



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**RESTAURER L'HONNEUR DE LA GRC EN
RÉGLANT LES PROBLÈMES QUE POSE
L'ADMINISTRATION DE SES RÉGIMES DE
RETRAITE ET D'ASSURANCES**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

Décembre 2007

39^e LÉGISLATURE, 2^{ème} SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**RESTAURER L'HONNEUR DE LA GRC EN
RÉGLANT LES PROBLÈMES QUE POSE
L'ADMINISTRATION DE SES RÉGIMES DE
RETRAITE ET D'ASSURANCES**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

Décembre 2007

39^e LÉGISLATURE, 2^{ème} SESSION

COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

Jean-Yves Laforest

David Sweet

MEMBRES

David Christophenson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

L'hon. Charles Hubbard

Mike Lake

Marcel Lussier

Pierre Poilievre

John Williams

Borys Wrzenewskyj

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Hon. Carolyn Bennett

Robert Bouchard

Cheryl Gallant

Gerald Keddy

Hon. John McKay

Joe McGuire

Louis Plamondon

Yasmin Ratansi

L'hon. Bryon Wilfert

GREFFIER DU COMITÉ

Justin Vaive

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Alex Smith

Lydia Scratch

LE COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié Chapitre 9, L'administration des régimes de retraite et d'assurances – Gendarmerie royale du Canada du Rapport de novembre 2006 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
RAPPORT D'ÉTAPE	4
DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES	7
Divulgence d'actes répréhensibles dans l'administration du régime de retraite	8
Représailles.....	9
Amélioration de la procédure de divulgation des actes répréhensibles	13
L'IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME DE RETRAITE	22
Népotisme et irrégularités dans la passation des contrats	23
Formation	27
Les exigences relatives à l'après-mandat.....	29
Présentation de rapports au Parlement.....	32
IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME D'ASSURANCES	34
Pouvoir du Conseil du Trésor	37
SYSTÈME DISCIPLINAIRE	39
Processus de congédiement	43
Limite de temps pour l'application du code de déontologie	45
EXAMEN EXTERNE	46
Enquête criminelle	46
Examen civil	51
ACCÈS À L'INFORMATION	54
Traitement des demandes	55
ÉTHIQUE.....	59

Culture éthique	59
Conseiller en éthique	62
GOUVERNANCE	65
ENQUÊTE PUBLIQUE	68
Historique	68
Questions non résolues	69
CONCLUSION	71
CONSTATATIONS CLÉS	74
LISTE DES RECOMMANDATIONS	77
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	85
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	91
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	93
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NPD	95
PROCÈS-VERBAL	97

RESTAURER L'HONNEUR DE LA GRC EN RÉGLANT LES PROBLÈMES QUE POSE L'ADMINISTRATION DE SES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

INTRODUCTION

La Gendarmerie royale du Canada, ou GRC, est une institution et un emblème canadiens. Partout au monde, on reconnaît instantanément l'uniforme en serge rouge qui la distingue. Depuis sa création en 1873, la GRC a acquis une solide réputation pour son excellent travail policier et ses normes élevées en matière d'intégrité et d'éthique. Ses 25 000 membres réguliers et civils font preuve d'un grand dévouement et fournissent une contribution cruciale à la sécurité et au bien-être des Canadiens.

Malheureusement, la réputation acquise de haute lutte par la GRC a été ternie par les agissements de quelques-uns. En 2003, il y a eu à la GRC des allégations de fraude et d'abus dans l'impartition de l'administration des régimes de retraite et d'assurances qui ont rapidement conduit à une vérification interne, une enquête criminelle et des mesures disciplinaires.

En novembre 2006, le Bureau du vérificateur général déposait un rapport sur l'enquête qu'il avait menée pour vérifier si la GRC avait réagi de manière adéquate aux conclusions de sa vérification interne et de l'enquête subséquente menée par le Service de police d'Ottawa. Le Comité des comptes publics a commencé son étude par une audience sur cette vérification. Il a entendu plusieurs témoins qui ont exposé des allégations beaucoup plus troublantes que les préoccupations soulevées dans le rapport de la vérificatrice. C'est ainsi que le gouvernement en est arrivé à nommer un enquêteur indépendant et que le Comité a décidé de mener sa propre enquête détaillée, pour laquelle il a tenu 15 audiences publiques et entendu 61 témoins.

Le présent rapport est l'aboutissement de ces audiences et contient les constatations et les recommandations du Comité. Ce n'est pas un exposé exhaustif des preuves présentées¹, mais plutôt une discussion des nombreuses grandes questions soulevées pendant les audiences. En voici un bref survol.

1 Le lecteur trouvera davantage de détails sur les événements traités ici dans le rapport de l'enquêteur indépendant relatif aux allégations touchant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, *Une question de confiance*, juin 2007 (rapport Brown), et dans celui de la vérificatrice générale du Canada, Rapport de novembre 2006, *Chapitre 9 : L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada*. En outre, divers témoins ont déposé de nombreux documents auprès du Comité. On peut obtenir d'autres renseignements sur ces documents en communiquant avec le greffier du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

Pour commencer, le Comité a tenu une audience sur la vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général. La GRC a accepté les recommandations de la vérificatrice générale et s'est engagée à les mettre en œuvre. Beaucoup de temps s'étant écoulé depuis la fin de la vérification, un rapport d'étape serait utile pour tenir le Comité et le public au courant des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations.

Sans la détermination de plusieurs employés de la GRC qui se sont battus sans relâche pour mettre au jour les fautes commises dans la gestion du régime de retraite, il aurait été impossible de mener les diverses vérifications et enquêtes. Or, loin d'être félicitées pour leurs efforts, ces personnes ont fait l'objet de mesures de représailles. Au lieu d'encourager la divulgation des actes répréhensibles, la haute direction de la GRC a créé un climat de crainte et de méfiance. La GRC s'est engagée à modifier sa culture et ses pratiques en matière de divulgation d'actes répréhensibles, mais elle doit faire en sorte que les procédures mises en place pour la révélation d'infractions à son code de déontologie soient conformes à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Les premiers actes fautifs ont été commis lorsque la GRC a décidé de confier à une entreprise spécialisée l'administration de son régime de retraite, et les problèmes se sont accumulés par la suite. L'entreprise ayant obtenu le contrat est aussi celle qui avait défini les différentes options exposées dans l'analyse de rentabilité en faveur de l'impartition; on a passé outre aux procédures normales de dotation et fait du favoritisme; on a fait appel à Conseils et Vérification Canada pour conclure des contrats sur appel d'offres restreint, fractionné les marchés et établi des contrats rétroactivement pour des travaux déjà effectués. On a également utilisé une entreprise fantôme, Albotech, pour contourner les règles après-emploi et accordé des contrats à d'anciens fonctionnaires. Il faut que la GRC veille à ce que ses employés soient dûment formés dans la passation de contrats et que le gouvernement examine les moyens de mieux faire appliquer les règles après-emploi.

La GRC a également décidé d'impartir l'administration de ses régimes d'assurances. C'est son assureur, la Great-West, compagnie d'assurance-vie, qui a effectué les travaux préparatoires, mais celle-ci s'est vite estimée incapable de respecter toutes les exigences; on l'a alors convaincue d'agir comme intermédiaire pour les paiements qui seraient faits à Morneau Sobeco, qui a obtenu le contrat d'administration du régime de retraite. Étant donné que ce contrat n'a pas été octroyé selon les règles, il devrait faire l'objet d'un appel d'offres au plus vite. On a aussi fait part au Comité d'allégations de transferts de fonds entachés d'irrégularités des régimes d'assurances aux régimes de retraite ainsi que de falsifications du compte rendu de réunion afin d'approuver ces transferts

Les deux employés de la GRC, Jim Ewanovitch et Dominic Crupi, essentiellement responsables des irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances ont fini par être licenciés. La GRC a toutefois continué de les rémunérer pendant de nombreux mois après que la vérification interne eut fait la lumière sur ces irrégularités. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire en sorte que les ministères

puissent plus facilement licencier sur le champ des fonctionnaires reconnus coupables de fautes graves. Personne d'autre n'a fait l'objet de sanctions disciplinaires parce que la GRC a attendu trop longtemps pour commencer sa procédure disciplinaire. En obligeant les fonctionnaires responsables à prendre des mesures en cas de violation du Code de conduite dans les délais prescrits, on pourrait davantage à l'avenir tenir les membres de la GRC responsables de leurs actes.

La GRC a reçu deux demandes de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la vérification interne et le rapport sommaire du Service de police d'Ottawa. Il a fallu près d'un an à la GRC pour transmettre les renseignements demandés, alors que ces demandes de renseignements doivent normalement être traitées dans les 30 jours. Les documents ont été envoyés à deux firmes d'avocats, pour avis juridique, et à une personne nommée dans le rapport de police, pour commentaires. La GRC doit faire plus pour répondre rapidement aux demandes d'information et se protéger contre toute perception de conflit d'intérêts. Toutefois, pour pouvoir donner suite au grand nombre de demandes qu'elle reçoit, la Sous-direction de l'accès à l'information de la GRC doit disposer de l'appui de la haute direction et de ressources suffisantes.

Le Service de police d'Ottawa (SPO) a mené une enquête criminelle sur les irrégularités décelées dans l'administration du régime de retraite. Il a fallu toutefois beaucoup insister pour que l'enquête commence; l'équipe d'enquêteurs était composée essentiellement de membres de la GRC qui travaillaient dans les bureaux de la GRC; selon un protocole d'entente entre le SPO et la GRC, l'enquêteur supérieur du SPO relevait d'un agent de la GRC, le commissaire adjoint David Gork; et l'on a prétendu que le volet de l'enquête portant sur les assurances avait été clos prématurément. L'enquêteur indépendant, David Brown, a conclu que l'enquête n'était pas indépendante. Un examen civil externe devrait permettre que les enquêtes de la police soient conduites conformément à la Loi et aux normes en matière d'éthique. Mais la Commission des plaintes du public contre la GRC n'a pas le pouvoir de mener ses propres examens et a un accès limité aux renseignements détenus par la GRC. Avec des pouvoirs accrus, la Commission pourrait approfondir ses examens des politiques et pratiques de la GRC.

Dans l'affaire qui nous occupe, il y a eu violation des normes éthiques, normalement élevées, de la GRC. La haute direction de la Gendarmerie a malheureusement laissé se développer une culture qui a découragé la divulgation des actes répréhensibles et n'a pas tenu les contrevenants responsables de leurs actes. C'est ainsi que s'est établi un climat de méfiance parmi les employés de la GRC. Cet organisme a bien un conseiller en matière d'éthique chargé de promouvoir des normes de comportement éthique, mais il fait partie de la structure de gestion hiérarchique; il faudrait donc qu'il se dote d'un organe plus indépendant en matière déontologique. Un conseiller en éthique indépendant pourrait veiller à ce que la haute direction impose une reddition de comptes en matière d'éthique et y soit contrainte dans certains cas.

