



Mémoire de la Sûreté du Québec

Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

19 septembre 2014

SOMMAIRE

Durant la période couverte par les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), la Sûreté a toujours mené des enquêtes sur la corruption ou encore sur l'infiltration de l'économie légale par le crime organisé.

Ces dossiers ont été menés par des unités d'enquêtes différentes, selon la nature du crime et les stratégies utilisées, qui ont elles-mêmes changé au cours des années, alors que les ressources affectées, surtout en corruption, ont été décuplées.

L'ensemble des mandats dédiés à la protection des institutions publiques québécoises est dorénavant regroupé au sein de la Grande fonction de l'intégrité de l'État (GFIE) de la Sûreté dont la Direction de la lutte à la criminalité contre l'État (DLCE) qui rassemble les services d'enquête sur la corruption, la contrebande et la fraude fiscale.

En fonction des constats tirés de ses enquêtes et de son renseignement, la Sûreté a été en mesure de rédiger les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : La Sûreté soutient la mise en œuvre d'une politique globale de sécurité de l'État québécois, couvrant le personnel, les infrastructures physiques et informationnelles de l'administration publique.

Recommandation 2 : La Sûreté appuie l'adoption d'une approche globale en enquête où l'ensemble des organismes et des personnes chargés d'appliquer la loi protège de façon cohérente et globale les revenus, l'administration et les dépenses de l'État.

Recommandation 3 : La Sûreté suggère l'introduction d'une approche intégrée de poursuivants incluant les procureurs responsables des poursuites criminelles ainsi que ceux responsables des poursuites pénales dans les causes touchant l'intégrité de l'État.

Recommandation 4 : La Sûreté est favorable à la constitution d'un groupe de travail regroupant plusieurs ministères et organismes publics afin de développer des façons de mesurer les pertes subies par l'État et les pertes évitées grâce aux interventions des organismes d'application de la loi en plus de produire un portrait global de la récupération au profit de l'État (confiscation, cotisation, amendes, etc.).

Recommandation 5 : La Sûreté est favorable à l'idée que les ministères et organismes publics responsables de ces registres ou bases de données publics développent pour le compte des organismes et des personnes chargés d'appliquer la loi :

- des modalités de requête adaptées aux enquêtes;
- des fonctionnalités d'extraction de données qui rendront possible l'analyse de données volumineuses.

Recommandation 6 : La Sûreté appuie toujours la poursuite des travaux de modernisation de la partie IV du Code criminel auxquels elle participe déjà.

Recommandation 7 : La Sûreté appuierait une éventuelle révision de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Recommandation 8 : La Sûreté appuie toujours la poursuite des travaux du groupe de travail sur la recherche du programme ACCEF en matière de lutte à l'utilisation illicite des prête-noms et des sociétés coquilles auxquels elle participe déjà.

Recommandation 9 : La Sûreté appuie l'idée de réfléchir à l'introduction d'une disposition législative rendant obligatoire le signalement d'infractions criminelles envers l'État pour les titulaires de charge publique en situation d'autorité.

Recommandation 10 : La Sûreté est favorable à l'idée:

- d'adopter une loi-cadre similaire à celle du Manitoba prévoyant une procédure permettant la désignation d'organisations criminelles;
- d'étendre le régime réglementaire de la construction et des marchés publics à d'autres secteurs économiques névralgiques;
- de réfléchir à la possibilité d'empêcher temporairement l'enregistrement au REQ des entreprises administrées ou contrôlées par des dirigeants trouvés coupables de certaines infractions dans l'exercice de leurs fonctions.

Recommandation 11 : La Sûreté s'assurera que les enquêtes soient davantage orientées vers la démonstration de la responsabilité criminelle des entreprises lorsqu'il y a des motifs raisonnables et probables le justifiant. Cette proposition s'adresse également à tous les autres intervenants de l'administration de la justice.

Recommandation 12 : La Sûreté est favorable à la création d'un groupe de travail afin de réviser les modes de fonctionnement et de réduire les délais des demandes d'entraide internationales.

1) Introduction

Tel qu'elle est édictée dans la *Loi sur la police*, la Sûreté du Québec a pour mission « de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime »¹ et elle a également « compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec »².

Afin de réaliser sa mission, la Sûreté est présentement administrée et commandée par un directeur général, secondé par quatre directeurs généraux adjoints responsables de grandes fonctions. Le directeur général et les directeurs généraux adjoints constituent l'État-major.

À l'automne 2012, le nouvel État-major en place a revu la structure supérieure de la Sûreté. Fondée sur une recherche d'efficacité et sur une volonté d'optimisation de la performance, la restructuration de la Sûreté a mené, entre autres, à la création de la Grande fonction de l'intégrité de l'État (GFIE), qui regroupe dorénavant l'ensemble des mandats dédiés à la protection des institutions publiques québécoises.

En plus des mandats de renseignement, de protection des personnes et des infrastructures, la GFIE a également la mission de lutter contre la corruption, la collusion, la contrebande et la fraude fiscale. C'est d'ailleurs au sein de la Direction de la lutte à la criminalité contre l'État que l'ensemble de ces activités d'enquête est maintenant regroupé.

Le mémoire soumis à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) présente, en premier lieu, l'évolution des mandats d'enquêtes de corruption et d'infiltration du crime organisé dans l'économie légale pour la période de 1996 à 2014. Trois grandes périodes sont présentées, soit de 1996 à 2009, de 2009 à 2012 et de 2012 à 2014. Les principales réalisations en enquête et le contexte dans lequel celles-ci ont eu lieu sont exposés pour chacune des périodes.

En deuxième lieu, la Sûreté présente des suggestions d'orientation dans un souci d'efficacité et d'une meilleure collaboration avec l'ensemble de ses partenaires.

2) Mandats de la CEIC et de la Sûreté – Similarités et différences

La CEIC a pour objectif la recherche de la vérité en matière de bon gouvernement, de gestion des affaires publiques, d'administration de la justice, de santé publique ou de bien-être de la population. Ainsi, en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, la CEIC doit donc dresser un portrait de :

- la corruption et la collusion dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et les liens possibles avec le financement politique;
- l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé pour ensuite;
- faire des recommandations afin d'enrayer et de prévenir ces phénomènes.

Pour sa part, à titre de police nationale, la Sûreté a notamment la responsabilité des enquêtes policières sur³:

- les crimes touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité et;
- la malversation.

Alors que la CEIC doit se pencher particulièrement sur la corruption, la collusion et l'infiltration du crime organisé en lien avec l'industrie de la construction, l'expérience tirée des enquêtes et du renseignement criminel de la Sûreté démontre que ces trois formes de criminalité ne se limitent pas à ce secteur de l'économie légale.

En somme, il importe de souligner dès le départ que, pour la Sûreté, le mandat de la CEIC s'inscrit au sein des enjeux plus larges de l'intégrité de l'État et de celle de l'économie légale.

