lutte contre la corruption

- 15 L'objet actuel de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC) est de « renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public et de contribuer à favoriser la confiance du public dans les marchés publics »<sup>16</sup>.
- 16 Le projet de loi n° 107 élargit l'objet de la LCLCC, d'une part en ne le restreignant plus uniquement aux matières contractuelles et, d'autre part, en visant à favoriser la confiance du public non plus seulement dans les marchés publics, mais aussi envers les institutions publiques. Du coup, le mandat est considérablement élargi.
- 17 En effet, avec le projet de loi n° 107, la définition de ce que constitue un acte répréhensible dont la dénonciation peut être faite au Commissaire est étendue<sup>17</sup>. Ainsi, toute contravention à une loi ou à un règlement qui implique, en matière de contrats

---

07-12-2016) peut aussi être comparé à ces projets de loi visant à protéger les fonds publics des abus, alors que le PL 115 -- *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* (présenté le 19-10-2016, sanctionné le 30 mai 2017) prévoit un mécanisme facilitant la dénonciation des cas de maltraitance et la protection contre les représailles.

<sup>12</sup> Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 98 *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, 23 août 2016.  
[\[https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/Memoire%20PC%20PL98.pdf\]](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/Memoire%20PC%20PL98.pdf).

<sup>13</sup> Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 92 *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*, le 10 mai 2016.  
[\[https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2016-05-10\\_memoire-PL92-RAMQ.pdf\]](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2016-05-10_memoire-PL92-RAMQ.pdf).

<sup>14</sup> Allocution du Protecteur du citoyen par intérim devant la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 115 *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, 17 janvier 2017.

[\[https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/reactions-aux-projets-de-loi-et-de-reglement/projet-de-loi-115-maltraitance-aines-et-personnes-vulnerables\]](https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/reactions-aux-projets-de-loi-et-de-reglement/projet-de-loi-115-maltraitance-aines-et-personnes-vulnerables)

<sup>15</sup> Projet de loi n° 108, précité, note 5.

<sup>16</sup> LCLCC, précité, note 1, art. 1.

<sup>17</sup> Projet de loi n° 107, art. 2.

publics, non seulement « de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence », mais aussi « de l'abus de confiance », constituerait un acte répréhensible au sens de la Loi. De plus, la compétence du Commissaire ne se limiterait plus à ces contraventions lorsqu'elles surviennent dans un contexte de contrats publics, mais aussi lorsqu'elles touchent « l'administration de la justice et l'octroi de droits ou de privilèges [...] par un organisme ou une personne du secteur public ». Parmi ces droits ou privilèges, sont donnés en exemple « une autorisation, une nomination ou une subvention ».

- 18 Les ajouts à la définition d'acte répréhensible relatifs à l'administration de la justice et aux nominations permettraient dorénavant au Commissaire de couvrir l'éventail des actes **criminels** qui, au sens des articles 119 et suivants du *Code criminel*<sup>18</sup>, sont de la nature de la corruption à l'égard de l'État.
- 19 Les enquêtes du Commissaire et de l'UPAC mènent ultimement à des accusations criminelles. Or, tout ne relève pas du domaine criminel. La préservation de l'intégrité publique passe aussi par d'autres moyens, dont la divulgation d'actes répréhensibles au sens de la LFDAROP auprès du Protecteur du citoyen.

## 2.2 Un risque de confusion

- 20 Avec la multiplication des mécanismes et des instances chargés du traitement des divulgations d'actes répréhensibles de toute nature, il est à craindre qu'une personne témoin d'un tel acte ne sache plus à qui s'adresser, ni quelles peuvent être les conséquences de sa divulgation et les protections qui y sont associées, tant pour elle que pour la personne visée par les allégations.
- 21 Ainsi, certaines divulgations ayant trait aux contrats publics pourraient être, de bonne foi, formulées à l'AMP (si elle est créée), au Commissaire, à l'UPAC, à la Sûreté du Québec (SQ) ou au Protecteur du citoyen. Pourtant, selon la nature de l'acte répréhensible dénoncé, une seule de ces instances sera pleinement habilitée à prendre en charge cette dénonciation. Le risque de confusion existe même pour les instances chargées de ces mandats, de même qu'entre celles-ci.
- 22 Néanmoins, à certaines conditions, une compétence partagée par plusieurs organismes aux mandats complémentaires n'est pas forcément négative : elle peut en fait être envisagée positivement, et vue comme un rempart d'intégrité additionnel plutôt que comme un risque d'empiètement ou de confusion.
- 23 Ce qui est essentiel, c'est qu'aucune divulgation ne soit ignorée, qu'aucun divulgateur ne soit mal protégé, et qu'aucune personne ne soit lésée dans ses droits et ses recours, simplement parce qu'elle ne se serait pas d'emblée adressée au bon endroit.
- 24 La compréhension claire du rôle de chacun et la communication entre les différentes instances ayant des mandats complémentaires sont alors cruciales. Après tout, elles