L'importance de l'éventail des problèmes décelés pendant l'étude montre que la GRC souffre de graves lacunes sur le plan de la gestion et de l'administration. En temps

normal, les sous-ministres, sous la direction de leurs ministres, sont responsables de l'administration de leur ministère. Le commissaire de la GRC relève du ministre de la Sécurité publique du Canada, mais, en raison du principe de l'indépendance de la police, les différentes personnes qui se sont succédé à la tête de ce ministère ont adopté une approche passive pour tout ce qui concerne les opérations et l'administration de la GRC, ce qui n'a pas été, comme on l'a vu, à l'avantage de cette dernière. Il serait possible d'assurer une plus grande surveillance à la GRC en modifiant sa structure de gouvernance de manière à avoir un conseil civil de responsabilisation des services de police.

Peu après avoir commencé son étude, le Comité s'est rendu compte que cela n'était pas le meilleur moyen de mener une enquête complète sur le sujet et il a donc adopté une motion appelant à une enquête publique complète. Malheureusement, le gouvernement n'étant pas d'accord, un enquêteur indépendant a été nommé pour examiner les questions à huis clos, puis un groupe de travail a été chargé de se pencher sur les questions de gouvernance et de culture à la GRC. Un grand nombre de membres du Comité continuent de croire qu'une enquête publique est nécessaire pour faire la lumière sur les allégations d'irrégularités. Cependant, le Comité reconnaît que le gouvernement ne souscrit pas à cette approche et a suivi une voie différente.

Dans une section intitulée « Constatations clés » sont présentés un résumé des principaux éléments du présent rapport et un compte rendu d'observations qui ne cadrent pas nécessairement dans l'exposé plus narratif présenté dans ces pages.

RAPPORT D'ÉTAPE

L'étude qu'a menée le Comité sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC a commencé par la vérification du Bureau du vérificateur général sur le sujet. En novembre 2006, celui-ci déposait un rapport qui comprenait un chapitre intitulé *L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada*. À la première réunion du Comité sur les constatations de la vérification, le vérificateur général adjoint, Hugh McRoberts, a décrit l'objectif de la vérification en ces termes :

Notre vérification visait à déterminer si la GRC avait réagi de manière adéquate aux conclusions de la vérification interne et de l'enquête criminelle menée par le Service de police d'Ottawa. Nous n'avons pas revérifié les allégations d'abus qui avaient déjà fait l'objet d'une enquête et d'une vérification interne. Par contre, nous avons examiné de nouvelles allégations portées à notre attention pendant notre vérification. De plus, nous avons vérifié si l'enquête du Service de police d'Ottawa avait été menée de manière indépendante et sans ingérence de la GRC, ni parti pris².

2 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 39e législature, 1re session, réunion 41, 15 h 30.

Les vérificateurs ont conclu que la GRC avait dûment corrigé les lacunes sur le plan du contrôle qu'avaient révélées les vérifications internes et l'enquête criminelle du Service de police d'Ottawa. Toutefois, le bureau du vérificateur général a estimé à la fin de la vérification, en octobre 2006, que la GRC devait encore :

- s'assurer que les enquêtes externes sur ses activités sont conçues de sorte qu'elles sont menées de manière indépendante et impartiale, dans les faits et en apparence;
- examiner les montants imputés aux régimes de retraite et d'assurances, pour lesquels la GRC a reçu des services et des travaux de faible valeur, et déterminer si les régimes doivent être remboursés ou crédités;
- soumettre les analyses de rentabilité servant à appuyer les projets d'envergure à des examens internes pertinents;
- s'assurer que des principes d'imputation sont en place pour les régimes d'assurances et déterminer si les montants imputés aux comptes des régimes d'assurances auraient dû être payés par la GRC;
- s'assurer que le contrat d'administration des régimes d'assurances est attribué à la suite d'un appel d'offres;
- obtenir des éclaircissements au sujet du pouvoir de la GRC de percevoir les cotisations et de gérer les régimes³.

Chacun de ces points fait l'objet d'une recommandation, que la GRC a acceptée. Lors de son premier témoignage devant le Comité, l'ancienne commissaire Beverly Busson s'est engagée à appliquer les recommandations :

À titre de commissaire de la GRC, je tiens à assurer votre comité que toutes les recommandations découlant du chapitre 9 du Rapport de la vérificatrice générale seront mises en œuvre. La majorité de ces recommandations ont déjà fait l'objet de démarches, et nous entreprenons actuellement des mesures correctrices pour ce qui est des quelques recommandations qui n'ont pas encore été appliquées⁴.

Le Comité est encouragé par l'esprit de coopération qu'a manifesté la comm. Busson. De plus, il a appris au cours de son étude que l'on avait donné suite à l'une des

3 Vérificatrice générale du Canada, Rapport de novembre 2006, Chapitre 9 : L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada, paragraphe 9.59.

4 Réunion 41, 15 h 35.

recommandations. En effet, à propos des dépenses superflues de 1,33 million de dollars imputées aux régimes de retraite et d'assurances dont seulement 270 000 \$ avaient été remboursés ou crédités, le sous-commissaire Paul Gauvin a déclaré :

Je peux annoncer aujourd'hui que tout ce qui a été imputé au fonds de pension qui n'aurait pas dû l'être a maintenant été restitué. J'ai rencontré vendredi le sous-ministre des Travaux publics, qui a accepté de rembourser la moitié du solde restant des factures de CVC [Conseils et Vérification Canada]. Le Conseil du Trésor rembourse l'autre moitié. Le fonds de pension est donc exactement là où il devrait être⁵.

Le Comité est heureux de voir que le gouvernement a enfin pris d'autres mesures pour rembourser le régime de retraite de la GRC. Il reste toutefois encore à régler cinq points qui ont été signalés par la vérificatrice générale.

Le Comité a également entendu des témoignages selon lesquels des membres de la GRC ont demandé à celle-ci de leur rembourser leurs frais de golf engagés à St. Andrews-by-the-Sea lorsqu'ils assistaient à une conférence, en les incluant dans leur note d'hôtel. Le sous-commissaire, Paul Gauvin, a déclaré au Comité qu'il avait remboursé la GRC de ces frais et qu'il avait écrit à d'autres leur demandant de faire la même chose⁶. On ne sait pas encore clairement si tous ceux qui ont profité incorrectement de cet avantage ont remboursé le fonds de pension.

Cela fait plus d'un an que le travail du Bureau du vérificateur général est terminé. La GRC aurait dû pouvoir faire des progrès substantiels à l'égard de la plupart, voire de la totalité des recommandations. Le Comité accepte et appuie les recommandations de la vérificatrice générale et aimerait connaître les progrès accomplis à ce sujet et ce qu'il reste à faire. En conséquence de quoi, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que la Gendarmerie royale du Canada fournisse au Comité des comptes publics un rapport d'étape détaillé, d'ici le 31 mars 2008, sur l'application des recommandations que la vérificatrice générale a formulées au chapitre 9 de son Rapport de novembre 2006. Ce rapport devrait renfermer la confirmation quant à savoir si ceux qui ont participé à la partie de golf à St. Andrews-by-the-Sea ont remboursé le fonds de pension de la GRC des avantages dont ils ont incorrectement profité.

5 Réunion 57, 17 h 55.

6 Réunion 65, 17 h 20.

Par ailleurs, le Comité reconnaît les efforts déployés pour rembourser au régime de retraite les dépenses superflues qui ont été engagées, mais il s'inquiète du mode de calcul des dépenses imputées indûment au régime de retraite. Le sous-commissaire Gauvin a indiqué au Comité que la GRC avait revu toutes les transactions de plus de 50 000 \$ afin d'établir si celles-ci auraient dû être imputées aux crédits parlementaires plutôt qu'au régime de retraite⁷. La GRC a ensuite remboursé ou crédité le régime de retraite d'environ 3,4 millions de dollars⁸. Il est toutefois fort probable que de nombreuses dépenses de moins de 50 000 \$ aient été imputées à tort au régime de retraite. Cela signifie que les centaines de milliers de dollars dues au régime de pension n'ont peut-être pas été recouvrées. Même si cela n'aura pas d'effet sensible sur la capacité du régime de retraite d'honorer ses obligations, le principe demeure : des sommes appartenant aux retraités actuels et futurs de la GRC ont été dépensées en postes non liés à l'administration du régime de retraite. Étant convaincu que l'on doit respecter les retraites des membres de la GRC, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que la Gendarmerie royale du Canada revoie toutes les opérations imputées au régime de retraite au cours des exercices allant de 2000-2001 à 2003-2004 et rembourse toutes les sommes qui auraient dû être imputées à autres choses.

DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Le but de la vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général était d'établir si la GRC avait correctement répondu aux conclusions d'une vérification interne et d'une enquête criminelle, lesquelles n'auraient jamais été effectuées sans le dévouement de plusieurs employés de la GRC. C'est grâce à la ténacité du sergent d'état-major Ron Lewis (qui a pris sa retraite de la GRC en 2004), du surintendant principal Fraser Macaulay et de M^{me} Denise Revine que les actes répréhensibles commis dans l'administration du régime de retraite de la GRC ont été révélés. Malheureusement, le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine ont fait l'objet de représailles. Le Comité a également appris que le commissaire adjoint Bruce Rogerson avait fait l'objet de mesures de représailles pour avoir divulgué une affaire différente ayant trait à des comportements contraires à l'éthique au sein de la GRC. La nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* devrait permettre aux membres de la GRC de divulguer plus facilement les

7 Réunion 41, 16 h 15.

8 Voir le Rapport de la vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.20.

actes répréhensibles et les protéger des mesures de représailles, mais il importe que cette Loi soit conforme à l'actuel code de déontologie de la GRC⁹.

Divulgence d'actes répréhensibles dans l'administration du régime de retraite

Début 2003, des dirigeants de la GRC se sont plaints auprès du sergent d'état-major Ron Lewis, en sa qualité de représentant des relations fonctionnelles¹⁰, de cas d'abus de pouvoir, de népotisme et de détournement de fonds appartenant au régime de retraite au sein de la Direction des ressources humaines. Le 28 mai 2003, le sergent d'état-major Lewis a rencontré le commissaire Giuliano Zaccardelli, à qui il a fait part de ces allégations et présenté une plainte officielle. Le 5 juin, il demandait officiellement par écrit que soit lancée une enquête criminelle. Il a déclaré avoir agi sur l'instruction du comm. Zaccardelli, ce que nie ce dernier. (Le Comité n'a pu établir la version exacte des faits.) Quoi qu'il en soit, le commissaire a clos l'enquête le 25 juin et demandé une enquête interne.