¹ *Loi sur la police* (chapitre P-13.1, art. 48)

² *Ibid.*, (chapitre P-13.1, art. 50)

³ *Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent selon leur niveau de compétence* (chapitre P-13.1, a. 81, art. 7)

3) Crime organisé, criminalité d'entreprise et intégrité de l'État et de l'économie légale – Des réalités enchevêtrées

Le cœur de métier des organisations criminelles est de tirer des revenus d'activités illicites, qu'il s'agisse de :

- **marchés illégaux**⁴ comme le trafic de stupéfiants ou d'armes, le prêt usuraire, la contrebande de tabac ou d'alcool et les jeux de hasard illégaux ou encore de;
- **préjudices économiques**⁵ comme la fraude, le vol, la collusion, l'extorsion, la cybercriminalité ou la prise de contrôle hostile d'entreprise.

Or, la nature illégale des activités du crime organisé impose une obligation incontournable : recycler les produits de la criminalité afin d'en profiter et de les investir pour les faire fructifier. Sinon, ces actifs peuvent être confisqués par les autorités à titre de biens criminellement obtenus, d'où l'importance d'en effacer l'origine illicite.

L'intégrité de l'économie légale est donc compromise lorsque le crime organisé cible des secteurs dont la taille permet d'y introduire des sommes importantes, en particulier l'immobilier et la construction.

Pour sa part, l'intégrité de l'État est également atteinte lorsque des organisations criminelles obtiennent des contrats de travaux publics grâce à la collusion entre soumissionnaires ou grâce à la corruption de titulaires de charge publique afin de recycler leurs actifs criminels ou de réaliser de nouveaux revenus illicites.

L'intégrité de l'État et de l'économie légale est également compromise par la criminalité de certaines entreprises. À la différence des cas de sociétés coquilles contrôlées par le crime organisé pour des fins strictement criminelles, la criminalité des entreprises regroupe les cas de compagnies légales qui visent des buts légitimes (revenus, profits, parts de marchés, etc.), mais par des moyens illégaux, voire criminels (corruption, collusion, fraude, etc.).

Par ailleurs, la corruption ne se limite pas aux contrats publics, car elle constitue une véritable stratégie criminelle dont l'objectif est de :

- faciliter la perpétration des différents préjudices aux finances publiques ou;
- agir illégalement sur tout autre acte, fonction ou intervention de l'État, dont notamment :
 - l'adoption, la modification ou l'abolition de lois, règlements ou directives;
 - la nomination d'individus à des charges publiques et;
 - toutes prises de décisions comme des permis, autorisations ou attestations.

Puisque la corruption constitue finalement un crime envers l'exercice du pouvoir et que l'autorité politique la plus élevée relève des élus dans un système démocratique, il n'est pas surprenant que le financement politique apparaisse comme une vulnérabilité exploitée par les corrupteurs⁶.

4) Les enquêtes sur l'intégrité de l'État et de l'économie légale – De 1996 à 2014

Durant la période couverte par les travaux de la Commission, la Sûreté a toujours mené des enquêtes sur la corruption ou encore sur l'infiltration de l'économie légale par le crime organisé.

Ces dossiers ont généralement été menés par des unités d'enquêtes différentes, selon la nature du crime et les stratégies utilisées, qui ont elles-mêmes changé au cours des années, alors que les ressources affectées, surtout en corruption, ont été décuplées.

4.1) Une nouvelle philosophie d'enquête

En terme de philosophie d'enquête générale de la Sûreté, la période examinée par la CEIC a vu l'émergence d'un modèle hybride en matière d'enquête né de la fusion de deux approches, soit les enquêtes lancées à la suite d'une plainte et celles entreprises par la police.

⁴ Échange essentiellement basé sur le consentement entre un acheteur et un vendeur, malgré l'illégalité du bien, du service et/ou de la transaction. On peut apporter un bémol dans les cas de dépendance ou encore de traite de personne, mais il y a un échange économique à la base de ces activités qui les distinguent du vol et de la fraude.

⁵ Transfert forcé, sans consentement ou encore sans consentement valide (fraude) d'actifs ou de valeurs d'une personne ou d'une organisation à une autre personne ou organisation. Il n'y a donc pas d'échange au sens économique.

⁶ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties; perspectives comparées*, collection études électorales, Québec, 2012, pp. 6 à 9.

Ainsi, à l'époque, les enquêtes sur la criminalité en col blanc (fraude, faux, escroquerie, corruption, etc.) étaient généralement ouvertes à la suite d'une plainte de la part de la victime (individu ou organisation, secteur privé ou public), une approche traditionnelle similaire à celles des enquêtes sur les crimes contre la personne et la propriété. Il arrivait également que des corps de police municipaux transféraient des dossiers à la Sûreté en raison des ressources et de l'expertise requises par ces enquêtes.

Parallèlement, alors que la guerre des motards criminalisés (1994-2002) a entraîné le regroupement des forces de l'ordre au sein d'escouades mixtes⁷, une seconde approche s'est imposée davantage, soit les enquêtes entreprises par la police. Ces enquêtes, sans véritables plaignants, étaient amorcées sur la base de la connaissance du milieu criminel et du renseignement des corps de police.

Progressivement, ces enquêtes entamées par la police ont également porté sur des tentatives d'infiltration de l'économie légale, ce qui a entraîné une convergence des stratégies d'enquêtes sur le crime organisé avec celles sur les crimes économiques.

Au moment de la création du Service des enquêtes sur la corruption en octobre 2009, l'approche hybride en enquête était déjà devenue une réalité pour la Sûreté.

4.2) Lutte à la corruption et à l'infiltration de l'économie légale

4.2.1) Les enquêtes avant 2009-2010

4.2.1.1) Les crimes économiques

De 1975 à 2009, c'est le Service des enquêtes sur les crimes économiques (SECE) de la Sûreté du Québec qui devait enquêter en matière de fraudes contre l'État ou de corruption de titulaires de charge publique.

Plus particulièrement, de 1996 à 2009, une équipe du SECE à Montréal, formée d'un chef d'équipe et de six enquêteurs, a été consacrée aux enquêtes sur la corruption et l'abus de confiance. Occasionnellement, des dossiers pouvaient être confiés à une autre équipe si la charge de travail ou l'éloignement géographique l'exigeaient. À titre d'exemple, certaines enquêtes ont été menées par la division responsable de l'est du Québec, une équipe dont le mandat ne se limitait pas uniquement à la corruption.