---

<sup>18</sup> L.R.C. (1985), ch. C-46.

visent toutes, chacune à sa façon, le maintien et le renforcement de l'intégrité publique.

### 2.3 Communications entre les instances responsables

- 25 En vertu des lois actuelles ou projetées<sup>19</sup>, plusieurs instances ont le devoir de transmettre au Commissaire des informations à l'égard d'actes répréhensibles pouvant relever de sa compétence. Par exemple, l'article 14 al. 2 de la LFDAROP permet au Protecteur du citoyen, selon les modalités convenues avec le Commissaire (ou un autre organisme), de poursuivre le traitement d'une divulgation après lui avoir transféré des renseignements. Cependant, si on se fie uniquement à la LCLCC et aux lois qui régissent ces organismes, la communication semble à sens unique. En effet, le Protecteur du citoyen n'a retrouvé aucune disposition législative prévoyant la communication d'information par le Commissaire à une autre instance compétente lorsqu'il est saisi d'une plainte ou d'une divulgation qui ne relève pas de son mandat.
- 26 Le projet de loi n° 107 prévoit de nouvelles obligations de transmission vers le Commissaire d'information concernant des actes répréhensibles au sens de la LCLCC. C'est le cas pour tout corps de police qui, dans le cadre d'une enquête qu'il mène, constate qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis<sup>20</sup>, de même que pour l'Inspecteur général de la Ville de Montréal s'il estime qu'un tel acte répréhensible pourrait avoir été commis<sup>21</sup>.
- 27 Comme mentionné plus haut, le travail du Commissaire et de l'UPAC vise ultimement à porter des accusations criminelles, dont le fardeau de la preuve est élevé. Or, tout acte répréhensible ne relève pas forcément du domaine criminel. La préservation de l'intégrité publique passe aussi par d'autres moyens, d'où l'intérêt de ne pas échapper des dossiers qui ne correspondraient pas aux critères de la LCLCC, ou encore de ne pas laisser de côté des volets de dossiers qui pourraient relever d'autres instances que le Commissaire.
- 28 Que se passerait-il par exemple, dans le cas d'un membre du personnel d'un ministère qui s'adresserait au Commissaire pour signaler ce qui lui paraît être un acte répréhensible visé par la LCLCC, alors que le Commissaire considère que l'acte divulgué ne relève pas de sa compétence, s'agissant plutôt d'un « manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie »? En effet, il s'agirait là d'un acte répréhensible, mais non criminel, sur lequel le Protecteur du citoyen peut enquêter en vertu de l'article 4(2°) de la LFDAROP. Le Commissaire peut-il communiquer les informations au Protecteur du citoyen pour que celui-ci les traite en vertu de la LFDAROP? Dirigerait-t-il cette personne vers le Protecteur du citoyen afin que sa divulgation puisse être prise en charge? La lecture de la Loi ne peut nous le dire.
- 29 Dans les faits, le Protecteur du citoyen a déjà établi une bonne collaboration avec le Commissaire, mais cela relève plus de la bonne volonté des individus en poste que

---

<sup>19</sup> Notamment : *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ c. A-6.002, *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ c. C-11.4, *Loi électorale*, RLRQ c. E-2.2, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1, *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ c. R-20 (Commission de la construction du Québec), *Projet de loi no 108 – Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*.

<sup>20</sup> Projet de loi n° 107, art. 7 (art. 8.8 LCLCC).

<sup>21</sup> Projet de loi n° 107, art. 41.

d'une obligation qui permettrait d'assurer une continuité en matière de traitement des divulgations et signalements d'actes répréhensibles.

