



CI – 008M
C.P. – P.L. 1
Nomination et
destitution

PROJET DE LOI N° 1

Loi modifiant les règles encadrant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur général de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC
À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Par Martin Prud'homme, directeur général de la Sûreté du Québec

19 février 2019

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉAMBULE	3
2. CONTEXTE DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC.....	4
3. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 1.....	5
a) L'importance du comité de sélection	5
b) Durée du mandat du directeur général de la Sûreté du Québec	6
c) Renouvellement du mandat d'un directeur général	7
d) Protection de l'identité des candidats.....	8
e) Critères déterminés par règlement du gouvernement	9
4. CONCLUSION	10

1. PRÉAMBULE

Je tiens en premier lieu à remercier la Commission des institutions de m'avoir invité, à titre de directeur général de la Sûreté du Québec, à participer aux consultations particulières sur le projet de loi n° 1 - Loi modifiant les règles encadrant la nomination et la destitution du commissaire à la lutte contre la corruption, du directeur général de la Sûreté du Québec et du directeur des poursuites criminelles et pénales.

Ces dernières années, des événements ont altéré la confiance des citoyens envers certaines institutions policières, mais également envers leurs dirigeants. Ces événements ont commandé le recours à des mécanismes d'exception, entre autres, la mise en place de commissions d'enquête publique et de l'enquête administrative déclenchée en vertu de l'article 79 de la Loi sur la police.

Le projet de loi n° 1 découle d'un débat démocratique nécessaire et son adoption relève du pouvoir législatif des parlementaires. L'on comprendra que la Sûreté du Québec¹, qui exerce des activités liées à l'application de la Loi, doit être libre de toute influence dans ses activités opérationnelles, particulièrement ses enquêtes policières. Ainsi, puisque ce projet de loi porte sur la nomination et la destitution de son 1^{er} dirigeant, il y a lieu d'être prudent dans nos propos dans le respect du principe de séparation des pouvoirs.

Toutefois, la Sûreté est consciente du fait que les citoyens du Québec et leurs élus réclament plus de transparence à tous les niveaux, ainsi qu'une assurance d'avoir les meilleures personnes dans les postes-clés. Le renforcement des processus de nomination et de destitution des hauts dirigeants des trois institutions visées dans le projet de loi n° 1 s'inscrit dans cette volonté.

D'ailleurs, en ce sens, en 2014, le ministère de la Sécurité publique avait révisé le processus de nomination du directeur général de la Sûreté. Ainsi, même si la Loi sur la police ne le prévoyait pas, il avait mis en place un comité de sélection chargé d'établir une liste de candidats aptes à exercer la fonction de directeur général et de lui faire rapport. Ceci dans le but d'avoir les meilleures candidatures; celles qui répondaient aux critères qu'exige cette fonction et dans un souci d'assurer la nomination d'une personne disposant des meilleures qualités et au-dessus de tout soupçon.

La Sûreté adhère aux objectifs et aux principes de ce projet de loi. Il viendra renforcer les processus de nomination et de destitution et leur conférer un caractère plus consensuel. Ces processus susciteront également une plus grande adhésion au regard des personnes nommées et incidemment ils donneront plus de légitimité aux titulaires de ces charges particulières dans l'exercice de leur fonction.

La courte analyse ci-après souligne certains éléments de ce projet de loi en plus de proposer une piste d'amélioration.

¹ Ci-après appelée « La Sûreté »

2. CONTEXTE DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

D'abord, voici un bref aperçu de l'ampleur du mandat de la Sûreté et de certaines des responsabilités particulières de son 1^{er} dirigeant.

La Sûreté du Québec est le corps de police national au Québec. Elle agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique. Elle a pour mission de maintenir la paix et l'ordre public, la préservation de la vie, la sécurité et les droits fondamentaux des personnes et la protection de leurs biens. La Sûreté est, en vertu de la Loi sur la police, la seule organisation policière de niveau 6 parmi les 31 existantes. Ce niveau lui confère des responsabilités particulières, dont celles de soutenir la communauté policière, de coordonner les opérations policières d'envergure, notamment en matière de lutte contre le crime organisé, de contribuer à l'intégrité et la sécurité de l'État et d'assurer l'utilisation sécuritaire des réseaux de transport qui relèvent du Québec.