Globalement, le SECE a donc ouvert 292 dossiers répartis dans les catégories suivantes : abus de confiance gouvernementale (85), abus de confiance municipale (111), corruption gouvernementale (45) et corruption municipale (51). Ces enquêtes ont mené à l'accusation de 53 personnes. Parmi ces dossiers, il y a notamment eu :

- le projet HEC (1997) où un directeur de l'École des Hautes-Études commerciales a commis une fraude dans le cadre de la construction du nouveau pavillon de l'institution;
- le projet SUSHI (2002) où des conseillers municipaux de ville St-Laurent ont accepté des sommes d'argent en échange de décisions du conseil municipal pour une demande de dézonage;
- le projet COCAGNE (2006) où un organisateur politique et père d'une conseillère municipale exige des propriétaires d'un immeuble une somme de 70 000 \$ en échange de l'acceptation, par le conseil d'arrondissement, d'un changement de vocation de leur édifice :
- le projet DENIER (2007) où un procureur des poursuites criminelles et pénales a accepté des sommes d'argent d'un homme d'affaires afin d'entraver un processus judiciaire qui impliquait ce dernier;
- le projet ÉPAULARD (2008) où le chef de la Division du service informatique de la Ville de Montréal et un consultant privé ont été accusés de fraude et d'abus de confiance dans un stratagème de fausse facturation de 9,3 millions de dollars.

Il faut également mentionner le projet HARPON (2004) qui aura ciblé deux firmes de communication dans le cadre du Scandale des commandites et qui aura mené à la condamnation

⁷ Escouade Carcajou, Escouades régionales mixtes, etc.

des deux propriétaires. À l'époque, ce dossier avait monopolisé dix ressources jusqu'à la fin de l'enquête en 2007.

L'ampleur du mandat du SECE, soit l'ensemble de la criminalité en col blanc dans les secteurs public et privé, combiné avec les ressources disponibles a limité la capacité du service à amorcer lui-même des enquêtes. Les enquêtes étaient donc ouvertes à la suite de plaintes ou à partir des informations obtenues dans le cadre d'enquêtes menées par d'autres unités.

Néanmoins, toutes les plaintes et les allégations impliquant des élus ou des fonctionnaires faisaient l'objet d'enquêtes qui étaient présentées au Substitut du procureur général.

L'absence, à l'époque, d'un bureau spécialisé de procureurs dédiés à la corruption faisait en sorte que des procureurs assignés aux palais de justice héritaient de dossiers complexes en plus de leur charge de travail déjà volumineuse et variée, ce qui n'a pas contribué à faire de cette criminalité une priorité de l'administration de la justice comme aujourd'hui⁸.

4.2.1.2) Le crime organisé

En parallèle aux enquêtes sur les crimes économiques, la Sûreté a été au cœur de plusieurs enquêtes d'envergure sur le crime organisé, dont les opérations PRINTEMPS 2001 et SharQC. Ces enquêtes portaient principalement sur des activités criminelles traditionnelles (stupéfiants, contrebande, etc.), mais elles ciblaient souvent le recyclage des produits de la criminalité.

Ces enquêtes sur le blanchiment d'argent ont été menées selon la même approche utilisée contre le crime organisé. Ce qui représente une première transition vers une stratégie policière hybride, puisqu'elle combine également les méthodes d'enquête sur les crimes économiques.

Or, l'infiltration de l'économie légale par le crime organisé est un continuum qui va de l'injection d'argent comptant dans des activités commerciales jusqu'à la prise de contrôle hostile d'entreprises légales visant la monopolisation de certains secteurs économiques.

En conséquence, plusieurs enquêtes sur des cas d'infiltration économique par la violence et l'intimidation ont été déclenchées à l'initiative de la Sûreté dont :

- le projet DICTATURE (2007) où une organisation criminelle a été démantelée, alors qu'elle tentait de créer un monopole dans le commerce des vitres teintées pour automobiles, notamment en commettant de nombreux actes criminels envers les commerçants qui refusaient de s'associer avec elle;
- le projet DILIGENCE (2007) où l'organisation d'un membre des motards criminalisés a notamment tenté de prendre le contrôle du secteur de la maçonnerie avant d'être neutralisée par une opération policière en 2009;
- le projet HÉGÉMONIE (2010) où une organisation criminelle a tenté d'imposer un monopole dans la construction de ponceaux en Estrie afin, entre autres, d'y recycler les revenus tirés de leurs autres activités criminelles.

La Sûreté a donc développé une expertise afin de s'adapter à l'évolution du crime organisé et elle intervient donc désormais tout au long du processus d'infiltration de l'économie légale, du blanchiment d'argent à la monopolisation de certains secteurs de l'économie.

4.2.2) Service des enquêtes sur la corruption et Unité permanente anticorruption – De 2009 à 2012

À l'automne 2009, le gouvernement du Québec annonçait la création de l'opération Marteau afin de lutter contre la corruption, l'abus de confiance et la collusion. Cette forme de criminalité se voyait désormais ciblée à temps plein par un service d'enquête affecté spécifiquement à la combattre.

Depuis cette annonce, des budgets de 57 millions de dollars ont été octroyés et 99 ressources ont été autorisées à la Sûreté du Québec afin de mener à bien cette mission.

⁸ Le Bureau de la lutte à la corruption et à la malversation (BLCM) est désormais chargé de conseiller les enquêteurs et d'étudier les dossiers soumis par l'UPAC.

Ainsi, au 31 mars 2014, les enquêtes du Service des enquêtes sur la corruption (SEC) de la Sûreté ont mené à des accusations contre 122 personnes et 14 entreprises dans le cadre de 19 enquêtes complétées, dont les projets suivants :

- GRAVIER où notamment le maire de Mascouche de l'époque et deux entrepreneurs ont été arrêtés pour fraude, abus de confiance et corruption;
- FAUFIL où principalement l'ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal et un entrepreneur en construction ont été arrêtés pour fraude et abus de confiance;
- LAURÉAT où d'anciens gestionnaires du Centre universitaire de santé McGill et des administrateurs d'une firme de génie-conseil ont été accusés pour fraude et corruption;
- HONORER où 37 personnes ont été arrêtées dans le cadre d'un système de collusion et de corruption à Laval, dont l'ancien maire;
- MÉANDRE où trois personnes ont été arrêtées, dont le maire de Montréal de l'époque.

En février 2011, le SEC a été intégré au sein de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) en compagnie d'autres d'équipes spécialisées de Revenu Québec, de la Régie du bâtiment du Québec, de la Commission de la construction du Québec et du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en plus des analystes-enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption. L'objectif était de créer une coordination entre les organisations d'application de la loi dans le cadre de la lutte à la corruption.

4.2.3) Grande fonction de l'intégrité de l'État (GFIE) – De 2012 à 2014

En novembre 2012, la Sûreté a procédé au regroupement de tous les mandats et de toutes les fonctions consacrés à l'intégrité de l'État au sein d'une même Grande fonction. Cette décision est donc venue confirmer l'importance de cet enjeu à titre de préoccupation permanente de l'État-major.

Plus particulièrement, les services des enquêtes sur la corruption, sur la contrebande et sur la criminalité financière organisée ont été regroupés au sein de la Direction de la lutte à la criminalité contre l'État (DLCE) afin de d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure intégration de ces types d'enquête.