- 30 Qu'en est-il des autres organismes? Et, surtout, pourquoi les transferts d'information prévus par le corpus législatif ne se font-ils que vers le Commissaire, et non du Commissaire vers les autres instances, dont le Protecteur du citoyen?
- 31 Le Protecteur du citoyen a depuis longtemps l'habitude, dans son mandat d'ombudsman, de référer les personnes qui s'adressent à lui au bon endroit lorsque leurs récriminations sortent de son champ de compétence. Il maintient cette approche dans l'exercice de son nouveau mandat à l'égard des lanceurs d'alertes. Il devrait en être de même pour les différents organismes appelés à recevoir les dénonciations et divulgations pour ce qui est des actes répréhensibles commis à l'égard des organismes publics. Il s'agit en fait de **développer l'arrimage le plus efficace possible et d'assurer des passerelles de communication efficaces entre les organismes ayant des missions et des mandats complémentaires en matière d'intégrité publique.**
- 32 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'afin d'instaurer une complémentarité des mécanismes et d'assurer une prise en charge efficace des divulgations effectuées, une réciprocité des échanges d'information – dans le respect de l'indépendance et des impératifs de confidentialité propres à chacune des instances – doit être prévue à la Loi.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-1** Que le projet de loi n° 107 soit modifié par l'ajout d'une disposition qui pourrait se lire comme suit :

« Lorsqu'il est saisi d'une dénonciation ou d'une divulgation à l'égard d'un acte répréhensible qui ne relève pas de son mandat, le Commissaire à la lutte contre la corruption transmet à l'organisme compétent pour les recevoir et les traiter tout renseignement qui peut lui être pertinent eu égard à son mandat. La personne s'étant adressée au Commissaire continue alors de bénéficier de la protection contre les représailles ».

## 3 Commentaires particuliers sur certains changements proposés

### 3.1 Commissaire à la lutte contre la corruption et Unité permanente anticorruption

- 33 Outre l'élargissement du mandat du Commissaire, dont il a été question dans la section précédente du présent mémoire, le projet de loi n° 107 prévoit des modifications à la procédure de sélection du commissaire et à la durée de son mandat, de même qu'un renforcement de son autonomie et de son imputabilité. Il formalise par ailleurs l'existence de l'UPAC, renforce ses capacités d'enquête et prolonge le délai pour intenter des poursuites. Bien que le Protecteur du citoyen n'ait pas de recommandation à faire à ce sujet, quelques observations lui paraissent à propos.
- 34 Les modifications à la procédure de sélection du commissaire et des commissaires associés ainsi qu'à la durée de leur mandat<sup>22</sup> répondent à la recommandation n° 31 du rapport de la Commission Charbonneau faisant valoir la nécessité de revoir le mode de nomination du commissaire pour qu'il soit similaire à celui du DPCP. Le Protecteur du citoyen les accueille donc positivement.
- 35 En faisant du Commissaire un corps de police spécialisé, le projet de loi n° 107 vise clairement à répondre à la demande du Commissaire de devenir un corps de police dédié à la lutte contre la corruption<sup>23</sup>. Dans les faits, ce statut apporterait principalement au Commissaire une plus grande autonomie d'action. Il aurait par ailleurs accès directement aux banques de données policières et n'aurait plus besoin de passer par la SQ pour les demandes de collaboration à l'étranger. Le Protecteur du citoyen prend acte de cette volonté d'accroître l'autonomie d'action du Commissaire.
- 36 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen comprend que ce statut de corps de police spécialisé permet d'assujettir au *Code de déontologie des policiers* non seulement les enquêteurs prêtés par d'autres corps de police, qui l'étaient déjà, mais aussi le commissaire lui-même, ainsi que le commissaire associé aux enquêtes. Ainsi, toute personne qui constaterait que la conduite de ces personnes constitue un acte dérogatoire au *Code de déontologie des policiers* pourra formuler une plainte au Commissaire à la déontologie policière.
- 37 Le projet de loi établit aussi que ce corps de police spécialisé ainsi que les équipes de vérification et d'enquête désignées par le gouvernement au sein de certains ministères et organismes forment ensemble l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Jusqu'à présent, seul un décret gouvernemental concrétisait l'existence de cette unité<sup>24</sup>. Le Protecteur du citoyen estime que la consécration législative de l'UPAC, en formalisant

---

<sup>22</sup> Projet de loi n° 107, art. 5.

<sup>23</sup> Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative du Commissaire à la lutte contre la corruption, *Journal des débats de la Commission des institutions*, lundi 2 novembre 2015, Vol. 44, n° 69.