Au printemps 2003, indépendamment des mesures prises par le s.é.-m. Lewis, Denise Revine, fonctionnaire travaillant à la Direction des ressources humaines, sous la supervision du surintendant en chef Fraser Macaulay, a été chargée de mener une révision des services votés au sein de la direction, afin d'établir si le financement était suffisant et d'étudier l'affectation optimale des ressources. Peu après avoir commencé cette révision, M^{me} Revine a découvert ce qu'elle estimait être un important gaspillage et, peut-être même, de la fraude et de la corruption dans l'administration du régime de retraite de la GRC. Elle s'est aperçue que de nombreux articles imputés au compte de pension de retraite et à la caisse de retraite (code d'interclassement N2020) n'étaient pas directement liés à la prestation du régime de retraite (frais d'accueil, cadeaux aux fournisseurs, formation linguistique et salaires d'employés non affectés à des projets liés à l'administration du régime). De plus, elle s'est rendu compte que certaines nominations reposaient sur le népotisme et le favoritisme, que les normes et les méthodes de passation de contrats n'avaient pas été respectées et qu'il y avait peut-être même eu conflit d'intérêts. Les principales personnes visées étaient le dirigeant principal des Ressources humaines (DPRH), Jim Ewanovich, et Dominic Crupi, directeur du Centre national des politiques en rémunération, tous deux responsables de l'impartition de l'administration du régime de retraite de la GRC.

M^{me} Revine a fait part de ses constatations au surint. pr. Macaulay au début de juin 2003, puis a communiqué ses préoccupations à l'égard des agissements de

9 On évitera le plus souvent ici le terme « dénonciation », car certains le jugent péjoratif, alors que d'autres ne voient dans la divulgation d'actes répréhensibles qu'une manifestation de sa conscience professionnelle.

10 Le Programme des représentants des relations fonctionnelles est le programme officiel des relations de travail à la GRC. Les représentants sont élus par les membres de la GRC, dont ils font valoir les intérêts et les préoccupations auprès de la direction.

MM. Ewanovich et Crupi au commissaire adjoint John Spice, qui était le conseiller en matière d'éthique. Ce dernier a discuté du dossier avec d'autres hauts fonctionnaires, notamment son homologue Barbara George. Cette dernière a insisté pour que le surint. pr. Macaulay exprime ses craintes au comm. Zaccardelli. Le surint. pr. Macaulay a fait savoir au Comité qu'il avait hésité à signifier ses inquiétudes au comm. Zaccardelli, car ils ne faisaient que commencer à réunir des preuves sur les agissements en question. Quoi qu'il en soit, la comm. adj. George a conduit le surint. pr. Macaulay chez le comm. Zaccardelli le 17 juin 2003 pour discuter des constatations de M^{me} Revine. À la fin septembre, le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine ont rencontré le comm. adj. John Spice et les responsables de la vérification externe.

En janvier 2004, étant donné qu'aucune enquête criminelle ne semblait devoir être menée après la vérification interne d'octobre 2003, le s.é.-m. Lewis a demandé à M^{me} Revine de l'aider à demander officiellement à la comm. adj. George, qui avait alors été promue DPRH, que soit déclenchée une enquête criminelle. Une deuxième enquête criminelle a débuté en mars 2004. Le décalage entre la fin de la vérification interne et le début de l'enquête criminelle sera discuté plus loin, dans la section sur l'examen externe.

Représailles

Il ne fait absolument aucun doute que le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine ont beaucoup contribué à mettre au jour la mauvaise administration du régime de retraite. Or, au lieu d'être félicités pour leur diligence et leur intégrité, ils ont fait l'objet de représailles.

En septembre 2003, la comm. adj. George a fait savoir au surint. pr. Macaulay que le comm. Zaccardelli avait décidé de le détacher auprès du ministère de la Défense nationale. Le comm. Zaccardelli estimait que cette mutation était justifiée par le retard avec lequel le surint. pr. Macaulay avait fait connaître ses inquiétudes. Il s'est expliqué ainsi devant le Comité : « J'ai considéré, à titre de commissaire, qu'il avait commis une sérieuse erreur de jugement en ne parlant pas de ce qu'il avait appris près d'un an et demi plus tôt¹¹. » Bien qu'affirmant que le surint. pr. Macaulay avait fait une erreur de jugement, le comm. Zaccardelli déclarait néanmoins que « le départ du surintendant principal Fraser Macaulay s'inscrivait dans le cadre de cette réorganisation. Il s'agissait non de le punir, mais de redresser et d'améliorer la situation. Je voulais aussi lui donner l'occasion de sortir de là pour aller s'épanouir ailleurs. »¹² Selon le comm. : « Il n'y a pas de mutation punitive à la GRC [...] Je n'ai jamais, au grand jamais, muté ou fait muter qui que ce soit en guise de punition¹³. »

11 Réunion 49, 18 h 20.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, 16 h 35.

Le Comité juge la version du comm. Zaccardelli tout à fait invraisemblable. Il n'est pas concevable de détacher quelqu'un contre son gré pour une « erreur de jugement » sans que cela ne soit perçu à juste titre comme une punition. Comme le surint. pr. Macaulay l'a affirmé, « pour moi, être démis de mes fonctions était une punition et un message clair envoyé aux autres¹⁴ ». Le comm. Zaccardelli a tenté d'expliquer qu'il reprochait au surint. pr. de ne pas lui avoir transmis suffisamment tôt ses doutes sur Jim Ewanovich, mais le surint. pr. ne pouvait avoir de preuves irréfutables de la mauvaise administration du régime de retraite tant que M^{me} Revine n'avait pas terminé son examen, amorcé en juin 2003. De plus, le moment où le surint. pr. Macaulay a eu connaissance des actes répréhensibles n'est pas un élément pertinent. Ce qui est pertinent, c'est la façon dont il fallait faire la lumière sur la situation pour demander des comptes aux responsables. Par ailleurs, le s.é.-m. Lewis avait déjà informé le comm. Zaccardelli des allégations d'actes répréhensibles — harcèlement et abus de pouvoir — de la part de M. Ewanovich fin 2001, mais le comm. Zaccardelli n'avait rien fait à l'époque. Il semble aussi étrange de tenir le surint. pr. Macaulay responsable de quelque chose qui aurait dû être parfaitement connu de la haute direction (M. Crupi a été réprimandé pour ses pratiques d'embauche et s'est vu enlever ses privilèges en matière de passation de contrats bien avant l'examen de M^{me} Revine).

Le Comité est convaincu que les actes de l'ancien commissaire à l'égard du surint. pr. Macaulay sont tout à fait inacceptables, voire suspects. Le comm. Zaccardelli peut avoir cherché à justifier à ses propres yeux que la mesure était à l'avantage du surint. pr. Macaulay, mais le Comité a néanmoins conclu qu'il s'agissait en fait d'une mutation punitive et, comme l'a précisé David Brown dans son rapport, « [l]e caractère injuste de cette mutation a envoyé le message suivant dans l'ensemble de l'organisation : quiconque annonce une mauvaise nouvelle au comm. Zaccardelli le fait à ses risques et périls¹⁵ ».

C'est lors d'une réunion sur la restructuration de la Direction des ressources humaines tenue en février 2004 que Denise Revine a découvert que son avenir à la GRC était menacé, car son nom ne figurait pas sur les nouveaux organigrammes. En avril, Rosalie Burton, directrice générale des Systèmes et stratégies en matière de ressources humaines, a fait savoir à M^{me} Revine qu'elle n'avait plus d'emploi à la GRC, son poste ayant été éliminé par suite de compressions budgétaires. M^{me} Revine était donc devenue excédentaire. M^{me} Burton a expliqué au Comité que la décision concernant M^{me} Revine avait été prise avant son arrivée :

Le 11 septembre 2003 ou avant, alors que je n'avais pas encore été nommée directrice générale par intérim, 12 employés avaient été déclarés excédentaires, dont

14 Réunion 46, 15 h 40.

15 Rapport Brown, paragraphe 1.3.2.

Denise Revine, envers laquelle je n'avais jamais eu de responsabilité hiérarchique avant d'occuper mon nouveau poste¹⁶.

Or, ce n'est pas le surint. pr. Macaulay, qui avait précédé M^{me} Burton au poste de directeur général, qui avait déclaré le poste de M^{me} Revine excédentaire. On ne sait donc trop comment cette décision a été prise. Ce qui est clair, toutefois, c'est que la situation a été extrêmement stressante pour M^{me} Revine et que son état de santé s'en est ressenti : elle a dû être en congé de maladie prolongé entre août 2004 et juin 2005 et, depuis ce temps, elle travaille à partir de chez elle. Elle est actuellement en médiation avec la GRC pour régler sa situation professionnelle.

Le Comité estime que M^{me} Revine a été de toute évidence punie pour s'être acharnée à révéler la mauvaise administration du régime de retraite. C'est ce que pense également David Brown, pour lequel « [c]ertains membres de la haute direction ont satisfait leur désir de voir partir M^{me} Revine en utilisant le processus de restructuration de la Direction des ressources humaines pour la forcer à quitter la GRC¹⁷ ». Toutefois, ni le Comité ni M. Brown n'ont pu déterminer avec précision comment on en est arrivé à déclarer M^{me} Revine excédentaire et qui en a pris la décision.

Outre le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine, le Comité a entendu le comm. adj. Bruce Rogerson, qui a expliqué qu'il a souffert sur le plan professionnel d'avoir tenté d'empêcher des haut gradés de la GRC de commettre des actes fautifs. En 2001, il aurait contesté le fait que des membres de la GRC, notamment des dirigeants, acceptent des cadeaux, sous forme notamment de billets à des parties de hockey et des tournois de golf. Il a consulté le conseiller en matière d'éthique, qui a convenu qu'un tel comportement ne devait pas être accepté. Le comm. adj. Rogerson a pris l'initiative d'envoyer un courriel aux dirigeants de la GRC pour leur demander de refuser ce type de cadeaux. Il les a également informés qu'il lancerait une enquête aux termes du code de déontologie, mais son superviseur de l'époque, Paul Gauvin, lui a alors dit qu'il n'y avait rien de mal à accepter de tels cadeaux. La Police provinciale de l'Ontario a ensuite été chargée de faire la lumière tant sur la question que sur plusieurs marchés à fournisseur unique. Peu après, le comm. adj. Rogerson a appris qu'il serait tenu responsable de l'enquête et a été éliminé de l'équipe de haute direction de la GRC. Puis on lui a offert une affectation normalement attribuée à un sergent d'état-major.