Mentionnons également la création du Centre de fusion en renseignement stratégique (CFRS), constitué de plusieurs organismes dont l'objectif est d'anticiper les risques d'atteinte à l'intégrité de l'État causés par des menaces, stratagèmes ou tendances potentiels et ainsi, maximiser la capacité à s'y adapter et à y répondre.

De plus, la Direction de l'habilitation et de l'information policière (DHIP) collabore aux investigations visant à assurer la probité des entreprises voulant obtenir un contrat avec les institutions publiques, parapubliques et municipales au Québec. Au terme de cet exercice, l'UPAC fait des recommandations à l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui décide ensuite de la délivrance (ou non) des autorisations.

La GFIE a donc pour mission de protéger les institutions publiques contre tous les phénomènes qui peuvent les menacer, y compris la compromission des titulaires de charge publique, des informations qu'elles détiennent et de leurs infrastructures.

4.2.3.1) Direction de la lutte à la criminalité contre l'État (DLCE)

La création de la DLCE visait donc l'intégration de l'ensemble des enquêtes ciblant les menaces contre les revenus, les dépenses et l'administration de l'État.

Outre le Service des enquêtes sur la corruption, la nouvelle direction rassemble deux autres services, soit :

- le Service des enquêtes sur la contrebande, créé afin de lutter contre l'évasion fiscale en matière de vente de cigarettes et de tabac dans le cadre du programme des Actions concertées contre l'économie souterraine (ACCES);

- le Service des enquêtes sur la criminalité financière organisée (SECFO), constitué dans la foulée de la création du programme des Actions concertées contre les crimes économiques et financiers (ACCEF), afin de lutter contre la fraude fiscale et les crimes contre les marchés.

Fortes des 26 millions de dollars de budgets octroyés depuis l'année financière 2007-2008, les enquêtes sur la contrebande ont permis de saisir ou de bloquer 13,5 millions de dollars en actifs criminels, de recommander 206 millions de dollars d'amendes fiscales, d'émettre des avis de cotisation pour 52 millions de dollars, d'arrêter 76 personnes⁹ et de procéder à 11 612 interpellations en vertu des lois fiscales.

De plus, la part de la contrebande dans la vente de cigarettes est passée de 30 % à 14 % depuis 2009, si bien que le gouvernement du Québec encaisse 370 millions de dollars de plus par année grâce à la taxe spécifique sur le tabac, malgré un taux de tabagisme stable¹⁰.

Par ailleurs, grâce aux 60 millions de dollars de budgets alloués depuis 2005, les enquêtes du SECFO ont permis de saisir ou de bloquer 90 millions de dollars en actifs criminels, de recommander 29 millions de dollars d'amendes fiscales, d'émettre des avis de cotisation pour 130 millions de dollars et d'arrêter 227 personnes.

Pour la période 2014-2015, la Sûreté souhaite finalement boucler la boucle avec la mise en œuvre de la Division de la coordination en enquête des ministères et organismes publics (DCEMO) dont le mandat sera de mieux lutter contre les fraudes qui affectent davantage les dépenses de l'État, grâce au partenariat et à la collaboration avec les autres organisations et personnes chargées d'appliquer la loi.

5) Recommandations

En fonction des constats soulevés dans les parties précédentes, la Sûreté a été en mesure de rédiger des recommandations au sujet de l'organisation et de l'administration de l'État, de possibles modifications législatives et de l'application des lois.

5.1) Organisation et administration de l'État

Ces recommandations portent sur l'intégrité de l'État en général sans que des modifications législatives précises soient ciblées.

5.1.1) Adoption d'une politique sur la sécurité de l'État québécois

Les menaces et les vulnérabilités dévoilées par les enquêtes des dernières années mettent en lumière la nécessité d'une vision intégrée de la sécurité de l'État touchant à la fois son personnel, son information et ses infrastructures.

Il existe déjà au Québec des directives et des pratiques de sécurité, portant sur ces aspects, obligeant certains ministères et organismes à mettre en place des mesures pour assurer leur sécurité ou celle de leur clientèle. D'ailleurs, dès 1999, le ministère de la Sécurité publique a mis en place le Programme civil de filtrage de sécurité, dont le mandat consiste à réaliser des enquêtes de bonnes mœurs auprès de candidats à des postes évalués comme sensibles au sein de ministères et d'organismes. Intégré à la Sûreté en 2012, le programme fait dorénavant partie de l'offre de service d'habilitation sécuritaire et de vérification de sécurité de la Sûreté, service qu'elle réalise entre autres pour :

- la dotation de ses postes;
- des organismes publics et parapublics afin de répondre aux besoins de sécurité et d'intégrité liés aux services offerts à la population;
- les enquêtes dans le cadre de la délivrance des autorisations à contracter avec l'État.

De plus, la Sûreté procède présentement à la mise en œuvre d'un système de cotation complet des emplois et des personnes afin d'en déterminer les mesures de vérification et de contrôle appropriées.

⁹ Les accusations criminelles sont davantage dirigées vers les individus impliqués dans les réseaux importants d'approvisionnement et de distribution de tabac de contrebande.

¹⁰ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC. *Budget 2014-2015 – plan budgétaire 2014-2015*, Québec, 2014, p. A.48

En ce qui concerne la sécurité informationnelle, la Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale, révisée en 2014, établit les orientations et encadre les rôles et responsabilités de l'ensemble des ministères et organismes.

Toutefois, il n'existe pas présentement de politique globale encadrant la sécurité du personnel, de l'information et des infrastructures des ministères et organismes publics, des sociétés d'État, des municipalités et des commissions scolaires. Notons que le ministère de la Sécurité publique dirige actuellement une réflexion sur le sujet.

Fondée sur une approche de gestion des risques, la sécurité gouvernementale reposerait sur un partage des rôles par lequel la responsabilité de contrer les menaces relèverait des organismes d'application de la loi alors que la responsabilité de minimiser les vulnérabilités serait du ressort des ministères et organismes publics.

Cette mesure apparaît essentielle pour contribuer à gérer les menaces, les vulnérabilités et les risques à l'intégrité de l'État de façon cohérente et coordonnée, à préserver la stabilité économique et la confiance des citoyens envers les institutions publiques.

Recommandation 1 : La Sûreté soutient la mise en œuvre d'une politique globale de sécurité de l'État québécois, couvrant le personnel, les infrastructures physiques et informationnelles de l'administration publique.

5.1.2) Consolidation des enquêtes sur l'intégrité de l'État

À l'instar de la Sûreté du Québec, il serait souhaitable que le gouvernement du Québec poursuive et complète la consolidation des enquêtes en matière d'intégrité de l'État, notamment grâce à une meilleure coordination et à un partenariat plus étroit en enquête entre les ministères et organismes publics.

Les expériences de la consolidation des forces policières lors de la guerre des motards (Carcajou, Escouades régionales mixtes) et de la lutte à la corruption (UPAC) ont largement démontré l'efficacité de l'intégration des efforts en matière d'application de la loi.