<sup>24</sup> Décret 114-2011, 16 février 2011, *Gazette officielle du Québec*, partie 2, 9 mars 2011, 143<sup>e</sup> année, n° 10, p. 956; Modifié par les décrets 19-2013 du 16 janvier 2013, 901-2013 du 29 août 2013 et 29-2014 du 15 janvier 2014.

dans la Loi la contribution de bureaux d'enquête et de vérification liés à l'UPAC au sein des ministères et organismes, est un geste positif.

- 38 Les services de gendarmerie, d'enquête et de soutien de la Sûreté du Québec devront également être à la disposition du Commissaire lorsque celui-ci le requiert, ce qui permet d'avoir accès à une expertise spécialisée et de limiter les coûts rattachés à un dédoublement de services déjà existants dont la qualité est reconnue. Une telle mesure existe déjà à l'égard du BEI<sup>25</sup>, et le Protecteur du citoyen accueille favorablement le fait que cette nouvelle possibilité de partenariat soit aussi offerte au Commissaire et à l'UPAC.
- 39 Enfin, l'article 21 du projet de loi n° 107 fait en sorte que la prescription d'une poursuite pénale pour une infraction à une disposition de la LCLCC est allongée à 3 ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction, aucune poursuite ne pouvant toutefois être intentée par le Commissaire s'il s'est écoulé plus de 7 ans depuis la date de la perpétration de l'infraction<sup>26</sup>. Cette modification fait suite à la recommandation n° 37<sup>27</sup> du rapport de la Commission Charbonneau. Ces délais de prescription concordent avec ceux inclus dans plusieurs lois récentes. Le calibrage de ces délais apparaît adéquat puisque, d'une part, la loi octroierait au Commissaire des délais suffisants afin d'intenter des poursuites pénales contre les infractions visées, et que, d'autre part, ceux-ci ne contribueraient pas à l'accroissement indu des délais du système de justice. Le Protecteur du citoyen souscrit donc à la modification proposée.

### 3.2 Bureau des enquêtes indépendantes

- 40 Les modifications proposées à la *Loi sur la police*<sup>28</sup> par le projet de loi n° 107 visent notamment à accroître l'autonomie du BEI pour le déclenchement d'enquêtes indépendantes et à élargir son mandat. À plusieurs égards, ces modifications bonifient le modèle du BEI et font écho aux recommandations du Protecteur du citoyen,

---

<sup>25</sup> Protecteur du citoyen. *Rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*. Publié le 11 février 2010, recommandation 7 (vii), p. 55.

<sup>26</sup> Projet de loi n° 107, art. 21.

<sup>27</sup> « D'appliquer un délai de prescription de poursuite pénale de trois ans après la connaissance de l'infraction par le poursuivant, sans excéder sept ans depuis sa perpétration :

- à la *Loi sur les contrats des organismes publics*;
- aux sections des lois municipales traitant des contrats;
- aux lois électorales en matière de financement politique;
- à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*;
- à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*;
- aux dispositions du *Code des professions* qui visent l'introduction de poursuites pénales devant des instances judiciaires;
- aux dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* relativement à la protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de représailles ».

France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, précité note 7, p. 150.

<sup>28</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1.

notamment celles émises lors des consultations entourant le projet de loi ayant mené à la création du BEI<sup>29</sup>.

### 3.2.1 Autonomie et pouvoir d'initiative

- 41 L'autonomie décisionnelle accrue du BEI se manifestera de deux manières : d'une part, par la suppression d'un intermédiaire (le ministre de la Sécurité publique) dans le processus de déclenchement d'une enquête et, d'autre part, par un véritable pouvoir d'initiative.
- 42 En modifiant l'article 289.2 de la *Loi sur la police* pour prévoir que le directeur du corps de police concerné doit aviser directement le BEI au lieu d'aviser le ministre lorsque survient un événement devant donner lieu à la tenue d'une enquête indépendante, l'article 31 du projet de loi élimine une étape et remet directement au directeur du BEI le pouvoir de décider de la tenue d'une enquête, lui permettant de l'amorcer plus rapidement.
- 43 Par ailleurs, l'article 289.6 de la *Loi sur la police*, tel que modifié par l'article 34 du projet de loi, se lirait comme suit : « Le Bureau a pour mission de mener toute enquête relative à un événement ou à une allégation visé à l'article 289.1 [...] ». Donc, non seulement il n'est plus question de restreindre la possibilité d'enquêter du BEI aux cas **dont il est chargé par le ministre**, mais le BEI n'aura plus l'obligation d'attendre d'être avisé par le directeur du corps de police concerné. Autrement dit, si le directeur du corps de police a l'obligation d'aviser le BEI, ce dernier n'est pas tenu d'attendre d'avoir été avisé par le directeur du corps de police pour se saisir d'une situation dont il aurait eu connaissance autrement, et décider d'enquêter.
- 44 Le Protecteur du citoyen accueille positivement l'octroi de ce pouvoir d'initiative, qui avait fait l'objet d'une recommandation dans son mémoire sur le projet de loi n° 12<sup>30</sup>.