Il ne fait aucun doute que d'autres ont fait des révélations sous le sceau du secret, mais il est fort probable que la plupart se sont tus et ont fermé les yeux sur les agissements suspects de collègues, car ceux qui ont cherché à dénoncer des actes répréhensibles ont été de toute évidence sévèrement punis. (Le seul à ne pas avoir subi de représailles était le s.é.-m. Ron Lewis, sans doute parce qu'il était représentant des

16 Réunion 50, 15 h 45.

17 Rapport Brown, paragraphe 3.3.2.

relations fonctionnelles et qu'il a pris sa retraite de la GRC en 2004.) Le surint. pr. Macaulay a expliqué au Comité pourquoi il n'y a pas eu plus d'employés de la GRC qui ont signalé ces agissements :

En fin de compte, c'est là un message très clair signifiant aux employés de ne pas se faire remarquer. Avons-nous parlé de la raison pour laquelle d'autres ne se manifestent pas? Oui, nous l'avons fait. Et nous lui avons dit très clairement que nul n'était satisfait et que personne ne pensait que quelque chose allait être fait¹⁸.

Que le surint. pr. Macaulay, M^{me} Revine et le comm. adj. Rogerson aient décidé de révéler ces actes fautifs est d'autant plus méritoire que la culture dominante à la GRC mise davantage sur la loyauté et la discipline que sur l'intégrité et l'honnêteté. Dans de telles circonstances, la divulgation d'actes répréhensibles suppose un courage et une ténacité encore plus considérables. Chacune de ces personnes a souffert de s'être manifestée. Leur réputation et leur carrière ont été menacées au sein même de la GRC, et elles ont compromis leur santé et leurs relations personnelles. Le Comité est convaincu que ces personnes ont illustré les vraies valeurs de la GRC, à savoir l'honnêteté, l'intégrité, le professionnalisme, la compassion, le respect et la responsabilité. Par ailleurs, ceux qui ont fait subir des représailles à ces personnes ont fait montre de valeurs diamétralement opposées : manque d'intégrité, comportement non professionnel et manque de respect.

Le Comité est heureux que l'ancienne comm. Beverly Busson ait remis la Citation du Commissaire, la plus haute distinction de la GRC, au s.é.-m. Mike Frizzell, au s.é.-m. Ron Lewis, au surint. pr. Fraser Macaulay, à M^{me} Denise Revine et au s.é.-m. Steve Walker¹⁹. Le 21 novembre 2007, le Comité des comptes publics a présenté un rapport à la Chambre des communes dans lequel il félicitait ces cinq personnes, de même que le comm. adj. Bruce Rogerson²⁰, pour leurs actes. Le Comité est déçu de voir que la GRC n'a pas jugé bon de rétablir la réputation et l'honneur de ce dernier, bien que son intégrité et ses gestes courageux aient mené à une enquête par la Police provinciale de l'Ontario et à des mesures disciplinaires contre de nombreux hauts fonctionnaires de la GRC. Par conséquent de quoi, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que la Gendarmerie royale du Canada félicite le commissaire adjoint Bruce Rogerson pour les efforts qu'il a déployés pour mettre un terme à l'acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité par des dirigeants de la GRC et qu'elle réintègre le plus rapidement possible

18 Réunion 49, 16 h 35.

19 Voir Tonda MacCharles, « *High cost of whistleblowing; Five RCMP employees exposed a scandal at the top. Now they reflect on the price they paid* », *Toronto Star*, 30 juin 2007, page A15.

20 Comité permanent des comptes publics, Premier rapport, 39e législature, 2e session, 21 novembre 2007.

dans leurs fonctions originales, si elles le souhaitent, toutes les personnes ayant été rétrogradées ou relevées de leurs fonctions.

Amélioration de la procédure de divulgation des actes répréhensibles

Pendant la période en question, la Politique du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail était en vigueur. Le surint. pr. Macaulay, M^{me} Revine et le comm. adj. Rogerson ont respecté cette politique, qui dispose que l'on doit épuiser tous les recours internes avant de communiquer avec le commissaire à l'intégrité de la fonction publique. M^{me} Revine a fait part de ses préoccupations à son supérieur. Le surint. pr. Macaulay ne pouvait faire de même parce qu'il était justement question de son supérieur; il s'est donc adressé au conseiller en matière d'éthique. Le comm. adj. Rogerson s'est entretenu avec son superviseur, qui ne l'a pas appuyé et a également communiqué avec le conseiller en matière d'éthique de l'époque. Ce dernier, le comm. adj. Spice, a expliqué au Comité qu'il était également possible de sortir de l'organisation :

Quand j'étais conseiller en matière d'éthique, j'étais également l'agent supérieur pour la dénonciation à l'interne d'actes répréhensibles en milieu de travail. C'était une politique du Conseil du Trésor. Selon la façon dont la politique était structurée — et la GRC devait l'appliquer — si une question avait atteint le niveau requis et que rien n'était fait, l'étape suivante était de se tourner vers l'extérieur de l'organisation, vers le commissaire à l'intégrité de la fonction publique, qui était M. Ted Keyserlingk à l'époque²¹.

Par ailleurs, l'ancienne politique du Conseil du Trésor interdisait les représailles. Or, comme le comm. adj. Spice a pris sa retraite en novembre 2003 et la personne qui l'a remplacé, Mike Séguin, avait été le superviseur de Dominic Crupi, le surint. pr. Macaulay et M^{me} Ravine ont perdu l'appui nécessaire pour trouver un recours hors de la GRC, étant donné que la culture paramilitaire de la GRC n'encourageait pas — et n'encourage toujours pas sans doute — ses membres à exposer les problèmes internes à des étrangers.

Il est malheureux que la GRC n'ait pas soutenu son personnel. Bien qu'elle ait été dotée d'une politique administrative relative à la divulgation d'actes fautifs, elle n'y a pas adhéré. Non seulement la GRC a hésité à faire la lumière sur les agissements en question, mais en plus elle a imposé des représailles aux dénonciateurs. Il incombait au sous-ministre responsable, en l'occurrence le commissaire de la GRC, d'appliquer la politique. Or, le comm. Zaccardelli semble avoir été plus soucieux d'asseoir son autorité et son contrôle sur l'organisation que désireux de sanctionner les contrevenants et d'encourager les dénonciations. En 2001, il n'avait rien fait lorsque le s.é.-m. Lewis lui avait fait part pour la première fois de ses préoccupations sur les agissements de M. Ewanovich — il a mis un

21 Réunion 71, 9 h 20.

terme à la première enquête criminelle deux jours seulement après son déclenchement — et il a semblé hésiter à en amorcer une autre face aux preuves documentées d'actes répréhensibles mises au jour par la vérification interne. En outre, le comm. Zaccardelli était personnellement responsable de la mutation temporaire du surint. pr. Macaulay hors de l'organisation.

Le Comité est très déçu du comportement du comm. Zaccardelli. En tant que commissaire, il occupait un poste de direction et de confiance, mais il n'a pas répondu aux énormes attentes liées à un poste de cette importance. Le comm. Zaccardelli peut être largement blâmé de l'atteinte à la réputation de la GRC et de la baisse du moral des troupes qui ont été causées par ce scandale. Bien que le Comité n'ait reçu aucune preuve de l'implication du comm. Zaccardelli dans les irrégularités, ce dernier n'a rien fait pour veiller à ce que toutes les personnes impliquées soient tenues responsables en ordonnant rapidement la tenue d'une enquête approfondie et en prenant des mesures disciplinaires à l'encontre de tous les fautifs. Au contraire, il a fait comme s'il n'avait rien entendu lorsque des allégations d'abus de pouvoir ont été portées à son attention en 2001 et il a démis de leurs fonctions ceux qui avaient signalé les irrégularités afin qu'ils ne puissent donner d'autres détails sur ces irrégularités. Le commissaire de la GRC doit prêcher par l'exemple et son comportement doit être irréprochable. Malheureusement, le comportement du comm. Zaccardelli n'a pas été à la hauteur. Selon les témoignages recueillis, il ne se serait pas toujours laissé guider par les valeurs de la GRC que sont l'intégrité, l'honnêteté, le professionnalisme, la compassion, le respect et l'obligation de rendre compte. En conséquence, le Comité recommande :

Recommandation 4

Que la Chambre des communes exprime sa déception pour le manque de leadership dont a fait preuve l'ex-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada Guilliano Zaccardelli durant l'enquête sur les irrégularités découvertes dans la gestion des régimes d'assurances et de retraite de la GRC.

Les témoins de mesures de représailles à l'encontre d'employés qui divulguent des agissements répréhensibles sont moins enclins à dénoncer eux-mêmes les problèmes. Il en résulte un climat malsain de crainte et de méfiance, ce qui encourage les auteurs de trouble et incite les autres à imiter leur comportement répréhensible. Il ne serait pas déraisonnable de conclure que le style de leadership du comm. Zaccardelli a contribué à une culture qui a permis les actes fautifs. Pour empêcher que de telles situations ne se reproduisent, la GRC doit modifier sa culture interne et ses pratiques en matière de divulgation d'actes fautifs.

L'ancienne comm. Busson a expliqué au Comité comment elle essayait d'encourager davantage de membres de la GRC à divulguer des actes fautifs :

J'ai ordonné la formulation d'une initiative de contact avec les employés pour leur permettre de communiquer leurs préoccupations et plaintes, passées et présentes, au conseiller en éthique. Des messages internes ont été adressés à tous les employés pour renforcer les mécanismes et leurs droits concernant la dénonciation des actes répréhensibles et leur protection²².

L'actuelle conseillère en matière d'éthique, la commissaire adjointe Sandra Conlin, a fait savoir au Comité que 32 personnes avaient communiqué avec son bureau à ce sujet depuis le 25 avril, date à laquelle la comm. Busson avait annoncé une initiative de contact avec les employés. La comm. adj. Sandra Conlin a expliqué en termes généraux le rôle de son bureau et l'appui qu'elle a reçu du nouveau commissaire, William Elliott :

Nous nous efforçons de combler toute lacune qui découragerait ou empêcherait les employés de la GRC de se manifester s'ils ont des motifs de croire que des actes répréhensibles graves ont été commis. Notre objectif est de veiller à la mise en place de politiques et de stratégies de formation et de communication efficaces afin de promouvoir un climat dans lequel les employés peuvent honnêtement et ouvertement soulever des préoccupations, sans crainte ou menace de représailles. Je souhaite informer le comité que le Bureau du conseiller en matière d'éthique jouit du plein appui du commissaire Elliott et de l'état-major supérieur de la GRC. Le commissaire s'attend à ce que mon bureau dirige les efforts en vue de renforcer le climat en matière d'éthique et d'intégrité à tous les paliers de la GRC²³.

