

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE L'UNITE PERMANENTE ANTICORRUPTION

Commentaires à la Commission parlementaire des institutions
concernant le projet de loi 72

**Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des
organismes du domaine de la sécurité publique**

[PL72-MémoireCommParl]

Le 4 novembre 2020

CI- 006M
C.P. – PL 72
Organismes du
domaine de la
sécurité publique

1. Le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption (CSUPAC) a pris connaissance du projet de loi 72 présenté par la ministre de la Sécurité publique et intitulé Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement des organismes du domaine de la sécurité publique («le projet de loi»).
2. Considérant que le projet de loi propose des modifications à divers articles de la Loi concernant la lutte contre la corruption (L-6.1) («la loi») qui traitent du corps de police spécialisé placé sous la direction du commissaire à lutte contre la corruption (CP-CLCC), le CSUPAC soumet aux membres de la Commission parlementaire des institutions les commentaires qui suivent.
3. Dans son Rapport annuel d'activités pour l'année 2018-2019, le CSUPAC a notamment proposé que le corps de police spécialisé dirigé par le commissaire à la lutte contre la corruption, puisse diversifier son recrutement et les profils de formation et de compétence de son personnel d'enquête en ajoutant, aux enquêteurs faisant l'objet d'un prêt de services d'un corps de police existant, des personnes ayant une formation universitaire dans des disciplines nécessaires à l'enquête sur la corruption et la criminalité économique:

Les échanges du Comité avec le CLCC, les équipes désignées, les partenaires externes et des spécialistes de la criminalité économique et de la corruption dans les contrats publics, et les propres analyses du Comité, justifient de penser que le mandat très particulier du corps de police spécialisé requiert le recours non seulement à des enquêteurs policiers de grande expérience, mais aussi à des spécialistes formés dans une gamme variée de disciplines allant du droit à la criminologie, de l'informatique au génie, de la gestion à la juricomptabilité. La constitution complète du corps de police spécialisé qu'a institué le législateur en 2018, requiert qu'il soit doté d'un personnel d'enquête issu de plusieurs filières de formation, et non plus de la seule formation établie actuellement du personnel policier (DEC en techniques policières, formation de l'École nationale de police (ENPQ) en patrouille-gendarmerie, expérience de patrouille-gendarmerie, formation de l'ENPQ en enquête policière).

En d'autres termes, le Commissaire à la lutte contre la corruption doit pouvoir recruter deux types d'enquêteurs : (1) des enquêteurs-policiers ayant une double expérience en patrouille-gendarmerie et en enquête, et (2) des enquêteurs disposant de compétences professionnelles dans l'une ou l'autre des disciplines nécessaires pour une lutte efficace contre la corruption dans les contrats publics. Ces enquêteurs formés dans diverses disciplines universitaires doivent être reconnus comme des enquêteurs de plein droit avec les mêmes droits, privilèges et obligations que leurs collègues du premier type. En outre, il y

a des compétences transversales que doivent posséder tous les enquêteurs et les gestionnaires d'enquête du Commissaire à la lutte contre la corruption.

[...]

la pratique actuelle relative au recrutement des enquêteurs a pris naissance dans un contexte où tous les corps de police existant au Québec sont généralistes et assument une fonction de patrouille-gendarmerie. La création d'un corps de police spécialisé dans un domaine d'enquête complexe et n'exerçant aucune fonction de patrouille-gendarmerie est une nouveauté qui exige de nouvelles manières de faire, dont l'embauche d'enquêteurs ayant une formation différente, mais acquérant le plein statut d'agent de la paix;

[...]

la lutte efficace contre la nature et les caractéristiques de la corruption dans les contrats publics requiert impérativement le recours à des compétences diversifiées liées à plusieurs disciplines universitaires. Une expérience de patrouille-gendarmerie et d'enquête policière générale ne procure pas en soi cette diversité de compétences. La présence au sein de l'UPAC et de son corps de police, de compétences universitaires spécialisées sera bénéfique au succès accru du travail de lutte contre la corruption dans les contrats publics;

pour le Comité, en elle-même, la réussite d'une formation universitaire dans un domaine nécessaire à la mission du corps de police spécialisé de l'UPAC n'habilite pas directement le diplômé à agir comme enquêteur policier. C'est pourquoi le Comité soutient que des titulaires de diplômes universitaires en droit, en informatique, en génie, en comptabilité, etc., ne pourront devenir enquêteurs du corps de police du Commissaire sans réussir préalablement une formation policière de base, adaptée et offerte par l'École nationale de police du Québec. (p. 81, 83)