Un tel partenariat permettrait d'éviter les chevauchements et d'optimiser le travail des enquêteurs lorsque des cibles communes sont visées. Une telle stratégie en enquête favoriserait également la maximisation de la récupération d'actifs criminels, de la récupération fiscale ainsi qu'une réduction accrue des pertes subies par l'État.

L'État québécois a déjà pris les moyens afin de protéger ses revenus et une approche aussi bien intégrée en ce qui concerne les dépenses publiques serait également bénéfique à l'instar de la large protection (UPAC, AMF) offerte aux contrats publics.

Ainsi, une trentaine de millions de dollars sont octroyés annuellement aux programmes de lutte contre l'économie souterraine (ACCEF, ACCES)¹¹. Cependant, il n'y a pas de programme équivalent avec la majorité des ministères et organismes publics qui ont des opérations d'enquêtes, hormis quelques initiatives particulières.

La Division de coordination en enquête des ministères et organismes publics (DCEMO) mis sur pied par la Sûreté est donc la contribution de l'organisation à une stratégie qui viserait justement à compléter la consolidation de la lutte à la criminalité contre l'État.

Dans la mesure où la corruption peut cibler n'importe quel aspect de l'État et qu'il n'est pas toujours évident, au début d'une enquête de fraude ou d'évasion fiscale envers l'État, que des titulaires de charge publique sont impliqués, une approche intégrée des enquêtes sur l'intégrité de l'État favoriserait largement la lutte à ce phénomène criminel.

Recommandation 2 : La Sûreté appuie l'adoption d'une approche globale en enquête où l'ensemble des organismes et personnes chargés d'appliquer la loi protège de façon cohérente et globale les revenus, l'administration et les dépenses de l'État.

¹¹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, Québec, 2013, p. 24

5.1.3) Consolidation des poursuites de l'État

L'introduction d'une approche intégrée des poursuivants incluant les procureurs responsables des poursuites criminelles ainsi que ceux responsables des poursuites pénales aurait l'avantage de :

- favoriser un meilleur arrimage dans les stratégies d'enquêtes et des poursuites criminelles et pénales;
- faciliter le déroulement des procédures judiciaires et le règlement des dossiers par une coordination des poursuivants;
- simplifier la divulgation de la preuve et le témoignage des enquêteurs;
- assurer un traitement cohérent des témoins externes, d'une organisation d'application de la loi à l'autre, en particulier pour les collaborateurs de justice;
- diminuer les coûts des poursuites de façon importante.

Recommandation 3 : La Sûreté suggère l'introduction d'une approche intégrée de poursuivants incluant les procureurs responsables des poursuites criminelles ainsi que ceux responsables des poursuites pénales dans les causes touchant l'intégrité de l'État.

5.1.4) Établissement d'un portrait global de la récupération des pertes et des pertes évitées

Dans le contexte actuel des finances publiques, il est important pour les autorités d'évaluer l'ampleur des pertes causées par criminalité envers l'État afin de déterminer les meilleurs moyens de lutter contre ces préjudices économiques.

À l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays¹², tous les ministères et organismes publics devraient pouvoir mesurer, prévenir, détecter et signaler les cas de pertes dus à la fraude ou à des erreurs administratives. Ainsi, on pourrait établir un portrait global :

- des pertes subies par l'État en raison de l'évasion fiscale, de la fraude, du vol et de la collusion et;
- des pertes évitées grâce aux interventions des organismes d'application de la loi.

De telles estimations nécessiteraient naturellement le développement ou la consolidation de différentes méthodologies de recherche.

Par ailleurs, il serait possible d'optimiser davantage la récupération des pertes subies par l'État à l'aide d'une vue d'ensemble des résultats obtenus par les différents organismes d'application de la loi. Il serait alors possible de produire régulièrement un bilan complet sur l'intégrité de l'État au sujet :

- des actifs criminels saisis, bloqués et ultimement confisqués
- de la récupération fiscale auprès des fraudeurs fiscaux et;
- des amendes criminelles et pénales imposées par les tribunaux

Recommandation 4 : La Sûreté est favorable à la constitution d'un groupe de travail regroupant plusieurs ministères et organismes publics afin de développer des façons de mesurer les pertes subies par l'État et les pertes évitées grâce aux interventions des organismes d'application de la loi en plus de produire un portrait global de la récupération au profit de l'État (confiscation, cotisation, amendes, etc.).

5.1.5) Amélioration de l'accès et de l'exploitation des registres publics

Les organismes d'application de la loi doivent régulièrement consulter et exploiter des sources d'information publiques, notamment le Registre des entreprises du Québec (REQ), le Registre foncier du Québec et le Système électronique d'appel d'offres (SEAO).

Ces registres publics sont conçus pour des requêtes individuelles des citoyens québécois et non afin de répondre aux besoins particuliers des enquêteurs policiers ou des autres personnes chargées d'appliquer la loi. En conséquence, leur utilisation pour des fins d'enquêtes exige des exercices de collecte laborieux.

¹² Le *Improper Payments Elimination and Recovery Act* adopté par le Congrès des États-Unis en 2010 oblige toutes les agences du gouvernement fédéral à détecter, à mesurer, à prévenir et à signaler les cas de pertes dus à de la fraude ou des erreurs administratives en plus de devoir mettre en œuvre des plans de recouvrement et de réduction de ces pertes.

Ainsi, le REQ prévoit des recherches par nom d'entreprises en vertu de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*, mais pas par nom de personne. L'étude de séries chronologiques avec le SEAO est limitée, car son utilisation n'était pas obligatoire pour les ministères et organismes publics avant 2008 et pour les municipalités avant 2011. Les données au sujet du patrimoine immobilier sont également disponibles au Registre foncier du Québec ou encore aux rôles d'évaluation des municipalités, mais encore là, leur consultation est limitée aux requêtes individuelles.

Mentionnons cependant que le REQ a récemment créé le Bureau des enquêteurs dont l'un des objectifs est de fournir aux ministères et organismes ayant des pouvoirs d'enquêtes un nouvel outil de recherche efficace, convivial et performant. À la suite de la conclusion d'une entente avec le REQ, les utilisateurs pourront effectuer des recherches dans le registre à partir de différents critères et effectuer des comparaisons de données avec celles qu'ils ont déjà en leur possession ou qu'ils obtiendront d'autres sources.

L'initiative du REQ démontre qu'il serait possible de développer des applications adaptées aux organismes et aux personnes chargées d'appliquer des lois. Une fois développés, ces outils permettraient aux enquêteurs de gagner beaucoup de temps, et donc une importante source d'économie d'échelle.

Évidemment, ces accès devraient respecter les exigences constitutionnelles en matière de vie privée et les dispositions des lois encadrant l'échange d'information entre des organismes publics.

Recommandation 5 : La Sûreté est favorable à l'idée que les ministères et organismes publics responsables de ces registres ou bases de données publics développent pour le compte des organismes et des personnes chargées d'appliquer la loi :

- des modalités de requête adaptées aux enquêtes;
- des fonctionnalités d'extraction de données qui rendront possible l'analyse de données volumineuses.