Par ailleurs, le système de divulgation des actes répréhensibles au sein du gouvernement fédéral a changé depuis l'adoption de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, entrée en vigueur le 15 avril 2007. Cette loi exige des organisations qu'elles nomment un administrateur général chargé d'établir un mécanisme interne de gestion de la divulgation des actes répréhensibles. Elles doivent également nommer un agent supérieur qui aura la responsabilité de recevoir et de revoir les divulgations. La Loi interdit expressément les représailles. Elle crée aussi un commissaire à l'intégrité du secteur public qui pourra recevoir les divulgations de même que les plaintes relatives à des représailles.

Cette nouvelle loi crée des difficultés à la GRC puisque celle-ci doit désormais respecter deux régimes de divulgation des actes répréhensibles — le premier découlant de ses règlements en matière de dénonciation des infractions au code de déontologie et le second énoncé dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui s'applique à la fonction publique.

22 Réunion 52, 15 h 30.

23 Réunion 71, 9 h 15.

D'une part, les membres de la GRC sont tenus de divulguer tout manquement au code de déontologie de la Gendarmerie conformément aux procédures établies par le commissaire de l'organisme. Tout employé qui enfreint le code est sujet à des mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Le code de déontologie prévoit aussi l'obligation de dénoncer toute contravention, sous peine de mesures disciplinaires imposées en vertu de la partie IV de la Loi. Interrogée à ce sujet, la GRC a dit au Comité qu'elle n'a pas de politique interne sur la divulgation des manquements à son code de déontologie.

D'autre part, les membres de la GRC peuvent divulguer des actes répréhensibles aux termes de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. La Loi permet aux membres de la GRC de divulguer des actes fautifs 1) à un agent supérieur désigné (dans ce cas, le conseiller en matière d'éthique) ou à un superviseur, conformément aux procédures établies par le commissaire de la GRC ou 2) au commissaire à l'intégrité de la fonction publique. La comm. adj. Conlin a fait savoir au Comité que son bureau était en train de revoir la politique de la GRC à la lumière de la nouvelle Loi :

Nous travaillons avec le bureau de la commissaire à l'intégrité du secteur public, de même qu'avec le programme des RRF, les services juridiques de la GRC, ainsi que les normes professionnelles et la direction des examens externes. Nous passons en revue nos politiques existantes pour veiller à ce qu'elles répondent aux obligations de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et à ce que nous ayons des mécanismes en place pour régler les problèmes à cet égard de façon efficace²⁴.

Tant que cette politique ne sera pas mise au point, il ne sera pas possible d'établir les étapes à suivre à la GRC pour divulguer des actes fautifs aux termes de la nouvelle Loi.

Quoi qu'il en soit, le fait que deux régimes de divulgation cohabitent peut créer des difficultés. Si les procédures internes de la GRC en matière de divulgation sont très différentes selon qu'il s'agisse de contraventions au code de déontologie (énoncées dans les règlements de la GRC) ou d'actes fautifs (énoncées dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*), il pourrait être malaisé de savoir comment procéder.

De plus, les membres de la GRC peuvent hésiter à divulguer un acte répréhensible directement au commissaire à l'intégrité du secteur public s'ils ne sont pas certains qu'il s'agit véritablement d'une contravention au code de déontologie. Ils sont en effet tenus de suivre les procédures internes précises qu'a établies le commissaire à la GRC pour le signalement d'une violation du code de déontologie, faute de quoi ils enfreignent ce code

24 Réunion 71, 9 h 30.

et sont passibles de mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Cela est particulièrement problématique puisque les actes considérés comme répréhensibles en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pourraient pratiquement tous être traités comme une infraction au code de déontologie de la GRC. Par exemple, une mauvaise utilisation des fonds publics par un membre de la GRC constitue un acte répréhensible aux yeux de la Loi et également, en tant que « comportement scandaleux susceptible de jeter le discrédit sur la Gendarmerie », une atteinte au code de déontologie de la Gendarmerie. Par ailleurs, si les membres de la GRC n'osent pas divulguer des actes répréhensibles à une personne étrangère à la Gendarmerie, nommément le commissaire à l'intégrité du secteur public, cela va à l'encontre du but recherché, qui est de les assujettir à la Loi.

En outre, les membres de la GRC ont de bonnes raisons de craindre des mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* si, pour signaler des infractions au code de déontologie, ils choisissent de s'adresser au commissaire à l'intégrité du secteur public au lieu de suivre les procédures internes de la Gendarmerie. Qui plus est, s'ils font l'objet de mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la Loi pour ne pas avoir respecté les procédures internes, ils devront peut-être attendre fort longtemps avant de pouvoir déposer une plainte relative à des représailles auprès du commissaire à l'intégrité du secteur public. En effet, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* interdit aux membres de la GRC de déposer une plainte concernant une mesure de représailles lorsque l'objet de la plainte a déjà été traité dans le cadre de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada*.

Il ne s'agit pas ici de pures spéculations. David Brown a constaté que les employés de la GRC ne savaient à qui s'adresser en cas de problèmes, notamment en raison de la confusion créée par la coexistence de deux politiques divergentes (la première, jamais appliquée dans les faits, sur la divulgation d'actes répréhensibles, et la seconde, bien ancrée dans l'organisme, sur le signalement des contraventions au code de déontologie²⁵).

La comm. adj. Conlin a indiqué au Comité que son bureau se penche sur les deux politiques en matière de divulgation et cherche à les harmoniser. Elle nous a expliqué :

[Ce] que nous cherchons à savoir, c'est la façon dont la nouvelle loi interagit avec la *Loi sur la GRC* et quelles sont les politiques que nous devons peut-être changer pour les rendre conformes à la nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Toutefois, nous avons déjà, en 2002, une politique visant la protection des divulgateurs et les représailles. Ce que nous devons faire maintenant, c'est nous assurer qu'elle répond à toutes les exigences de la loi dans la façon dont elle interagit avec la *Loi sur la GRC*²⁶.

25 Rapport Brown, paragraphe 7.4.1.

26 Réunion 71, 10 h 30.

Toutefois, comme l'a souligné M. Brown, l'existence de deux politiques n'a pas très bien fonctionné par le passé. Il a déclaré : « Comme je l'ai souligné dans mon rapport, le fait de simplement superposer un système de protection des dénonciateurs à un autre qui comporte des dispositions relatives aux violations du code de déontologie — qui est partie prenante d'un organisme militaire ou paramilitaire — ne fonctionne pas très bien. Les liens entre les deux doivent être peaufinés²⁷. » M. Brown rappelle dans son rapport que la chaîne de commandement et les procédures édictées dans le code de déontologie ne sont pas aussi nuancées qu'une politique de divulgation en milieu de travail. Elles peuvent même servir d'armes en cas de conflits de personnalités.

Le manque de clarté et l'interaction des deux systèmes suscitent chez le Comité un certain nombre d'inquiétudes que le nouveau cadre de divulgation des actes répréhensibles à la GRC devrait régler, notamment de la manière suivante :

1. Étant donné que la politique de la GRC sur la divulgation des actes répréhensibles ne peut exiger que les membres de la Gendarmerie épuisent tous les recours internes avant de s'adresser au commissaire à l'intégrité du secteur public, il faudrait les informer qu'ils ont le droit de signaler un acte fautif directement à ce commissaire s'ils le préfèrent.
2. Les membres de la GRC ne devraient pas être passibles de mesures disciplinaires s'ils choisissent, au lieu de suivre les procédures internes en matière de divulgation de violations du code de déontologie, de signaler l'incident en tant qu'« acte répréhensible » au commissaire à l'intégrité du secteur public.
3. La GRC et la commissaire à l'intégrité du secteur public devraient élaborer de concert une politique autorisant cette dernière à informer les dirigeants de la GRC de tout acte répréhensible qui lui aurait été divulgué, si elle estime que la question devrait être traitée aux termes de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* en tant que violation du code de déontologie.
4. La GRC devrait éclaircir la procédure suivie pour imposer des mesures disciplinaires à un membre coupable d'actes répréhensibles aux termes de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*²⁸, car le lien entre la Loi et le code de déontologie de la GRC n'est pas claire.

27 Réunion 72, 14 h 50.

28 L'article 9 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* énonce que, indépendamment de toute autre peine prévue par la loi, le fonctionnaire qui commet un acte répréhensible s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement.

5. Les membres de la GRC devraient être informés qu'ils sont désormais protégés contre toute mesure de représailles lorsqu'ils signalent non seulement un acte répréhensible aux termes de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*²⁹, mais également des contraventions au code de déontologie de la GRC.

Compte tenu de ces préoccupations, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que la Gendarmerie royale du Canada clarifie les procédures énoncées dans son règlement et dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* relativement au signalement des contraventions au code de déontologie ainsi que celles prévues dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* sur la divulgation d'actes fautifs.

Le Comité a une autre préoccupation dont la résolution exigerait un changement à la Loi. Comme nous l'avons déjà mentionné, un membre de la GRC ne peut déposer une plainte relative à une question qui fait déjà l'objet d'une enquête ou d'une procédure en vertu 1) de la partie IV ou de la partie V de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (sanction disciplinaire, mesure de renvoi ou de rétrogradation) ou 2) des règlements de la GRC concernant le renvoi par mesure administrative, à moins qu'il ait épuisé tous les recours que lui offrent la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et les règlements de la Gendarmerie en la matière. Ces dispositions visent certes à éviter les procédures multiples, mais elles peuvent retarder considérablement les choses pour les membres de la GRC sujets à des mesures de représailles qui souhaitent obtenir réparation.

Pour résoudre la question, on pourrait modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* de manière à autoriser les membres de la GRC à déposer une plainte s'ils estiment faire l'objet de représailles, au même titre que n'importe quel autre fonctionnaire protégé par la Loi. Au moment du dépôt d'une plainte, les procédures prévues actuellement par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* pourraient être suspendues jusqu'à ce que le commissaire à l'intégrité du secteur public ait réglé la question. Cela éviterait les procédures multiples, et le commissaire à l'intégrité du secteur public aurait le droit de vérifier que les membres de la GRC ne sont pas injustement soumis à des sanctions disciplinaires en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* lorsqu'ils divulguent un acte répréhensible. En conséquence de quoi, le Comité recommande :

29 Le terme « représailles » est défini dans la Loi comme l'une ou l'autre des mesures suivantes : toute sanction disciplinaire, la rétrogradation, le licenciement et, s'agissant d'un membre de la GRC, son renvoi ou congédiement, toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail et toute menace à cet égard (paragraphe 2(1) et article 19).