Il convient de rappeler la position très claire du CSUPAC: les personnes titulaires de formations universitaires éventuellement recrutées par le commissaire à la lutte contre la corruption pour son corps de police spécialisé, ne doivent pas constituer un vague «personnel civil» au service ou auxiliaire des enquêteurs de ce corps de police, mais doivent être des policiers de ce corps de police dotés du plein statut d'agents de la paix avec tous les pouvoirs, les privilèges et les moyens reconnus par les lois et la jurisprudence aux agents de la paix.

4. Dans le sillage de cette proposition générale quant à l'élargissement du recrutement du personnel du CP-CLCC pour y accueillir des diplômés universitaires, le CSUPAC a formulé une recommandation pour la mise en œuvre de ce nouveau mode de recrutement:

Recommandation 2

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES FORMATIONS ET LES COMPÉTENCES QUALIFIANTES POUR L'EMBAUCHE ET LA PRATIQUE DANS LE NOUVEAU CORPS DE POLICE SPÉCIALISÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES CONTRATS PUBLICS

Que, afin de concourir à l'objectif de la constitution complète et effective du nouveau corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption dans les contrats publics, tel que proposé par la recommandation 1, et dans le but de développer un recrutement pleinement adapté à la mission particulière du nouveau corps de police spécialisé, la ministre de la Sécurité publique et le Commissaire instituent conjointement un groupe de travail sur les formations et les compétences qualifiantes, et ce, selon les dispositions qui suivent :

(1) MANDAT : Que ce groupe de travail ait pour mandat :

- a) d'identifier les diverses formations universitaires qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles membres du nouveau corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics;
- b) de définir des grilles des diverses compétences transversales qu'il est nécessaire de trouver chez les enquêteurs et les autres ressources professionnelles, dont les gestionnaires d'enquête, membres d'un corps de police spécialisé ayant pour mandat la lutte contre la corruption dans les contrats publics, ces grilles devant servir au recrutement, y compris par voie de prêts de service;
- c) de définir des voies d'accès à la fonction d'enquêteur ayant aussi le plein statut et les droits, les pouvoirs et les moyens d'un agent de la paix :
 - sur la base d'une diplomation dans l'une ou l'autre des formations universitaires identifiées comme nécessaires pour la réalisation du mandat du corps de police spécialisé du Commissaire;
 - sans passage obligé par la fonction de patrouille-gendarmerie;
 - sur la base de la réussite d'une formation spéciale offerte par l'École nationale de police du Québec et permettant d'acquérir les connaissances, compétences, habiletés et techniques indispensables au travail d'enquête dans le corps de police du Commissaire;
 - comportant une période pendant laquelle la personne ainsi formée agit sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire.
- d) d'identifier les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations. (p. 82-83)

Le CSUPAC a appris avec très grande satisfaction la création du groupe de travail et il est informé que ses travaux progressent très bien. Le CSUPAC se réjouit de savoir que le processus d'identification des changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations, est maintenant bien engagé.

5. Le CSUPAC juge que l'article 1 du projet de loi rend possible le recrutement par le commissaire à la lutte contre la corruption, d'enquêteurs ayant statut d'agents de la paix qui seront de plein droit ses employés, par opposition à la situation actuelle où la très grande majorité des enquêteurs à son service sont en prêt de services de la Sûreté du Québec ou d'un corps de police municipal avec lequel leur lien d'emploi est maintenu pendant le prêt de services. Le CSUPAC comprend que la version modifiée de la loi se lirait donc comme suit (les nouveaux éléments apparaissent en caractères soulignés):

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 autres agents de la paix, répartis dans les catégories suivantes :
 - i. inspecteurs-chefs, inspecteurs, capitaines et lieutenants, qui ont rang d'officiers;
 - ii. sergents et caporaux, qui ont rang de sous-officiers;
 - iii. agents;

- 2° les commissaires associés aux vérifications;
- 3° les membres du personnel du commissaire nommés conformément à l'article 12.