5.2) Modifications législatives

Constats et recommandations qui demandent des changements aux lois et aux règlements.

5.2.1) Modifications à la partie IV du *Code criminel*

Les enquêtes de la Sûreté du Québec en matière de corruption et d'abus de confiance ont également démontré le caractère vétuste des articles du *Code criminel* qui touchent ces types de criminalité. Même si le dépôt d'accusations criminelles n'est pas en péril du fait de la désuétude des dispositions actuelles, leur mise à jour et leur modernisation pourraient contribuer à l'efficacité des mesures prises pour endiguer ce fléau.

Ainsi, certaines dispositions de la partie IV du *Code criminel* mériteraient d'être actualisées, afin de mieux refléter les infractions actuellement commises dans ce contexte et de faciliter le travail des policiers.

Au printemps 2011, à la suite d'une initiative du gouvernement du Québec, le ministère fédéral de la Justice se disait ouvert à moderniser la partie IV du *Code criminel*. Lors de la réunion des sous-ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux (FPT) responsables de la Justice et de la Sécurité publique tenue en juin 2011, ceux-ci ont mandaté un groupe de travail d'examiner les dispositions actuelles de la partie IV du *Code criminel* portant sur la corruption et de faire des recommandations quant aux modifications législatives souhaitables. Le groupe de travail de lutte à la corruption est d'ailleurs coprésidé par les ministères de la Justice du Québec et du Canada. Le ministère de la Sécurité publique du Québec, la Sûreté et le Directeur des poursuites criminelles et pénales participent aussi aux travaux de ce groupe de travail.

Par respect pour la démarche entreprise, la Sûreté réserve ses constats et ses recommandations jusqu'à l'aboutissement des travaux du groupe de travail.

Recommandation 6 : La Sûreté appuie toujours la poursuite des travaux de modernisation de la partie IV du Code criminel auxquels elle participe déjà.

5.2.2) Modifications à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*

La lutte à la corruption exige une collaboration de plusieurs organismes d'application de la loi comme le démontre la création de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) en février 2011. Ainsi, une étroite collaboration en enquête ou en vérification commande notamment une capacité, pour les organisations, de s'échanger facilement des informations.

Bien que la *Loi concernant la lutte à la corruption* permette les échanges multilatéraux de renseignements entre les partenaires de l'UPAC, on constate que des dispositions similaires n'existent pas actuellement dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui encadre les pratiques en la matière de toutes les autres administrations publiques.

Or, tous les crimes envers l'État ne visent pas uniquement les organismes partenaires de l'UPAC et il n'y a pas systématiquement une facette de corruption dans l'ensemble de ces crimes. En effet, les organismes d'application de la loi sont souvent confrontés aux mêmes suspects, organisations et stratagèmes sans pourtant bénéficier du même cadre légal en matière d'échange de renseignements, car ce dernier varie selon les circonstances.

Le gouvernement du Québec a annoncé récemment sa volonté¹³ de réviser la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. En conséquence, la Sûreté du Québec offre son entière collaboration afin de partager les constats qu'elle a faits en lien avec l'application de cette loi.

Comme les travaux de révision n'ont pas débuté, il est prématuré pour la Sûreté de se prononcer sur les changements qui pourraient être apportés.

Recommandation 7 : La Sûreté appuierait une éventuelle révision de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

5.2.3) Modification de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*

Plusieurs enquêtes de la Sûreté et d'autres organisations d'application de la loi ont mis en lumière l'utilisation illicite des prête-noms et des sociétés coquilles dans les différents stratagèmes mis en place pour commettre des crimes économiques.

Ces crimes permettent généralement de frauder le gouvernement à grande échelle, en le privant de taxes à la consommation et de déductions à la source en plus de causer des pertes reliées au remboursement de taxes sur les intrants. Outre l'évasion fiscale, les stratagèmes de fausse facturation servent également à générer des liquidités nécessaires au financement politique illégal et aux actes de corruption de fonctionnaires ou d'élus.

En février 2012, un groupe de travail sur la recherche a été formé de représentants des partenaires du programme ACCEF afin d'établir un portrait de la situation, de déterminer les besoins afin de lutter contre leur utilisation, de même que de formuler des recommandations pour pallier les lacunes existantes.

Les travaux du groupe de travail se poursuivent et le rapport est présentement en rédaction. Ce dernier contiendra différentes recommandations, dont des modifications à la *Loi sur la publicité légale des entreprises*. En conséquence, la Sûreté fera preuve de réserve publique au sujet de recommandations à cet effet.

Recommandation 8 : La Sûreté appuie toujours la poursuite des travaux du groupe de travail sur la recherche du programme ACCEF en matière de lutte à l'utilisation illicite des prête-noms et des sociétés coquilles auxquels elle participe déjà.

¹³ SITE DU PREMIER MINISTRE DU QUÉBEC. *Discours d'ouverture de la 1re session de la 41e législature de l'Assemblée nationale du Québec M. Philippe Couillard, député de Roberval et premier ministre*, [En ligne], 2014. [<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=857>]

5.2.4) Introduction d'une obligation de dénoncer les crimes envers l'État

Dans le cadre de certaines enquêtes, il a été constaté que des personnes en autorité n'ont pas toujours dénoncé, signalé ou porté de plaintes alors qu'elles avaient connaissance de préjudices contre l'État¹⁴.

Or, une charge publique est un privilège et non un droit dans un système démocratique, d'autant plus que le respect des lois et des règlements et la bonne gestion des fonds publics apparaissent comme des responsabilités fondamentales des personnes en situation d'autorité.

Il existe déjà quelques lois québécoises et canadiennes qui imposent des obligations à certaines personnes en fonction des postes occupés. Par exemple, l'article 80 e) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* fédérale prévoit une infraction pour les percepteurs, gestionnaires et ordonnateurs de fonds publics qui ne signaleraient pas, par exemple, une violation à une loi fiscale ou une fraude envers le gouvernement.

De plus, l'article 14 du *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* québécoise exige que les fonctionnaires informent leur sous-ministre ou leur dirigeant d'organisme des cas de conflits d'intérêts constatés au sujet d'anciens fonctionnaires œuvrant dans les mêmes procédures, négociations ou opérations auxquelles ils participaient alors qu'ils étaient au service d'une administration publique.

Les policiers ont également des obligations liées à leur statut d'agent de la paix, notamment de ne pas « empêcher ou contribuer à empêcher la justice de suivre son cours »¹⁵ et plus particulièrement, d'informer « son directeur du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle »¹⁶.

Mentionnons aussi que l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* stipule déjà que tout employé ou personne œuvrant au sein du secteur public peut dénoncer un acte répréhensible au Commissaire à la lutte contre la corruption. Dans ce contexte, l'ajout d'une obligation de signaler ces actes pour certaines personnes en situation d'autorité n'apparaît pas incongru avec le cadre légal actuel.

