CI– 003M
C.P. – PL 72
Organismes du domaine de la sécurité publique

ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER
PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉV
PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉ
VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER P
VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRI
VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊ
PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR
VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER PRÉVENIR VÉRIFIER

MÉMOIRE

COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Projet de loi nº 72 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique

FRÉDÉRICK GAUDREAU – COMMISSAIRE

5 NOVEMBRE 2020

UPAC
PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER

Commissaire à la lutte contre la corruption
Québec

INTRODUCTION

Le projet de loi nº 72 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique*[1] interpelle directement le Commissaire à la lutte contre la corruption (Commissaire[2]) puisqu'il vise, d'une part, à réformer le mode de nomination de ses enquêteurs et, d'autre part, à prévoir la nomination des agents de la paix nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le commissaire à la lutte contre la corruption salue la volonté du Gouvernement de vouloir doter le Commissaire des ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission à titre de corps de police spécialisé. Par le présent mémoire, il souhaite également partager certaines interrogations suscitées par le projet de loi dans l'objectif d'enrichir les travaux des membres de la Commission des institutions.

[1] *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique*, projet de loi nº 72, (présentation – 21 octobre 2020). 1re sess., 42e légis. (Qc)

[2] Dans le texte, le « Commissaire » désigne le corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption, alors que le « commissaire » désigne la personne qui occupe la charge instituée par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1. C'est la casse du C qui permet de faire la distinction entre les deux.

PRÉSENTATION

Créé en 2011, le Commissaire a pour mission d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption dans le secteur public, notamment en matière contractuelle.

En février 2018, le Commissaire devenait un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption, lequel est assujetti aux exigences de la *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1. Le Commissaire est composé de 170 personnes œuvrant principalement en prévention, en vérification et en enquête. Pour réaliser sa mission en enquête, le Commissaire a recours à 79 enquêteurs[3]. De ce nombre, 66 sont des policiers[4] dont les services sont prêtés par près de 10 organisations policières du Québec, et 13 sont des membres du personnel du commissaire nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1 et ayant le statut d'agent de la paix.

Il va sans dire que le recours, en grande majorité, à des policiers dont les services sont prêtés comporte son lot de défis. Entre autres, le Commissaire doit composer avec des prêts de service dont la durée est fixée à trois ans, pour lesquels il n'y a pas de garantie de renouvellement, alors qu'il mène des enquêtes qui peuvent s'échelonner sur plusieurs années. En raison de la complexité des crimes à résoudre en matière de corruption, le Commissaire doit également consacrer des efforts soutenus à la spécialisation des policiers prêtés sans pouvoir nécessairement en bénéficier à long terme. Enfin, le recours à une telle proportion de prêts de service place le Commissaire dans une position de dépendance à l'égard des autres organisations policières puisqu'il est tributaire, d'une part, de leur capacité à lui prêter des ressources et, d'autre part, de la capacité des parties à s'entendre sur les modalités d'une entente.

Quant aux enquêteurs nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*, les banques de candidatures peinent à répondre au besoin de main-d'œuvre du Commissaire notamment en raison de l'expérience demandée en enquête. Qui plus est, bien que ces enquêteurs mènent des enquêtes criminelles et pénales, ils n'ont pas accès à la formation initiale en enquête diffusée par l'École nationale de police du Québec (ENPQ) ni aux cours de perfectionnement destinés à la clientèle policière, puisqu'ils ne répondent pas aux critères d'éligibilité.

Le Commissaire est confiant que le présent projet de loi permet de faire un pas important vers l'adoption d'un modèle durable, à l'instar des autres organisations policières du Québec, pour accomplir sa mission à titre de corps de police spécialisé.

---

[3] Incluant les officiers, chefs d'équipe, coordonnateurs et agents de renseignements au 30 septembre 2020.

[4] Remplissant les conditions d'exercice de la profession énumérées à l'article 115 de la *Loi sur la police*.

COMMENTAIRES PARTICULIERS

À la lecture du projet de loi nº 72, le commissaire comprend qu'il pourra recourir aux fins de sa mission à des agents de la paix à titre de membres du corps de police spécialisé, soit :

- des agents de la paix agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête;
- des agents de la paix n'agissant pas au sein de l'équipe spécialisée d'enquête;
- des agents de la paix dont les services sont prêtés au commissaire pouvant agir tant dans l'équipe spécialisée d'enquête que dans les autres domaines d'activités du Commissaire.