Le CSUPAC recommande donc l'adoption de l'article 1 du projet de loi tel que libellé.

6. Le CSUPAC juge que l'article 2 du projet de loi, donne au commissaire la pleine capacité juridique et administrative de doter le corps de police spécialisé des ressources humaines spécialisées nécessaires à l'exercice de sa fonction d'enquête. Le pouvoir donné au commissaire de «nommer» les membres du corps de police qu'il dirige (sauf pour le commissaire associé aux enquêtes) est essentiel à la constitution du corps de police spécialisé voulu par la loi. Sur la base de ce pouvoir de nomination, le commissaire pourra se doter du personnel d'enquête ayant statut d'agent de la paix dont il a besoin, sans demeurer prisonnier du mécanisme utilisé à ce jour de prêts de services consentis par des corps de police existants. De plus, le pouvoir de nomination permettra au commissaire de recruter des personnes intéressées par le type de criminalité relevant de la compétence du CP-CLCC, personnes susceptibles de faire carrière dans ce corps de police plutôt que d'y séjourner le temps d'un prêt de services. Par ailleurs, le CSUPAC note que le libellé de l'article laisserait aussi au commissaire la possibilité d'emprunter les services d'enquêteurs de corps de police existants, si cela peut lui être utile. Le CSUPAC a lui-même clairement affirmé que cette possibilité devait être laissée au commissaire. Le CSUPAC comprend que la version modifiée de la loi se lirait comme suit:

14. Le commissaire nomme, à titre de membres du corps de police visés au sous-paragraphe dont celles agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête sous l'autorité du commissaire associé aux enquêtes, selon le plan d'effectifs et les normes qu'il établit. Sous réserve des dispositions d'une convention collective, il détermine les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de celles-ci conformément aux conditions définies par le gouvernement. Peut également agir à titre de membre de ce corps de police tout membre d'un autre corps de police dont les services sont prêtés au commissaire, sur entente conclue entre celui-ci et l'autorité de qui relève ce corps de police.

Les membres du corps de police sont des agents de la paix sur tout le territoire du Québec.

Ils doivent prêter, devant le commissaire, les serments prévus aux annexes A et B de la Loi sur la police (chapitre P-13.1).

Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire est autorisé, sur tout le territoire du Québec, à faire prêter les mêmes serments qu'un commissaire à la prestation de serment nommé en vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

Le deuxième alinéa de la version modifiée de la loi confirmerait clairement que, quelle que soit la formation et le parcours antérieurs des personnes nommées par le commissaire comme membres de son corps de police, ces personnes auraient statut d'agent de la paix.

Le CSUPAC recommande donc l'adoption de l'article 2 du projet de loi tel que libellé.

7. Le CSUPAC est en accord, avec une réserve, avec l'article 3 du projet de loi qui rend possible, par un nouvel article 14.01 de la loi, la nomination de membres de l'équipe spécialisée d'enquête, ayant statut d'agent de la paix, qui dispense ces personnes de

l'obligation, fixée par la Loi sur la police (art. 115 4°), d'avoir complété la formation initiale en patrouille-gendarmerie offerte par l'École nationale de police du Québec. La réserve du CSUPAC se rattache au deuxième alinéa de ce nouvel article 14.01:

14.01. Le paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 115 de la Loi sur la police (chapitre P-13.1) ne s'applique pas aux membres du corps de police agissant au sein de l'équipe spécialisée d'enquête.

Le gouvernement établit, par règlement, les critères de sélection de ces membres ainsi que la formation qu'ils doivent suivre. Ce règlement peut prévoir des exceptions à l'obligation de formation à l'égard de ceux-ci.