### 3.2.2 Pouvoir d'enquête sur les allégations d'infractions à caractère sexuel

- 45 L'article 30 du projet de loi n° 107 modifie l'article 289.1 de la *Loi sur la police* afin qu'une enquête indépendante soit tenue lorsque le BEI est informé d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses

---

<sup>29</sup> Protecteur du citoyen. *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*. Publié le 12 mars 2013.

[[https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/Memoire\\_projet\\_de\\_loi/2013/2013-03-12\\_Memoire\\_PL\\_01.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/Memoire_projet_de_loi/2013/2013-03-12_Memoire_PL_01.pdf)]

« Or, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il y aurait également lieu de permettre au Bureau de mener, de sa propre initiative, toute enquête qu'il juge relever de son mandat. Il ne s'agit pas ici d'élargir le mandat du Bureau, mais plutôt de lui donner les moyens de réaliser pleinement sa mission, dans le respect de son cadre juridique. », p. 7; « Le Protecteur du citoyen est toujours d'opinion qu'une définition de la notion de « blessure grave » doit être prévue à la Loi sur la police et réitère qu'elle devrait englober toute blessure susceptible d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante, incluant celles découlant d'une agression sexuelle », p. 10.

Voir aussi Protecteur du citoyen, *Lettre à la ministre de la Sécurité publique concernant le Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, 21 août 2015.

<sup>30</sup> Mémoire sur le projet de loi n° 12, précité, note 29, recommandation 2, p. 7.

fonctions. Cet ajout au mandat du BEI donne également suite aux recommandations du Protecteur du citoyen<sup>31</sup>.

- 46 En vertu de l'article 286 de la *Loi sur la police*, tel que modifié par l'article 28 du projet de loi, cet élargissement du mandat du BEI s'accompagne d'une obligation, pour le directeur du service de police dont est membre le policier visé, d'en informer sans délai le BEI. Toutefois, avec le libellé proposé, l'article 289.1 prévoit que le pouvoir d'enquête du BEI en cette matière nécessite qu'il soit **informé par le directeur du corps de police**.
- 47 Ce faisant, le déclenchement des enquêtes du BEI en matière d'infraction à caractère sexuel se limiterait aux situations signalées par le directeur du corps de police. Le Protecteur du citoyen est d'avis que le pouvoir d'enquête du BEI quant aux infractions à caractère sexuel ne doit pas être restreint aux seules situations signalées par le directeur du corps de police. Il est important de garder à l'esprit qu'une victime d'une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans le cadre de ses fonctions pourrait avoir certaines réticences à porter plainte auprès de ce même service de police, et qu'elle soit davantage encline à dénoncer la situation directement à un organisme indépendant comme le BEI.
- 48 Le BEI doit avoir compétence sur de telles infractions. Il doit également pouvoir amorcer une enquête dès qu'il est avisé des allégations, que l'information provienne d'un directeur de police, de la victime elle-même, ou de toute autre source.
- 49 Ainsi, tout en étant d'accord avec la modification proposée à l'article 286 de la *Loi sur la police*, le Protecteur du citoyen estime que la compétence du BEI d'enquêter sur ces allégations ne doit pas être limitée aux seules situations qui lui sont signalées par le directeur de police.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-2 De modifier** le deuxième alinéa de l'article 289.1, introduit par l'article 30 du projet de loi n° 107 afin d'y supprimer la mention « conformément au troisième alinéa de l'article 286 ».