LES AGENTS DE LA PAIX AGISSANT AU SEIN DE L'ÉQUIPE SPÉCIALISÉE D'ENQUÊTE

Le projet de loi nº 72 prévoit que le commissaire puisse nommer des agents la paix pour œuvrer spécifiquement au sein de l'équipe spécialisée d'enquête relevant du commissaire associé aux enquêtes (CAE). Ces derniers pourraient agir, par exemple, à titre d'enquêteurs ou de gestionnaires d'enquête. Il est prévu à l'article 14.01 du projet de loi qu'ils soient assujettis à un règlement sur les critères de sélection et la formation.

Comme l'article 115 de la *Loi sur la police* ne s'applique pas en intégralité à ces agents de la paix, le commissaire en comprend qu'ils ne seraient considérés policiers qu'aux fins de la mission d'enquête au sein du Commissaire.

Bien que le commissaire accueille favorablement la possibilité de nommer ses propres agents de la paix pour agir au sein de l'équipe spécialisée d'enquête, il tient à porter à la connaissance du législateur ses deux principales interrogations.

D'abord, le commissaire se questionne sur la mobilité de ces agents de la paix au sein même du corps de police spécialisé. Le commissaire soutient que ces agents de la paix, pour des raisons d'efficience, d'attraction de la main d'œuvre, de rétention et de développement des compétences, devraient pouvoir occuper d'autres fonctions au sein du Commissaire, par exemple, en matière de prévention de la criminalité. Il va sans dire que les membres des autres corps de police, comme la Sûreté du Québec et les corps de police municipaux, jouissent d'une telle mobilité au sein de leur organisation.

A contrario, il est à noter qu'un enquêteur spécialisé nommé par le commissaire et formé aux fins de sa mission n'aurait pas la possibilité de servir dans un autre corps de police au Québec, en fonction des lois en vigueur.

Par ailleurs, le commissaire comprend que le contenu dudit règlement ne soit pas encore connu puisqu'il fait l'objet de travaux au sein du groupe de travail institué en réponse à la recommandation nº 2 du Rapport d'activités 2018-2019 du Comité de surveillance des activités de l'UPAC. Néanmoins, le commissaire tient à réitérer l'importance que ces agents de la paix aient accès à la formation destinée à la clientèle policière de l'ENPQ, notamment à la formation initiale en enquête et aux cours de perfectionnement. Ce

faisant, tant les agents de la paix que les policiers prêtés disposeront du même bagage de connaissances pour mener à terme, en équipe, les différentes enquêtes criminelles et pénales du Commissaire.

Il va de soi que le Commissaire entend poursuivre sa collaboration avec le groupe de travail pour que ses besoins soient entendus et que le faible volume généré par les candidats du Commissaire à l'ENPQ ne constitue pas un frein à leur formation et, ultimement, à la bonne marche des enquêtes au sein du corps de police.

LES AGENTS DE LA PAIX N'AGISSANT PAS AU SEIN DE L'ÉQUIPE SPÉCIALISÉE D'ENQUÊTE

Le projet de loi nº 72 prévoit également que le commissaire puisse nommer des agents de la paix, ayant le statut de policier au sens de l'article 115 de la *Loi sur la police*, pour œuvrer au sein du Commissaire dans la mesure où ceux-ci n'agissent pas au sein de l'équipe spécialisée d'enquête relevant du CAE. Ces derniers pourraient, à titre d'exemple, être nommés pour agir en matière de recrutement, de prévention ou encore comme officier de supervision ou de direction. Le commissaire comprend que ces policiers ne seraient pas assujettis au règlement sur les critères de sélection et la formation prévu à l'article 14.01 du projet de loi.

Or, comme certains de ces policiers pourraient détenir les qualités minimales requises pour agir comme enquêteur[5] et disposer d'une expérience significative dont pourrait bénéficier le Commissaire, une disposition prévoyant une équivalence ou une exception pourrait figurer audit règlement de sorte qu'ils puissent agir, éventuellement, au sein de l'équipe spécialisée d'enquête. Encore une fois, une telle disposition favoriserait la mobilité au sein du Commissaire.

Qui plus est, le Commissaire souhaiterait pouvoir déterminer les fonctions, au sein de son équipe spécialisée d'enquête, nécessitant de se soumettre au règlement sur la sélection et la formation. En effet, certaines fonctions exercées par des policiers au sein de l'équipe spécialisée d'enquête ne requièrent pas de formation spécifique en enquête. C'est le cas, par exemple, des coordonnateurs et des agents de renseignement. Le commissaire compte pouvoir embaucher des policiers pour occuper de telles fonctions.