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* de sorte que les membres de la Gendarmerie royale du Canada puissent déposer des plaintes relatives à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public, même si une procédure a été entamée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. De plus, que le commissaire à l'intégrité du secteur public et le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles soient investis de tous les pouvoirs voulus pour donner suite à ces plaintes.

Recommandation 7

Que les procédures entamées contre ces membres en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soient suspendues jusqu'à ce que leurs plaintes relatives à des représailles aient été traitées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. De plus, lorsqu'une plainte se révèle fondée, que le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ait le pouvoir de mettre fin à la procédure entamée contre son auteur en vertu de la *Loi sur la GRC*.

Recommandation 8

Qu'on apporte à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* les modifications corrélatives voulues pour garantir que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* prévaille lorsqu'un membre de la GRC dépose une plainte relative à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public.

Les membres de la GRC peuvent faire appel de mesures disciplinaires en s'adressant au Comité externe d'examen de la Gendarmerie, l'organe indépendant spécialiste des questions liées aux sanctions disciplinaires et aux griefs, établi en vertu de la partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Ce comité étudie certains griefs ainsi que les cas de sanctions disciplinaires et de mesures de renvoi ou de rétrogradation dont font l'objet des membres de la GRC. Pour les griefs, seules certaines questions peuvent lui être renvoyées. En ce qui concerne les mesures disciplinaires officielles, les membres de la GRC qui refusent une décision issue du processus disciplinaire ont toujours le droit de demander à ce que le Comité d'examen revoie leur dossier. Les pouvoirs de ce dernier ne sont toutefois pas illimités. Catherine Ebbs, présidente du Comité externe d'examen de la GRC, en décrit ainsi les limites :

Le Comité ne peut pas prendre l'initiative de lancer des examens; il doit être saisi des cas par le commissaire de la GRC. La loi énonce les types de cas qui nécessitent un examen du comité [...] Après avoir étudié toutes les questions, le président du comité

transmet ses conclusions et ses recommandations aux parties et au commissaire de la GRC, qui a le pouvoir de décision ultime dans la procédure interne. Le commissaire de la GRC doit étudier les recommandations du comité. S'il décide de ne pas les suivre, la loi exige qu'il motive son choix³⁰.

Autrement dit, avant que le commissaire ne puisse étudier un appel, il doit en saisir le Comité externe d'examen de la GRC. Et, même s'il doit tenir compte des constatations et des recommandations de ce comité, il n'est pas tenu de s'y conformer.

Les fonctionnaires, quant à eux, peuvent, après avoir épuisé toutes les procédures internes de grief, renvoyer à l'arbitrage un grief lié à une sanction disciplinaire entraînant le licenciement, la rétrogradation, la suspension ou une sanction pécuniaire³¹. En général, l'organe d'arbitrage est composé d'un ou de plusieurs membres de la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Si un grief est renvoyé à l'arbitrage et que les parties ne peuvent régler leurs différends par la médiation, les décisions de l'arbitre sont exécutoires et finales.

À la GRC, si le Comité externe d'examen n'a que le pouvoir de présenter des recommandations au commissaire et que c'est ce dernier qui prend les décisions en définitive, à quoi sert-il? On peut supposer qu'il fournit des conseils en relations de travail au commissaire, mais cela ne constitue pas un véritable processus d'appel indépendant pour les membres de la GRC. Contrairement aux fonctionnaires, les membres de la GRC ne peuvent donc recourir à aucun organe d'arbitrage indépendant lorsqu'ils interjettent appel de mesures disciplinaires. Par souci de justice et d'équité, le gouvernement doit consolider les pouvoirs du Comité externe d'examen. Le Comité des comptes publics recommande donc :

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à octroyer au Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada le pouvoir de prendre des décisions arbitrales qui soient exécutoires et finales.

Quelles que soient les procédures qui sont ou seront en place, il importe que les parties en cause soient déterminées à entendre la divulgation d'actes répréhensibles et à protéger ceux qui désirent les divulguer. Comme l'ancien conseiller en éthique, le comm. adj. Spice, l'a indiqué au Comité, c'est une question d'intégrité :

30 Réunion 71, 14 h 05.

31 Voir l'article 209 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Vous avez parlé de l'intégrité de la personne, et c'est vraiment ce [dont] il s'agit. On a beau avoir des politiques, des lois, des lignes directrices pour régir ce type de chose, s'il n'y a pas de gens assez intègres pour mettre les problèmes en lumière et les régler, on ne peut pas garantir qu'ils ne se répéteront jamais plus. Cela dépend beaucoup du personnel, si l'on veut³².

À la GRC, l'intégrité et l'appui du commissaire sont essentiels. Le comm. adj. Spice l'a formulé de la manière suivante : « Mais, en bout de ligne, la personne qui doit tenir les gens responsables est le commissaire de l'organisation. On a besoin de son appui et de la reconnaissance de son rôle pour que ce soit efficace³³. » Même si l'actuelle conseillère en éthique, la comm. adj. Conlin estime avoir l'entière collaboration de l'actuel commissaire, tout repose en fait sur la bonne volonté de cette personne. Si le commissaire devait changer d'idée, ou si un de ses successeurs ne manifestait pas les mêmes convictions, la procédure de divulgation ne serait plus efficace, et c'est ce qui s'est produit avec l'ancien comm. Zaccardelli. Pour qu'il y ait d'autres garanties que la simple bonne volonté du commissaire de la GRC, le Comité estime qu'il faudrait un organe de supervision ou d'examen externe et indépendant plus fort, ce dont il sera question dans une section ultérieure.

L'IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME DE RETRAITE

À l'instar de tous les autres employés du gouvernement, les membres de la GRC ont droit aux avantages de régimes d'assurance et de retraite. Le régime de retraite de la GRC est un régime auquel tant les membres de la GRC que le gouvernement versent des cotisations. Le régime est régi par la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*. En avril 2000, il a été proposé dans le projet de loi C-78 de modifier la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* pour que les cotisations au régime soient confiées à un office d'investissement et placées sur les marchés financiers. Depuis que cette modification a été apportée, la gestion des investissements est séparée de la gestion du régime.

Au mois de mai 2000, Dominic Crupi a été muté de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à la GRC à titre de chef d'équipe, Groupe de la politique de prestation. Au mois de septembre 2001, M. Crupi a été officiellement promu directeur du Centre national de décision en matière de rémunération (CNDR). En cette qualité, M. Crupi s'est chargé de la réalisation d'une étude de rentabilité de l'impartition de l'administration du régime de retraite de la GRC. Le supérieur hiérarchique direct de M. Crupi était Mike Séguin. Toutefois, le Comité a appris durant les audiences que M. Crupi avait court-circuité la filière hiérarchique et rendait compte directement à Jim Ewanovich, le dirigeant principal des ressources humaines.

32 Réunion 71, 9 h 50.

33 Réunion 71, 9 h 40.

Après l'adoption du projet de loi C-78, la GRC s'est penchée sur la nécessité d'impartir l'administration du régime de retraite parce que la base de données du régime requérait alors d'importantes améliorations. En décembre 2001, le Conseil du Trésor a approuvé la proposition de la GRC d'impartir l'administration de son régime de retraite. Le rapport d'analyse, qui appuyait sans réserve l'impartition de l'administration du régime, a été rédigé par deux experts-conseils engagés par M. Crupi, Anthony Koziol et Pat Casey, qui avaient tous deux travaillé avec M. Crupi à TPSGC. Cependant, le Bureau du vérificateur général a examiné l'étude de rentabilité utilisée pour justifier l'impartition de l'administration du régime de retraite et a conclu que l'étude n'était pas objective.

Le Bureau du vérificateur général a constaté que les options d'impartition énumérées dans l'étude de rentabilité avaient été fournies par Morneau Sobeco, la société à qui le contrat d'impartition a été accordé par la suite. La vérificatrice a constaté que l'étude de rentabilité était rédigée d'une façon qui défendait l'impartition complète et analysait très peu les autres options pour l'administration du régime de retraite. En plus des constatations de la vérificatrice, le Service de police d'Ottawa a souligné dans son rapport sommaire que MM. Koziol et Crupi ont tous deux reconnu que les faits et les chiffres utilisés pour les modèles présentés dans l'étude de rentabilité avaient été fournis par Morneau Sobeco. Aucune donnée de source indépendante n'a été recueillie. La GRC a accepté les estimations fournies par Morneau Sobeco sans faire d'examen supplémentaires.

Népotisme et irrégularités dans la passation des contrats

En plus des divergences relevées par la vérificatrice générale, relativement à l'impartition initiale de l'administration du régime de retraite à Morneau Sobeco, plusieurs autres pratiques discutables en matière de passation des contrats ont été mises au jour. Le Service de police d'Ottawa a réalisé une enquête criminelle sur l'administration du régime de retraite et découvert plusieurs problèmes importants relativement à l'approbation des contrats, tel que le népotisme, la passation de contrats sur appel d'offres restreint, le fractionnement de contrats et des rapports douteux avec Conseils et Vérification Canada.

Les diverses enquêtes sur l'administration du régime de retraite ont révélé que le directeur du CNDR, M. Crupi, avait fait fi des processus normaux de dotation et embauché des personnes ayant des liens d'amitié ou de parenté avec des employés du CNDR pour travailler à la correction de la base de données du régime de retraite. La plupart de ces personnes ont été embauchées comme étudiants, mais on n'a pas utilisé le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant, et on leur a accordé un salaire plus élevé que celui habituellement versé à des étudiants. Le personnel des ressources humaines de la GRC a dit à la vérificatrice générale qu'en raison des contraintes de temps et de la charge de travail, il avait autorisé M. Crupi à embaucher lui-même des employés occasionnels plutôt que de suivre le processus de dotation. Lorsque le Service de police d'Ottawa a interrogé 65 de ces employés occasionnels, il a constaté que 49 d'entre eux avaient des amis ou des membres de leur famille à l'emploi de la GRC. Par la suite, la GRC a amélioré ses pratiques de dotation; depuis 2004, la GRC requiert que le plan de dotation du CNDR soit

intégré à l'information fournie au Secrétariat du Conseil du Trésor et revu par le Comité de surveillance des finances relatives aux pensions de retraite.