### 3.2.3 Absence de régime de sanctions

- 50 Afin d'assurer l'intégrité et la crédibilité des enquêtes réalisées par le BEI, le Protecteur du citoyen réitère que les obligations qui incombent aux policiers impliqués, aux policiers témoins et aux directeurs de police dans le cadre du déroulement des enquêtes indépendantes<sup>32</sup> devraient être assorties de sanctions en cas de non-respect. Un régime

---

<sup>31</sup> Protecteur du citoyen. *Rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*. Publié le 11 février 2010, recommandation 1, p. 23-24; *Mémoire sur le projet de loi n° 12*, précité, note 29, recommandation 3, p. 10-11; *Lettre à la ministre de la Sécurité publique*, précité, note 29, recommandation 3, p. 6-7.

<sup>32</sup> *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1, art. 1 et 2.

de sanctions adéquat permettrait de renforcer l'autorité du BEI et de favoriser la pleine collaboration des corps de police impliqués à ses enquêtes.

- 51 En 2015, comme le rappelait le Protecteur du citoyen dans le cadre de son examen du projet de *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*<sup>33</sup>, une enquête de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario a montré les conséquences de l'absence de dispositions claires exigeant la collaboration des policiers à ses enquêtes, et l'Ombudsman de l'Ontario déplorait alors l'absence de conséquence pour l'omission de collaborer aux enquêtes indépendantes<sup>34</sup>.
- 52 Dans une perspective de prévention, le Protecteur du citoyen a toujours recommandé l'instauration d'un régime spécifique de sanctions en cas de manquement d'un policier à ses obligations dans le cadre d'une enquête indépendante. C'est aussi dans cette perspective que le Protecteur du citoyen est d'avis que le cadre normatif québécois devrait prévoir l'éventualité de tels problèmes et prendre les moyens pour les éviter.
- 53 Certes, la *Loi sur la police* prévoit certaines infractions pénales concernant les enquêtes du BEI, mais elles ne couvrent pas tous les types de manquement et sont rarement utilisées.
- 54 L'article 5 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*<sup>35</sup> prévoit quant à lui que le directeur du BEI informe les autorités concernées en cas de non-respect d'obligations prévues à ce règlement qui pourraient mener à la prise de mesures en discipline interne. Or, les règlements de discipline interne des services de police varient considérablement d'un corps de police à l'autre<sup>36</sup>.
- 55 La sanction des cas de non-respect des obligations de collaboration des policiers aux enquêtes du BEI devrait être cohérente et uniforme, et ce, quel que soit leur corps de police d'appartenance. Il semble donc plus approprié de confier à un organisme indépendant la fonction d'examen et d'enquête relatifs à de tels défauts de collaboration, notamment les manquements aux obligations prévues au *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*.
- 56 Le Commissaire à la déontologie policière serait probablement le mieux placé pour assurer ce rôle. Pour camper clairement la compétence du Commissaire relativement à ces manquements et éviter toute ambiguïté à cet égard, cette responsabilité devrait lui être explicitement confiée en modifiant l'article 128 de la *Loi sur la police*.

---

<sup>33</sup> *Lettre à la ministre de la Sécurité publique*, précité, note 29.

<sup>34</sup> « Ontario should outlaw police from obstructing SIU investigations: watchdog », *The Globe and Mail*, 28 juillet 2015. [<http://www.theglobeandmail.com/news/national/ontario-ombudsman-calls-for-ban-on-police-carding/article25738412/>].

<sup>35</sup> Précité, note 32.

<sup>36</sup> Le *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec* (RLRQ c P-13.1, r 2.01) prévoit notamment la participation du plaignant au processus d'examen des plaintes et la possibilité de conciliation, ce qui n'est pas le cas du *Règlement sur la discipline interne des policiers et policières de la Ville de Montréal* (RLRQ c P-13.1, r 2.02).

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-3** Que le projet de loi n° 107 soit modifié par l'ajout, après le premier alinéa de l'article 128 de la *Loi sur la police*, d'un nouvel alinéa qui pourrait se lire comme suit :

« Il a également pour fonction de recevoir et d'examiner une plainte formulée par toute personne, incluant le directeur du Bureau des enquêtes indépendantes, concernant tout manquement d'un policier dans le cadre d'une enquête menée en vertu de l'article 289.1 ».

57 Une modification serait aussi requise à l'article 194 de cette loi pour affirmer la compétence du Comité de déontologie policière quant à ces manquements.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-4** Que le projet de loi n° 107 soit amendé afin de modifier l'article 194 de la *Loi sur la police*, afin de prévoir expressément que le Comité de déontologie policière a compétence exclusive pour connaître et disposer de toute citation donnant suite à une plainte examinée par le Commissaire à la déontologie policière en vertu du deuxième alinéa de l'article 128.