La Sûreté dessert 1 039 municipalités réparties dans 87 MRC, soit un territoire comptant plus de 2,6 millions de citoyens et couvrant près de 1,2 million de km². Au 31 décembre 2018, la Sûreté comptait 7 817 effectifs en place, dont 5 525 policiers, parmi lesquels 320 officiers, de même que 2 292 employés civils réguliers et occasionnels répartis entre le Grand quartier général, les quartiers généraux en district et en région ainsi que les 116 postes. La Sûreté dispose d'un budget global de l'ordre de 1 milliard de dollars.

À sa face même, les responsabilités de son 1^{er} dirigeant, sur le plan stratégique, opérationnel et administratif sont importantes. Or, le directeur général de la Sûreté compte également, parmi ses fonctions, celles d'assurer la protection du premier ministre, de conseiller, en matière de sécurité, la ministre, le gouvernement, de même que tous les élus, et ce sans égard à leur affiliation politique. Ces responsabilités sont spécifiques au directeur général de la Sûreté.

3. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 1

D'entrée de jeu, nous réitérons que la Sûreté adhère aux objectifs de ce projet de loi. Nous nous permettons toutefois quelques commentaires ponctuels relativement à certains des articles qu'il propose.

a) L'importance du comité de sélection

L'article 6 du projet de loi n° 1 modifie l'article 56 de la Loi sur la police et ajoute l'article 56.2.

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

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

[...]

56.2. [...]

Lorsque le mandat du directeur général n'est pas renouvelé ou dès que la fonction devient vacante, le ministre publie un appel de candidatures [...]

Le ministre forme également le comité de sélection. Celui-ci est composé du sous-ministre de la Sécurité publique, d'un ancien directeur de police recommandé par l'Association des directeurs de police du Québec, d'une personne recommandée par des organismes représentant le milieu municipal, d'un administrateur d'État au sens de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) désigné par le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au ministère du Conseil exécutif et du directeur général de l'École nationale de police du Québec.

Le comité de sélection procède avec diligence à l'évaluation des candidats sur la base de leurs connaissances, notamment du milieu policier et du droit applicable, de leurs expériences et de leurs aptitudes, en considérant les critères déterminés par règlement du gouvernement. Sans tarder, le comité remet au ministre son rapport dans lequel il établit la liste des candidats qu'il a rencontrés et qu'il estime aptes à exercer la fonction de directeur général. [...]

Nous appuyons totalement la mise en place de ce comité de sélection, de même que la composition proposée. Il nous donne l'assurance que, peu importe le candidat qui sera au final proposé par le premier ministre pour le vote au 2/3, le prochain directeur général sera une personne qualifiée.

b) Durée du mandat du directeur général de la Sûreté du Québec

L'article 6 du projet de loi n° 1 modifie l'article 56 de la Loi sur la police et ajoute l'article 56.1.

56.1. Le mandat du directeur général est d'une durée d'au plus cinq ans.

Son mandat peut être renouvelé jusqu'à ce que la durée totale des mandats successifs atteigne 10 ans. Dans un tel cas, les premier, troisième et quatrième alinéas de l'article 56 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires.

L'article 56.1 est essentiellement le même que l'actuel article 58 de la Loi sur la police, mais il prévoit désormais des mécanismes où les élus et le premier ministre interviennent dans le cadre de la nomination et du renouvellement.

Cependant, dans le projet de loi n° 1, la durée du mandat du directeur général de la Sûreté diffère de celle du Directeur des poursuites criminelles et pénales et de celle du Commissaire à la lutte contre la corruption, dont la durée des mandats est de sept ans sans possibilité de renouvellement.

Nous tenons à souligner le bien-fondé de cette variante pour la Sûreté, et ce, pour diverses raisons. D'abord, comme mentionné plus tôt, la Sûreté est une grande organisation. Elle dessert 1 039 municipalités avec l'apport de quelque 8 000 employés policiers et civils. Par conséquent, lors de grandes réformes ou lorsque des changements dans la culture interne de l'organisation s'imposent, ce type d'exercice est plus exigeant pour une organisation de l'envergure de la Sûreté comparativement à des organisations qui comptent quelques centaines de personnes. Dans ce contexte, un terme de sept ans n'apparaît pas suffisant. D'ailleurs, sur un plan plus personnel, mon expérience et mon passage à titre d'administrateur provisoire du Service de police de la Ville de Montréal me permettent de constater que pour bien faire les choses, minimalement cinq années sont requises pour apporter les correctifs et plusieurs autres sont ensuite nécessaires pour consolider et stabiliser l'organisation.