Recommandation 9: La Sûreté appuie l'idée de réfléchir à l'introduction d'une disposition législative rendant obligatoire le signalement d'infractions criminelles envers l'État pour les titulaires de charge publique en situation d'autorité.

5.2.5) Introduction de nouvelles dispositions législatives concernant le crime organisé

L'État québécois a voulu se prémunir contre l'infiltration du crime organisé dans l'économie légale en faisant adopter des dispositions législatives et réglementaires concernant l'obtention de licences d'entrepreneurs et d'autorisations pour conclure des contrats publics prescrivant que l'entreprise ou ses dirigeants n'aient pas été trouvés coupables, au cours des cinq années précédentes, d'infractions de criminalité organisée¹⁷.

De plus, la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) vise à empêcher une entreprise d'obtenir une autorisation de conclure un contrat public¹⁸, si cette dernière ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. La *Loi sur le bâtiment* comporte des dispositions semblables en matière de délivrance de licence d'entrepreneur par les notions de bonnes mœurs et de probité (art. 62.0.1).

En s'inspirant de la *Loi sur la preuve au Manitoba*¹⁹, le Québec pourrait également disposer d'une loi-cadre prévoyant la désignation d'une entité à titre d'organisation criminelle. Dans le cadre d'une action ou de toute autre poursuite en vertu de lois provinciales, les procédures et la preuve éventuelle devant des tribunaux seraient facilitées par une telle législation.

¹⁴ Il s'agit de cas où ces personnes ne participaient pourtant pas à la commission de ces actes.

¹⁵ *Code de déontologie des policiers du Québec* (chapitre P-13.1, r. 1, art. 7)

¹⁶ *Loi sur la police* (chapitre P-13.1, art. 260)

¹⁷ *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C.65-1, art. 21.26, al. 3°); *Loi sur le bâtiment* (chapitre B-1.1, art. 61, al. 2° et art. 65.1, al. 1°)

¹⁸ Ce qui inclut la sous-traitance.

¹⁹ C.P.L.M. c. E150, art. 68.1

Ainsi, le devoir toujours renouvelé²⁰ d'apporter la preuve que l'entité des Hell's Angels constitue une organisation criminelle représente un gaspillage des ressources administratives et judiciaires, alors que les tribunaux supérieurs l'ont statué hors de tout doute raisonnable, de façon convaincante et à de nombreuses reprises²¹.

Par ailleurs, si l'État a jugé bon d'intervenir contre l'infiltration du crime organisé en amont en exigeant des licences pour les entrepreneurs en construction et des autorisations pour les compagnies souhaitant contracter avec les administrations publiques, on peut penser qu'il serait justifié d'étendre ce genre de protections à d'autres secteurs névralgiques de l'économie légale.

Ainsi, outre la construction et les marchés publics, on pourrait aussi penser étendre le régime réglementaire (licences, permis, autorisations, etc.) aux secteurs étroitement liés à la construction soit :

- le transport (incluant le remorquage);
- l'énergie;
- l'environnement (matières dangereuses, rebuts);
- les ressources naturelles (carrières, autres matériaux de construction).

D'autres secteurs critiques pourraient également être couverts par un tel régime réglementaire.

Finalement, il serait opportun d'étudier la possibilité d'empêcher l'enregistrement au Registre des entreprises (REQ) d'une société exploitée ou contrôlée par un dirigeant trouvé coupable d'une fraude, d'une corruption ou d'une autre infraction semblable dans l'exercice de ses fonctions.

Il s'agirait d'une disqualification temporaire qui viserait à s'assurer de la réhabilitation de ce dirigeant. Cette pénalité administrative s'inscrirait d'ailleurs dans la mission du REQ « qui vise la protection des citoyens et des entreprises dans leurs échanges socioéconomiques et d'affaires »²².

Recommandation 10 : La Sûreté est favorable à l'idée:

- d'adopter une loi-cadre similaire à celle du Manitoba prévoyant une procédure permettant la désignation d'organisations criminelles;
- d'étendre le régime réglementaire de la construction et des marchés publics à d'autres secteurs économiques névralgiques;
- de réfléchir à la possibilité d'empêcher temporairement l'enregistrement au REQ des entreprises administrées ou contrôlées par des dirigeants trouvés coupables de certaines infractions dans l'exercice de leurs fonctions.

5.3) Application de la loi

5.3.1) Responsabilité criminelle des entreprises

En réaction à la tragédie de la Mine Westray en Nouvelle-Écosse, où 26 mineurs ont été tués à la suite d'une explosion en 1992, un nouveau régime de responsabilité criminelle des entreprises est entré en vigueur le 31 mars 2004.

Le *Code criminel* utilise depuis le terme « organisation », une définition très large au point d'inclure les corps constitués, les personnes morales, les sociétés, les compagnies, les entreprises, les syndicats professionnels, les municipalités et les associations de personnes²³.

Par ailleurs, la notion d'âme dirigeante en *Common Law* a cédé sa place à la définition du « cadre supérieur » à l'article 2 du *Code criminel* qui stipule que ce dernier est un « agent jouant un rôle important dans l'élaboration des orientations de l'organisation ou assurant la gestion d'un important domaine d'activités de celle-ci »²⁴. Il s'agit d'une définition qui inclut désormais les personnes chargées de l'exécution des politiques de l'organisation et non seulement les individus chargés de les concevoir²⁵.

²⁰ *R. c. Ciarnello*, 2006 BCSC 1671; *R. c. Kirton*, [2007] M.J. No. 299 (C.A. Man.); *R. c. Alcantara*, 2012 ABQB 225.

²¹ Notamment : *R. c. Lindsay*, [2005] O.J. No. 2870 (C.S. Ont.); *R. c. Ward*, inédit, le 12/12/2008, C.S. Ont., j. McMahon; *R. c. The Hell's Angels Motorcycle Corporation*, 2009 ONSC 44272; *Couture c. R.*, 2007 QCCA 1609.

²² Registre des entreprises du Québec. *Le registre et son contenu*, [En ligne] (Consulté le 4 août 2014) [http://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/fr/a_propos/registre/contenu.aspx]

²³ *Code criminel* (L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2)

²⁴ *R. c. Pétroles Global inc.*, 2013 QCCS 4262

²⁵ *Ibid.*

Par ailleurs, outre la négligence criminelle, une organisation sera considérée criminellement responsable si elle tire parti, même partiellement, du fait qu'un de ses cadres supérieurs :

« a) participe à l'infraction dans le cadre de ses attributions;

b) étant dans l'état d'esprit requis par la définition de l'infraction, fait en sorte, dans le cadre de ses attributions, qu'un agent de l'organisation accomplisse le fait — action ou omission — constituant l'élément matériel de l'infraction;

c) sachant qu'un tel agent participe à l'infraction, ou est sur le point d'y participer, omet de prendre les mesures voulues pour l'en empêcher. »²⁶

Plusieurs enquêtes de la Sûreté en matière d'intégrité de l'État démontrent d'ailleurs que plusieurs crimes ont servi à enrichir illicitement certaines entreprises et non pas les administrateurs ou les employés qui les ont commis. En effet, ces derniers recevaient uniquement leurs revenus prévus dans leur contrat.