### 3.3 Directeur des poursuites criminelles et pénales

58 Relativement aux pouvoirs du Directeur des poursuites criminelles et pénales (ci-après DPCP), le projet de loi n° 107 propose des modifications à la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*<sup>37</sup>, à la *Loi sur l'administration fiscale*<sup>38</sup>, à la *Loi sur la confiscation, l'administration et l'affectation des produits et instruments d'activités illégales*<sup>39</sup> et au *Code des professions*<sup>40</sup>.

59 Ces modifications visent à favoriser la collaboration de témoins dans certaines enquêtes, en facilitant la négociation d'ententes de collaboration par le DPCP. Elles donnent suite à la recommandation n° 9 du Rapport de la Commission Charbonneau<sup>41</sup> : « confier au [DPCP] le pouvoir d'attribuer, au nom de l'intérêt général et après consultation des autorités concernées, certains avantages aux témoins collaborateurs [...] ». Le projet de loi n° 107 octroie ainsi un pouvoir discrétionnaire au DPCP pour mettre fin<sup>42</sup> :

---

<sup>37</sup> *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (ci-après LDPCP), RLRQ, c. D-9.1.1.

<sup>38</sup> *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002.

<sup>39</sup> *Loi sur la confiscation, l'administration et l'affectation des produits et instruments d'activités illégales*, RLRQ, c. C-52.2.

<sup>40</sup> *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.

<sup>41</sup> « De confier au Directeur des poursuites criminelles et pénales le pouvoir d'attribuer, **au nom de l'intérêt général et après consultation des autorités concernées**, certains avantages aux témoins collaborateurs, notamment d'ordonner l'arrêt de toute procédure disciplinaire, de toute procédure civile entreprise par une autorité publique et de toute réclamation fiscale québécoise et de maintenir les communications avec les organismes fédéraux concernés ». France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, précité note 7, p. 113.

<sup>42</sup> Projet de loi n° 107, art. 38, introduisant l'art. 24.1 de la LDPCP.

- à l'égard du témoin collaborateur, à une instance civile introduite par un organisme public, incluant un organisme municipal, et ce, avant le prononcé du jugement de première instance portant sur le fond du litige;
  - à l'instruction d'une plainte portée à l'endroit du témoin collaborateur devant un conseil de discipline d'un ordre professionnel;
  - à toute mesure prise à l'endroit du témoin collaborateur pour l'application d'une loi fiscale, selon les conditions précisées.
- 60 Dans son rapport final, la Commission Charbonneau était arrivée à la conclusion qu'un programme d'immunité des témoins collaborateurs peut être un outil efficace lors d'enquêtes d'envergure en matière criminelle<sup>43</sup>.
- 61 En accord avec ce constat, le Protecteur du citoyen est néanmoins d'avis que, pour préserver une saine administration de la justice et la confiance du public, tant dans le système de justice criminelle et pénale que civile, fiscale et professionnelle, les programmes d'immunité doivent être rigoureusement encadrés et les immunités octroyées de façon exceptionnelle.
- 62 Certaines balises encadrent déjà les ententes de collaboration conclues par le DPCP avec des collaborateurs de justice en matière criminelle et pénale<sup>44</sup>. Le Protecteur du citoyen estime essentiel que ces balises trouvent application dans le cadre des ententes de collaboration conclues avec un témoin collaborateur, en plus des balises prévues au projet de loi n° 107<sup>45</sup>.
- 63 Cela étant, même s'il est convaincu de l'importance de l'affaire dont il est saisi, le DPCP ne peut exercer sa compétence en vase clos. Considérant qu'il aura le pouvoir d'accorder des immunités dans des procédures où il n'est pas lui-même poursuivant, il devrait, pour prendre une décision pleinement éclairée, tenir compte de considérations propres aux instances auxquelles il souhaite mettre fin, par exemple la protection du public. Le DPCP ne saurait donc prendre la mesure de tous les effets potentiels de sa décision d'octroyer des immunités à des témoins collaborateurs – en mettant fin à des instances civiles, fiscales, ou disciplinaires – sans consulter les autorités concernées.
- 64 Afin de s'assurer que les ententes d'immunité servent au mieux l'intérêt public, le Protecteur du citoyen est d'avis, comme la Commission Charbonneau<sup>46</sup>, que le DPCP ne doit pouvoir octroyer de telles immunités qu'après consultation des autorités concernées par les procédures auxquelles il souhaite mettre fin.
- 65 Pour le Protecteur du citoyen, une concertation du DPCP avec les autorités concernées donnera l'assurance que les ententes sont véritablement conclues dans l'intérêt général. Le projet de loi n° 107 est toutefois muet à cet égard.