Ensuite, le mandat du directeur général de la Sûreté est également très large et compte plusieurs facettes, dont une en particulier en lien avec les nombreuses urgences et une panoplie d'imprévus liés au domaine de la sécurité publique. Ceci étant, il importe d'éviter au maximum les périodes d'instabilité créées par les changements de directeur général.

Dans le même ordre d'idée, il serait judicieux d'offrir au gouvernement la possibilité de prolonger exceptionnellement le plafond de dix ans lors de situations particulières, par exemple s'il y avait un manque flagrant de relève ou encore en période de crise ou de perturbations. Tous les citoyens du Québec seraient désavantagés si, parce qu'on atteint le terme du mandat, qu'en situation inadéquate, le directeur général soit remplacé. La loi doit offrir une certaine flexibilité.

Enfin, un dernier argument, lorsqu'un terme de mandat ferme approche, cela donne lieu à des courses à la chefferie avec tous les côtés négatifs et la démobilisation que cela peut engendrer dans une organisation policière. Il n'est pas souhaitable qu'une organisation dédiée à la sécurité du public se trouve dans une telle situation. Rapidement, le titulaire du titre peut perdre une partie de son leadership, ce qui est néfaste face à sa responsabilité de contrôle des troupes.

c) Renouvellement du mandat d'un directeur général

L'article 6 du projet de loi n° 1 modifie l'article 56 de la Loi sur la police et ajoute l'article 56.1.

56.1. Le mandat du directeur général est d'une durée d'au plus cinq ans.

Son mandat peut être renouvelé jusqu'à ce que la durée totale des mandats successifs atteigne 10 ans. Dans un tel cas, les premier, troisième et quatrième alinéas de l'article 56 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires.

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

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

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

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

Le renouvellement s'appuie essentiellement sur une motion du premier ministre adoptée des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, étape précédée d'un entretien à huis clos avec les députés désignés représentant chacun des partis.

Nous considérons important que les députés désignés qui auront à se prononcer sur un renouvellement le fassent en ayant l'opportunité d'évaluer la performance du directeur général en s'appuyant sur des considérations objectives, notamment en permettant au directeur général de présenter son bilan général découlant de ses années de mandat, ainsi qu'en prenant connaissance des évaluations de rendement de cette période et de tout autre document jugé pertinent.

d) Protection de l'identité des candidats

L'article 6 du projet de loi n° 1 modifie l'article 56 de la Loi sur la police et ajoute les articles 56.1 à 56.9.

Le 4^e paragraphe de l'article 56 prévoit :

56 [...]

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

Le 3^e paragraphe de l'article 56.2 prévoit :

56.2 [...]

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

[]

Nous comprenons de ces deux articles que les rapports sont confidentiels. Toutefois, nous considérons qu'il serait important de s'assurer que l'identité des candidats sera également gardée confidentielle tout au long du processus. Ceci, essentiellement dans l'objectif de limiter les impacts potentiels sur les candidats, mais également pour limiter la possibilité que certains bons candidats ne postulent par crainte de voir leur candidature ébruitée et des impacts que cela pourrait avoir sur leur position actuelle.

e) Critères déterminés par règlement du gouvernement

L'article 6 du projet de loi n° 1 modifie l'article 56 de la Loi sur la police et ajoute l'article 56.2

Le 3^e paragraphe de l'article 56.2 prévoit :

56.2 [...]

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

Ce qui nous importe particulièrement dans ce projet de loi, c'est l'importance du rôle du comité de sélection et les critères qui seront déterminés pour faire l'évaluation des candidats.

Ces critères devront permettre de choisir les candidats ayant le bon profil pour exercer la charge de directeur général de la Sûreté. Considérant que le règlement du gouvernement à ce sujet sera pris ultérieurement, nous vous offrons toute notre collaboration pour vous soutenir dans la détermination des critères qui deviendront exigibles en vertu de ce règlement.

4. CONCLUSION

La Sûreté est favorable à l'adoption de mesures susceptibles de rassurer les citoyens et leurs représentants élus quant à la valeur et à la qualité du choix, de même que sur la légitimité des 1^{ers} dirigeants des institutions policières. Si l'adoption du projet de loi n° 1 contribue à atteindre cet objectif, la Sûreté du Québec ne peut qu'y adhérer.