Mentionnons à cet effet que dans *R. c. Pétroles Global inc.* (2013)²⁷, le tribunal est arrivé à la conclusion que seule l'entreprise avait profité de la hausse des prix de l'essence et que l'individu ayant mis en œuvre le système collusoire était un cadre supérieur, car il avait la gestion d'un important domaine d'activités de l'entreprise.

Cette cause illustre à quel point il est important pour les entreprises criminellement responsables de faire face à la justice le cas échéant, car c'est souvent la principale façon de favoriser une récupération d'actifs criminels auprès des réels bénéficiaires de la fraude envers l'État.

Recommandation 11 : La Sûreté s'assurera que les enquêtes soient davantage orientées vers la démonstration de la responsabilité criminelle des entreprises lorsqu'il y a des motifs raisonnables et probables le justifiant. Cette proposition s'adresse également à tous les autres intervenants de l'administration de la justice.

5.3.2) Demandes d'entraide internationale

En fonction des constats qui se dégagent d'une dizaine d'enquêtes de la Sûreté, il apparaît clairement que les « juridictions de complaisance²⁸ » servent non seulement à recycler les produits de la criminalité, mais également à mettre les suspects eux-mêmes à l'abri des autorités grâce à des politiques migratoires permissives, particulièrement pour les individus fortunés²⁹.

Lorsque les enquêtes de corruption, de criminalité financière et de fraude fiscale aboutissent dans des paradis fiscaux, la Sûreté doit alors recourir à des demandes d'entraide juridiques internationales afin d'obtenir des preuves, de procéder à des blocages et d'entreprendre des extraditions.

Il s'agit là d'une tendance lourde, car le nombre de demandes d'entraide traitées par le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) a augmenté de 5 à 118 annuellement entre 2000 et 2013³⁰.

La situation du Québec n'est pas unique, car elle est largement observée à l'échelle mondiale. En effet, en 2007, on estimait que les mouvements de capitaux transfrontaliers issus de la corruption, de la criminalité et de l'évasion fiscale étaient de 1 000 à 1 600 milliards de dollars américains annuellement³¹, alors qu'en juillet 2012, on estimait qu'entre 21 000 et 32 000 milliards de dollars américains d'actifs financiers³² étaient détenus dans les « juridictions de complaisance ».

²⁶ *Code criminel* (L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 22.2)

²⁷ *R. c. Pétroles Global inc.*, *ibid*

²⁸ Juridiction de complaisance est caractérisée par une fiscalité faible ou inexistante, un anonymat bancaire, actionnarial et fidéicommissaire et un contrôle faible ou inexistant des fonds qui y sont déposés ou investis.

Alain DENEAULT. *Offshore - Paradis fiscaux et souveraineté criminelle*, Montréal, Les Éditions Écosociété, 2010, 122 p.

²⁹ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY – FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. *Abuse of the Citizenship-by-Investment Program Sponsored by the Federation of St. Kitts and Nevis*, Washington, 2014, 2 p.

³⁰ Selon les données du Bureau des affaires extérieures, de la sécurité et du développement (BAESD) du DPCP, cela inclut les demandes faites par les services policiers québécois et les demandes soumises par des autorités financières.

³¹ TAX JUSTICE NETWORK. *Size of the problem*, [En ligne] (Consulté le 4 août 2014)

[<http://www.taxjustice.net/topics/more/size-of-the-problem>]

³² James S. HENRY. *The price of offshore revisited*, Tax Justice Network, 2012, p. 5.

En vertu de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*, c'est au ministère de la Justice du Canada qu'il incombe la responsabilité de recevoir et d'envoyer les demandes d'entraide juridique internationale.

Considérant que les « juridictions de complaisance » sont au cœur d'une stratégie criminelle transfrontalière contre laquelle lutte la Sûreté, il devient impératif, à court terme, d'accélérer le traitement des demandes d'entraide internationales, car à la vitesse où les criminels et leurs avoirs se déplacent, chaque délai administratif augmente les risques de fuites et diminue les probabilités de récupération.

Recommandation 12 : La Sûreté est favorable à la création d'un groupe de travail afin de réviser les modes de fonctionnement et de réduire les délais des demandes d'entraide internationales.

6) Conclusions

Depuis une vingtaine d'années, le gouvernement du Québec a pris plusieurs initiatives différentes afin de lutter contre le crime organisé, la corruption, la collusion, la fraude fiscale et la contrebande.

Fort de ces appuis, la Sûreté s'est constamment adaptée et ajustée aux nouveaux phénomènes criminels notamment grâce à des stratégies d'enquête innovatrices.

Néanmoins, ces actions progressivement adoptées au cours des années démontrent l'importance de l'adoption d'une vision commune de la sécurité de l'État, afin de gérer de façon intégrée l'ensemble des risques qui peuvent causer des préjudices aux institutions publiques. Ainsi, une meilleure habilitation des personnes en fonction de la sensibilité des postes occupés permettrait de réduire les risques de corruption.

Parallèlement, la Sûreté ne peut qu'encourager la poursuite de la consolidation et de l'intégration des enquêtes sur l'intégrité de l'État, qu'elles soient pénales ou criminelles. L'adage selon lequel « l'union fait la force » a déjà été vérifié lors de la guerre des motards criminalisés et il se constate désormais au sein de l'UPAC. L'État ne peut que bénéficier de la combinaison de l'expertise policière avec celle des autres organisations d'application de la loi.

De plus, si ce constat s'applique à la lutte à la corruption et aux autres formes de criminalité envers l'État, un plus grand partenariat des organisations publiques serait également bénéfique dans la lutte contre l'infiltration de l'économie légale par le crime organisé.

Par ailleurs, la Sûreté ne peut qu'encourager l'adoption de nouvelles mesures qui viendraient soutenir et renforcer la responsabilisation des décideurs au chapitre de la probité des institutions publiques. En effet, il est primordial que les personnes en autorités donnent l'exemple en étant des remparts de l'intégrité de l'État.

Il est néanmoins important de mentionner que le Québec n'est certainement pas le seul endroit qui soit confronté aux phénomènes de la corruption ou de l'infiltration de l'économie légale par le crime organisé. En effet, les mêmes causes et les mêmes risques existent ailleurs au Canada, aux États-Unis, en Europe et dans le reste du monde.

En effet, ce sont plutôt les efforts consacrés à la lutte contre ces formes de criminalité qui importent désormais et, en conséquence, il est maintenant permis d'affirmer que le Québec est à l'avant-garde en la matière.

En somme, c'est donc dans ce contexte que la Sûreté réitère son engagement ferme et sans compromis à lutter contre tous les préjudices envers l'intégrité de l'État et l'économie légale.