---

<sup>43</sup> France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, précité note 7, p. 1315 : « La preuve nécessaire dans les dossiers d'infractions criminelles liées à la corruption et à la collusion (Code criminel et Loi sur la concurrence) est souvent ardue à obtenir. L'analyse documentaire permet de déceler des indices, mais il est difficile d'enquêter sur un dossier d'envergure sans un signalement initial et la collaboration d'un ou de plusieurs participants à l'infraction. Une telle collaboration s'obtient souvent en échange d'une certaine forme d'immunité ou d'une réduction des chefs d'accusation. Les programmes d'immunité et de clémence sont en ce sens primordiaux ».

<sup>44</sup> Directeur des poursuites criminelles et pénales, *Collaborateur de justice, Directive COL-1*, en vigueur le 9 octobre 1991, actualisée le 19 décembre 2013.

<sup>45</sup> Projet de loi n° 107, art. 38, introduisant l'art. 24.1 de la LDPCP.

<sup>46</sup> France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, précité note 7, p. 1317.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-5 Que** l'article 24.1 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, introduit par l'article 38 du projet de loi, soit modifié par l'ajout, après le premier alinéa, de l'alinéa suivant :

« Avant de décider de mettre fin à l'instance, à l'instruction ou à la mesure conformément au premier alinéa, le directeur consulte l'autorité concernée. Il doit tenir compte de l'avis de cette autorité dans sa décision ».

## Annexe : Liste des recommandations

### En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

**R-1** **Que** le projet de loi n° 107 soit modifié par l'ajout d'une disposition qui pourrait se lire comme suit :

« Lorsqu'il est saisi d'une dénonciation ou d'une divulgation à l'égard d'un acte répréhensible qui ne relève pas de son mandat, le Commissaire à la lutte contre la corruption transmet à l'organisme compétent pour les recevoir et les traiter tout renseignement qui peut lui être pertinent eu égard à son mandat. La personne s'étant adressée au Commissaire continue alors de bénéficier de la protection contre les représailles ».

### En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

**R-2** **De modifier** le deuxième alinéa de l'article 289.1, introduit par l'article 30 du projet de loi n° 107 afin d'y supprimer la mention « conformément au troisième alinéa de l'article 286 ».

### En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

**R-3** **Que** le projet de loi n° 107 soit modifié par l'ajout, après le premier alinéa de l'article 128 de la *Loi sur la police*, d'un nouvel alinéa qui pourrait se lire comme suit :

« Il a également pour fonction de recevoir et d'examiner une plainte formulée par toute personne, incluant le directeur du Bureau des enquêtes indépendantes, concernant tout manquement d'un policier dans le cadre d'une enquête menée en vertu de l'article 289.1 ».

### En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

**R-4** **Que** le projet de loi n° 107 soit amendé afin de modifier l'article 194 de la *Loi sur la police*, afin de prévoir expressément que le Comité de déontologie policière a compétence exclusive pour connaître et disposer de toute citation donnant suite à une plainte examinée par le Commissaire à la déontologie policière en vertu du deuxième alinéa de l'article 128.

### En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

**R-5** **Que** l'article 24.1 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, introduit par l'article 38 du projet de loi, soit modifié par l'ajout, après le premier alinéa, de l'alinéa suivant :

« Avant de décider de mettre fin à l'instance, à l'instruction ou à la mesure conformément au premier alinéa, le directeur consulte l'autorité concernée. Il doit tenir compte de l'avis de cette autorité dans sa décision ».



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

Bureau de Québec  
525, boul. René-Lévesque Est  
Bureau 1.25  
Québec (Québec) G1R 5Y4

Téléphone : **418 643-2688**  
Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : [protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca](mailto:protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca)

Bureau de Montréal  
1080, côte du Beaver Hall  
10<sup>e</sup> étage, bureau 1000  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
Téléphone : **514 873-2032**