LES AGENTS DE LA PAIX DONT LES SERVICES SONT PRÊTÉS AU COMMISSAIRE

Le projet de loi nº 72 maintient la possibilité que des membres policiers d'autres corps de police soient prêtés au Commissaire à titre de membres du corps de police spécialisé. Ces derniers pourraient agir tant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête que dans les autres domaines d'activités du Commissaire.

Le commissaire accueille favorablement cette disposition du projet de loi nº 72 puisqu'elle lui permettrait une plus grande agilité dans la dotation de ses postes.

---

[5] Conformément au *Règlement sur les qualités minimales requises pour exercer les fonctions d'enquête dans un corps de police,* RLRQ, c. P-13.1, r 3.

Cela dit, le commissaire comprend que les policiers prêtés seraient assujettis au règlement sur les critères de sélection et la formation prévu à l'article 14.01 du projet de loi s'ils agissent au sein de l'équipe spécialisée d'enquête. Il apparaît toutefois que le règlement pourrait énoncer des exceptions à leur égard comme prévu au deuxième alinéa de l'article 14.01 du projet de loi. Le commissaire conserverait ainsi sa capacité d'attraction auprès des policiers dont les services sont prêtés.

De l'avis du commissaire, il est essentiel que le règlement prévoie une telle souplesse à l'égard des policiers prêtés de façon à ce que ceux qui détiennent les qualités minimales requises pour exercer la fonction d'enquêteur puissent agir au sein de l'équipe spécialisée d'enquête.

Pour les autres, il est essentiel que la formation acquise au sein du Commissaire leur permette d'agir comme enquêteur une fois de retour à leur corps de police d'origine.

LA DISPOSITION TRANSITOIRE

Enfin, le commissaire salue l'initiative d'inclure dans le projet de loi nº 72 une disposition législative transitoire. Cette disposition permettrait à la majorité des enquêteurs actuellement désignés parmi les membres du personnel du commissaire de poursuivre leur travail d'enquête à titre de membre du corps de police spécialisé permettant ainsi d'assurer la continuité des opérations.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LA CRÉATION D'UN NOUVEAU STATUT DE POLICIER-ENQUÊTEUR

De façon à enrichir la réflexion autour des enjeux de mobilité, de formation et de volume suscités par le projet de loi nº 72, le commissaire souhaite informer les membres de la Commission des institutions de la proposition qu'il a soumise au Comité consultatif sur la réalité policière (CCRP) le 15 octobre dernier.

Dans son mémoire, le commissaire propose au CCRP d'explorer la création d'un nouveau statut de policier-enquêteur. Il s'agirait d'un policier spécialisé au sens de la *Loi sur la police* dont la mission serait essentiellement axée sur les enquêtes plutôt que d'inclure l'ensemble des autres mandats policiers tels que la gendarmerie et les mesures d'urgence.

C'est par ailleurs ce que recommandait le Comité de surveillance des activités de l'UPAC dans son premier rapport d'activités publié en juin 2019.

Un tel statut permettrait au Commissaire, ainsi qu'à tous les corps de police, de recruter des personnes dont la formation, l'expérience de travail et les intérêts professionnels seraient grandement bénéfiques à la lutte contre une criminalité complexe en plus de

favoriser la dotation et la rétention des effectifs au sein des unités d'enquêtes spécialisées.

Il y aurait alors, pour l'ensemble des corps de police du Québec, trois voies d'accès à la fonction d'enquêteur.

Le commissaire est conscient que cette proposition ouvre la porte à des changements importants à la législation en vigueur. Il est d'avis que le moment est propice à une réflexion sur des innovations policières nécessaires afin de combattre les formes les plus complexes et corrosives de la criminalité qui menacent nos institutions, notre démocratie et le bien-être des citoyens.

CONCLUSION

C'est avec un très grand intérêt que le Commissaire a pris connaissance du projet de loi nº 72. Celui-ci comporte d'importantes avancées répondant, à court terme, aux besoins de recrutement du Commissaire et lui permettant de poursuivre sa constitution en corps de police spécialisé.

Le Commissaire entend également rester à l'affût des travaux du CCRP susceptibles d'aborder les enjeux de formation au sein des corps de police et les différentes voies d'accès à la fonction d'enquêteur au sein de la police québécoise.

Le commissaire offre son entière collaboration aux membres de la Commission des institutions pour répondre à toutes questions ou pour échanger au sujet du présent mémoire.