Le Comité se préoccupe du fait que la GRC ait pu autoriser des employés n'ayant aucune formation dans le processus d'approvisionnement à pratiquer du népotisme et à accorder des contrats d'une valeur maximale de 20 millions de dollars. Le fait que cela ait pu se poursuivre pendant si longtemps est d'autant plus troublant étant donné que la question des pratiques douteuses de M. Crupi en matière de passation de contrats avait déjà été signalée dans une note d'information en 2002. En effet, Shawn Duford, qui travaillait au Service des acquisitions et contrats de la GRC, a souligné dans cette note :

Les pratiques d'approvisionnement douteuses relatives au projet de réforme des régimes de retraite, et plus précisément au gestionnaire de projet, M. Dominic Crupi. M. Crupi a conclu avec CVC un certain nombre de conventions de services dont le coût se monte à plus de 2,5 millions de dollars. Or M. Crupi ne jouit pas du pouvoir délégué nécessaire pour conclure de telles ententes³⁴.

Selon le s.é.-m. Frizzell, cette note d'information a été portée à l'attention du superviseur direct de M. Crupi, Mike Séguin, du personnel supérieur des acquisitions de la GRC et, enfin, du s-comm. Paul Gauvin, l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC. En outre, Jim Ewanovich, le dirigeant principal des Ressources humaines, qui était responsable de l'administration des régimes de retraite et d'assurances et à qui rendait compte M. Crupi, a été informé des irrégularités dans la passation des contrats et a été appelé à enlever à M. Crupi ses pouvoirs de passation des contrats. Selon le s-comm. Gauvin, M. Crupi a perdu ses pouvoirs de passation des contrats³⁵. Toutefois, comme le s.é.-m. Frizzell l'a dit, cette note d'information n'a guère eu de suites.

Le Comité se demande pourquoi le s-comm. Paul Gauvin, l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC, a été incapable de retirer complètement et définitivement à M. Crupi son pouvoir de signature. Le s.é.-m. Frizzell a dit au Comité que lorsque le s-comm. a retiré ce pouvoir à M. Crupi, c'était un peu comme « me retirer mon permis de conduire afin que je ne puisse pas me rendre à Vancouver, puis me déposer à l'aéroport³⁶ ». Il a ajouté :

Quelqu'un au service de l'approvisionnement exerçait toujours un rôle de surveillance. L'Approvisionnement continuait de parapher tous les contrats. Ce qui était en train de se passer n'a échappé à aucun des employés de l'Approvisionnement avec lesquels j'ai parlé. Tout simplement, personne n'y faisait rien.

34 Réunion 60, 16 h 30.

35 Réunion 51, 17 h 05.

36 *Ibid*, 17 h 10.

Le Comité a appris avec stupeur que l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC n'avait pu empêcher un employé de la GRC de se livrer à des pratiques contractuelles inacceptables. Étant donné l'importance de son poste, l'administrateur supérieur des Affaires financières de n'importe quelle organisation du gouvernement devrait mettre en place des mécanismes appropriés afin que les employés suivent les politiques et procédures acceptées en matière de passation des marchés, et ne devrait pas essayer de faire porter la responsabilité des problèmes à un organisme externe, en l'occurrence Conseils et Vérification Canada. Il ne suffisait pas de retirer à M. Crupi le pouvoir de passer des contrats pour ensuite l'autoriser à en passer par d'autres moyens. Lorsqu'un problème a été identifié, il incombe à l'administrateur supérieur des Affaires financières de veiller à ce qu'il ne se reproduise plus, ce que le s.-comm. n'a pas fait.

En plus de s'interroger sur les raisons pour lesquelles M. Crupi est demeuré capable de passer des contrats par l'intermédiaire de Conseils et Vérification Canada, le Comité est fort troublé de savoir que M. Gauvin n'ait pas cru que la conduite de M. Crupi était de son ressort. Il estimait que M. Crupi ne relevait pas de lui parce qu'il travaillait au service des ressources humaines et non à Gestion générale et Contrôle. Le s.-comm. Paul Gauvin a déclaré qu'il ne pouvait prendre aucune mesure à l'endroit de M. Crupi parce que « [c]'est une question de ressources humaines. Moi, je m'occupe de finances, et je ne fais pas de recommandations sur qui doit être renvoyé et qui ne le doit pas³⁷ ». Le Comité n'arrive pas à croire que l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC n'ait pu ni intervenir personnellement ni demander à quelqu'un d'autre de le faire alors qu'il savait qu'il se commettait des irrégularités dans la passation des marchés.

En dépit des recommandations faites dans cette note d'information à la direction du service de l'approvisionnement de la GRC et au s.-comm. Gauvin, M. Crupi a continué de pratiquer la passation de contrats sur appel d'offres restreint en recourant très fréquemment aux services de Conseils et Vérification Canada (CVC). Le Comité a été incapable de déterminer comment M. Crupi a pu continuer de recourir aux services de CVC après avoir perdu ses pouvoirs de passation des contrats. Le Comité juge troublant que M. Crupi ait délibérément enfreint les règles de passation des marchés alors qu'il se savait surveillé par des employés du service de l'approvisionnement de la GRC, conformément à la recommandation faite par M. Duford dans sa note d'information.

Au moment de l'enquête, CVC faisait partie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et avait pour fonction de fournir un service plus rapide que ne pouvaient le faire les divisions des contrats et de l'approvisionnement des autres ministères. CVC pouvait assurer ce service plus rapide parce qu'il avait des employés qui étaient affectés aux processus d'approvisionnement complexes. CVC prélevait des frais de 15 p. 100 sur les contrats pour financer les services qu'il fournissait aux autres ministères.

37 *Ibid*, 16 h 55.

80. Lorsqu'il avait besoin d'un fournisseur, M. Crupi avait coutume d'en informer son contact à CVC, Frank Brazeau. M. Crupi indiquait qu'un contrat était nécessaire ainsi que le nom du fournisseur souhaité. De façon générale, M. Crupi communiquait à M. Brazeau, par courriel, les détails du contrat, y compris les indemnités quotidiennes souhaitées, le genre de processus d'approvisionnement envisagé et l'énoncé de travail. Un examen réalisé par KPMG Forensic a révélé que plusieurs des contrats à fournisseur unique accordés sous la direction de M. Crupi étaient à des fournisseurs qui avaient déjà obtenu des contrats par le truchement du système d'approvisionnement de la GRC, comme Anthony Koziol et Pat et Kim Casey. Essentiellement, M. Crupi manipulait les règles de passation des contrats du gouvernement afin que les contrats soient accordés à des fournisseurs faisant partie de son groupe de fournisseurs préférés.

TPSGC a demandé à KPMG Forensic de faire une analyse et un examen détaillés de plusieurs contrats gérés par CVC pour le Centre national de décision en matière de rémunération. Comme l'a dit Greg McEvoy, partenaire associé chez KPMG :

[...] nous estimons que la gestion et l'administration de ces contrats, dans leur ensemble, ne respectaient pas la politique du Conseil du Trésor. L'impartition n'a pas été faite d'une manière qui résisterait à un examen public en rapport avec la prudence et la probité. Ces méthodes n'ont pas facilité l'accès aux contrats ni encouragé la concurrence, bien au contraire. Il n'y a pas eu d'équité dans l'utilisation des deniers publics. En particulier, nous avons constaté qu'on avait facilité l'octroi de contrats à des sources privilégiées, qu'on avait fractionné des marchés et établi des contrats rétroactivement pour du travail déjà accompli³⁸.

Bien que M. Brazeau ait déclaré que le travail accompli pour M. Crupi était une pratique normale au CVC, Shahid Minto, de TPSGC, a déclaré :

[...] tous les marchés qui sont passés par le gouvernement le sont conformément au règlement sur les marchés du gouvernement ou à la politique du Conseil du Trésor. Cette politique stipule, entre autres choses, que « les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre et ils doivent résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics ». Il n'y a eu aucune exemption de cette politique pour CVC ou pour qui que ce soit à CVC³⁹.

David Marshall, le sous-ministre de TPSGC au moment des audiences du Comité sur cette question, a résumé les relations contractuelles entre le CNDR et CVC en disant qu'à son avis toute l'affaire est « ignoble » et qu'il s'agit « d'une procédure tout simplement truquée⁴⁰ ». Le Comité souscrit à cette franche évaluation et se réjouit d'entendre la vérificatrice générale dire que la GRC a resserré ses contrôles internes en matière de

38 Réunion 55, 15 h 30.

39 Réunion 62, 17 h 10.

40 Réunion 55, 16 h 20.

passation de contrats⁴¹. Toutefois, étant donné la liste des irrégularités commises à CVC au cours de la période en cause, le Comité craint que d'autres actes répréhensibles graves n'y aient été commis. CVC a été réorganisé en 2005-2006, et ses services de passation des contrats et d'approvisionnement ont par la suite été traités par l'Unité centrale des services d'acquisitions de TPSGC. Compte tenu des irrégularités rapportées ici, le Comité craint que les marchés passés par CVC avant 2005-2006 n'aient pas tous été parfaitement conformes à la politique en la matière, et pour cette raison, il recommande :

Recommandation 10

Que la vérificatrice générale du Canada fasse une vérification des pratiques contractuelles de Conseils et Vérification Canada durant les dix dernières années.

En plus des irrégularités dans la passation de contrats concernant l'administration du régime de retraite, la vérificatrice générale a souligné plusieurs problèmes de passation de contrats dans l'administration et l'impartition du régime d'assurances. Les questions concernant l'impartition de l'administration du régime d'assurances feront l'objet du prochain chapitre du présent rapport.

Formation

À l'issue de chacune des enquêtes sur l'administration du régime de retraite, on a conclu que M. Crupi et d'autres membres du personnel du CNDR avaient mal utilisé les ressources et contourné les contrôles de gestion. Le Bureau du vérificateur général a ainsi découvert que M. Crupi avait attribué des contrats de consultation évalués à plus de 20 millions de dollars et qu'il avait passé outre aux contrôles afin d'éviter de soumettre les contrats au processus d'appel d'offres. De plus, le Bureau du vérificateur général a découvert qu'une somme de plus de 3,1 millions de dollars avait été imputée à tort au régime de retraite puisqu'elle avait servi à payer les dépenses de projets en ressources humaines de la GRC qui auraient dû être imputées aux crédits parlementaires. Cette mauvaise utilisation des fonds a eu pour effet de libérer les gestionnaires responsables de ces projets des pressions budgétaires qui pesaient sur eux⁴².

Durant les audiences du Comité sur cette question, M. Crupi a déclaré à maintes reprises qu'il n'était pas un expert en approvisionnement. Par exemple, M. Crupi a dit : « Je n'ai jamais été un spécialiste en matière d'approvisionnement. Je n'en ai jamais reçu de formation. C'est pour cela que j'ai embauché quelqu'un d'autre pour le faire⁴³. » Garry

41 Vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.18.

42 *Ibid*, paragraphe 9.13.