Le CSUPAC soumet que l'éventuel règlement adopté par le gouvernement devra s'inscrire dans la continuité des modifications apportées à la loi par les articles 1 et 2 du projet de loi. Il ne faudra pas défaire d'une main ce que l'on cherche à construire de l'autre. Cela dit, le CSUPAC a clairement reconnu que, si des diplômés universitaires peuvent devenir des enquêteurs de police ayant statut d'agent de la paix sans avoir acquis préalablement la formation policière classique (DEC en techniques policières et formation en patrouille-gendarmerie de l'ENPQ) ni l'expérience de patrouille-gendarmerie, ces personnes devront toutefois compléter avec succès une formation adaptée en enquête policière de l'ENPQ ou une formation jugée équivalente. De plus, le CSUPAC a formulé l'avis que le parcours initial de ces diplômés universitaires comporte une période pendant laquelle la personne ainsi formée, agit sous les conseils d'un enquêteur désigné à cette fin par le Commissaire.

Le CSUPAC recommande donc l'adoption de l'article 3 du projet de loi tel que libellé.

8. Le CSUPAC comprend que les articles 4, 5, 6 et 7 du projet de loi sont inspirés par un souci de concordance et de clarté législative. En effet, si les membres du CP-CLCC sont des agents de la paix et des policiers comme ceux des corps de police généralistes, ils doivent être assujettis aux mêmes contrôles déontologiques et disciplinaires applicables à l'ensemble des policiers et policières.

9. L'article 17 du projet de loi inquiète le CSUPAC:

17. L'article 5 de cette loi est remplacé par le suivant :

«5. Les membres de la Sûreté ou du corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption ne peuvent être membres d'une association qui n'est pas formée exclusivement de membres de la Sûreté ou exclusivement de membres de ce corps de police spécialisé ou qui est affiliée ou autrement liée à une autre organisation, ni conclure une entente de service avec l'une d'elles.

Tel que précisé précédemment, le CSUPAC a recommandé et recommande toujours que le commissaire à la lutte contre la corruption puisse nommer dans son corps de police des personnes titulaires de grades universitaires dans des domaines nécessaires à la lutte contre la corruption tels le droit, la comptabilité, le génie, l'informatique, etc. Certaines de ces spécialités comportent l'appartenance à un ordre professionnel, reconnu par le Code des professions, dont une des utilités est de veiller à la qualification et à la formation continues de leurs membres. Le texte proposé par l'article 17 du projet de loi se prête à au

moins deux interprétations possible. Une première interprétation, qui n'est pas du droit du travail neuf, veut que les policiers ne peuvent appartenir à une association syndicale où il y aurait des non-policiers et que nulle association syndicale policière ne peut être, en quelque manière membre, affiliée ou associée à une association syndicale où il y aurait des non-policiers. Si telle est l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 5 du projet de loi, le CSUPAC ne peut s'y objecter. Cependant, la rédaction actuelle de l'article 5 pourrait-elle être interprétée comme interdisant à des membres du CP-CLCC titulaires d'une formation en droit, en génie ou en comptabilité d'appartenir également à leur ordre professionnel? Si tel était le cas, le CSUPAC serait en désaccord. L'objectif recherché par le CSUPAC est de permettre au commissaire à la lutte contre la corruption d'embaucher, à titre d'enquêteurs ayant statut d'agents de la paix, des personnes ayant des compétences professionnelles dans des domaines nécessaires à son mandat, lesquelles compétences sont régies par des ordres professionnels. La syndicalisation est une chose, l'appartenance à un ordre professionnel en est une autre. Plusieurs professions au Québec ont des membres qui sont à la fois membres d'un ordre professionnel et membres d'une association syndicale. Ce sont des organismes ayant une nature et des objectifs distincts.

Le CSUPAC soumet donc que l'article 17 du projet de loi devrait être complété par un alinéa pouvant se lire comme suit: «L'appartenance à un ordre professionnel régi par le Code des professions est possible pour un membre d'un corps de police spécialisé».

10. CONCLUSION

Pour le CSUPAC, le projet de loi 72, par les dispositions concernant le corps de police du commissaire à lutte contre la corruption, qui permettent notamment de diversifier le recrutement des futurs membres de ce corps, constitue une suite logique de la décision d'instituer un tel corps de police spécialisé. C'est une action de cohérence dans la législation. Aussi, le CSUPAC recommande-t-il vivement l'adoption du projet de loi 72.