43 Réunion 55, 16 h 50.

Roy, un autre employé du CNDR personnellement engagé par M. Crupi pour faire des travaux à son domicile, a dit aux audiences du Comité qu'il ne s'était « jamais occupé de contrats ni d'approvisionnement. Je n'ai aucune expérience ni aucune formation dans ces domaines et je ne connaissais pas les politiques du Conseil du Trésor en matière contractuelle. Cela ne faisait pas partie de mes responsabilités et je n'étais pas habilité à fournir des services de consultation ni à conclure des marchés avec quelque tierce partie que ce soit⁴⁴. »

L'explication de M. Crupi, voulant qu'il ne se conformait pas aux politiques de passation des contrats en raison d'un manque de formation dans le domaine a été consignée dans la vérification interne de l'administration du régime de retraite de la GRC. Il a été souligné dans la vérification qu'un manque de connaissances approfondies des politiques de passation des contrats de la part des gestionnaires du régime de retraite explique, en partie du moins, le non-respect des politiques de passation des contrats. Mais comme M. Crupi a continué de passer des contrats même après avoir prétendument perdu son pouvoir de signature, cette explication est tout sauf convaincante.

Le Comité se préoccupe vivement du fait que de si mauvaises pratiques de passation de contrats aient pu se poursuivre si longtemps à la GRC. Le Bureau du vérificateur général souligne, dans son rapport, que la GRC a pris des mesures pour resserrer ses contrôles en matière de passation de contrats. En fait, le Service des acquisitions et contrats de la GRC veille maintenant à ce qu'on rappelle aux gestionnaires les politiques de passation de contrats de la GRC et à ce que le personnel affecté à l'approvisionnement reçoive une formation obligatoire sur les valeurs et l'éthique. Le Comité approuve ces mesures, mais croit qu'on pourrait faire plus pour assurer le respect des politiques de passation des contrats. Par conséquent, afin d'éviter les excuses du genre « Je ne suis pas un expert en approvisionnement » pour passer outre aux contrôles dans la passation des contrats, le Comité recommande :

Recommandation 11

Que tous les membres et employés de la Gendarmerie royale du Canada exerçant tout pouvoir de passation de contrats suivent un programme de formation sur la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

Recommandation 12

Que tous les marchés du gouvernement du Canada comportent une clause stipulant que l'entrepreneur doit se conformer à la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

44 Réunion 66, 16 h 00.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada fasse une enquête pour déterminer s'il est possible de récupérer de l'argent d'entrepreneurs ou d'individus qui ont reçu des avantages auxquels ils n'avaient pas droit.

Les exigences relatives à l'après-mandat

Selon la Politique des marchés du Conseil du Trésor, une extrême vigilance est de mise dans la passation de contrats avec des anciens employés qui touchent une pension du gouvernement. En pareils cas, l'octroi du marché ne doit donner prise à aucune allégation de favoritisme ou de passe-droit. De plus, si l'employé en cause est retraité depuis moins d'un an et touche une pension, les honoraires prévus doivent faire l'objet d'une réduction conformément à une formule particulière.

Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* précise que les ex-fonctionnaires doivent réduire au minimum la possibilité de se trouver dans des situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels lorsqu'ils passent des contrats avec le gouvernement : « Sans limiter indûment leurs possibilités de chercher un autre emploi, les ex-fonctionnaires doivent réduire au minimum la possibilité de se trouver dans des situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels entre leur nouvel emploi et leurs dernières responsabilités dans la fonction publique fédérale⁴⁵. »

La Politique des marchés du Conseil du Trésor dispose que les autorités contractantes devraient faire preuve de discernement lorsqu'elles passent un contrat avec des anciens employés qui touchent une pension⁴⁶. La politique prévoit que les autorités contractantes devraient mettre en équilibre le souhait de respecter le droit des particuliers d'utiliser leurs connaissances et leurs compétences pour gagner de l'argent et la nécessité de protéger le droit du public d'avoir l'assurance raisonnable que l'intérêt public n'en souffrira pas. Si le travail faisant l'objet du contrat est très semblable à celui que faisait le retraité avant sa retraite, les autorités contractantes devraient être en mesure de justifier pourquoi le travail n'a pas été confié au successeur du retraité. Pour dissuader les intéressés de recourir à la pratique de l'embauche d'un fournisseur qui vient de quitter la fonction publique et qui touche une pension du gouvernement, la politique prévoit que les honoraires prévus doivent faire l'objet d'une réduction conformément à une formule particulière, quels que soient le montant des honoraires ou la valeur du contrat.

45 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, 2003. Accessible en ligne au site : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve_e.pdf.

46 Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les marchés*. Accessible en ligne au site http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcpubs/Contracting/contractingpol_e.asp.

Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels ces règles ne sont pas toujours observées. Un exemple de la façon dont les règles relatives à l'après-mandat ont été violées a été clairement exposé dans l'examen réalisé par KPMG sur les contrats passés par le CNDR par l'entremise de Conseils et Vérification Canada (CVC), sous la direction de Frank Brazeau. Abotech Inc, une société d'experts-conseils appartenant à l'ancien député David Smith, a obtenu deux contrats liés au CNDR pour les services de consultation fournis par Michael Onischuk. Celui-ci a été présenté à M. Brazeau par un autre expert-conseil travaillant avec le CNDR, Anthony Koziol. M. Onischuk voulait travailler de manière plus permanente avec le CNDR, mais M. Brazeau l'a informé qu'étant donné qu'il était un fonctionnaire retraité, les règles de l'après-mandat s'appliquaient à sa situation. M. Brazeau a dit à M. Onischuk qu'il pouvait contourner ces règles en étant embauché par l'entremise d'une société d'experts-conseils et l'a donc dirigé vers Abotech Inc.

L'expérience de M. Onischuk avec Abotech suit un schéma d'événements où les experts-conseils sont dirigés vers Abotech par CVC. Ce schéma a été décrit par le propriétaire d'Abotech, David Smith, dans une entrevue avec les examinateurs de KPMG. M. Smith a dit à ces derniers qu'il recevait des appels d'experts-conseils qui lui disaient que CVC les avait dirigés vers Abotech. Les experts-conseils en cause étaient souvent des fonctionnaires retraités qui s'inquiétaient des règles relatives à l'après-mandat et qui souhaitaient, par conséquent, être embauchés par Abotech afin de contourner ces règles. Les experts-conseils ajoutaient alors qu'ils souhaitaient passer un contrat par le truchement d'Abotech et qu'un contrat allait bientôt être offert. M. Smith acceptait la proposition, et les experts-conseils faisaient parvenir leur CV à CVC qui le versait aussitôt à sa base de données. Lorsque l'appel d'offres était fait par CVC, Abotech présentait une soumission.

M. Brazeau a expliqué au Comité qu'il est courant que d'anciens employés, comme des fonctionnaires retraités, passent par des sociétés d'experts-conseils pour obtenir des contrats. Lorsqu'ils sont embauchés par une société d'experts-conseils pour travailler sur un contrat, les anciens employés ne paient pas de pénalité sur leur pension. Ainsi, passer par une société d'experts-conseils est un moyen pour les anciens employés d'éviter de payer une pénalité sur leur pension⁴⁷. Greg McEvoy, de KPMG Forensic, a également déclaré que M. Smith avait permis à M. Onischuk de passer par Abotech pour contourner les lignes directrices de l'après-mandat auxquelles les anciens fonctionnaires doivent se conformer⁴⁸.

Le Comité craint que les lignes directrices de l'après-mandat, qui visent à éviter de possibles conflits d'intérêts et la double rémunération provenant des pensions et des marchés obtenus, ne soient enfreintes de façon flagrante. Toutefois, David Marshall, qui

47 Réunion 55, 16 h 00.

48 *Ibid*, 16 h 05.

était sous-ministre de TPSGC durant une partie des audiences du Comité sur cette question, a déclaré que :

[Cette pratique] serait sans doute très difficile à déterminer, parce que les contrats se font au nom d'une compagnie et l'on ne sait pas nécessairement qui fait le travail⁴⁹.

En outre, M. Marshall a déclaré qu'il croyait que « les gens profitaient seulement du flou des règles en la matière ». Il a ajouté :

Mais, selon moi, le Secrétariat du Conseil du Trésor souhaiterait sans doute un renforcement, peut-être même en demandant au ministère une déclaration comme quoi cela ne devrait pas se faire ou quelque chose de cet ordre, parce que je pense que cela nuit à tous les fonctionnaires, cette idée d'une collusion ou d'une entraide pour contourner les règles. Cela n'aide personne. Je pense donc qu'un renforcement serait sûrement une bonne chose⁵⁰.

Le Comité estime que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait trouver le moyen de renforcer les éléments de la politique de passation de contrats qui sont violés.

La politique sur les marchés énonce que le système de soumissions par voie électronique permet de gérer avec efficacité le caractère délicat de la passation de contrats avec des anciens fonctionnaires. Cependant, comme le Comité l'a entendu durant les audiences sur la question de l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC, le système de soumissions électroniques n'a pu empêcher que des anciens fonctionnaires contournent les lignes directrices de l'après-mandat en passant des contrats par l'entremise de sociétés d'experts-conseils. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire mieux respecter la politique sur les contrats afin de limiter les violations des règles sur l'après-mandat.

Il est d'autant plus important de trouver un moyen de renforcer l'application des règles sur l'après-mandat que la fonction publique sera touchée par une vague de départs à la retraite d'ici une dizaine d'années. Le Comité estime qu'il est capital que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec ses partenaires gouvernementaux afin de trouver le moyen de renforcer l'application des règles sur l'après-mandat. Le Comité croit aussi qu'obliger les entrepreneurs à confirmer qu'aucun de leurs employés n'est soumis aux règles sur l'après-mandat permettrait de renforcer la Politique des marchés. Le Comité recommande donc :

49 *Ibid*, 17 h 15.

50 *Ibid*, 17 h 45.

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada oblige tous ses entrepreneurs et leurs sous-traitants à confirmer que ni leurs employés ni eux-mêmes n'enfreindraient les règles relatives à l'après-mandat qui sont énoncées dans la Politique des marchés du Conseil du Trésor en acceptant un marché.

Le Comité croit aussi que les entrepreneurs auxquels des marchés ont été adjugés autrement qu'en parfaite conformité avec la Politique des marchés ne devraient plus être admissibles aux marchés du gouvernement du Canada. Aussi le Comité recommande-t-il :

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada refuse à jamais de passer des marchés avec un entrepreneur qui a commis un acte répréhensible dans l'exercice de ses fonctions ou en collusion avec un fonctionnaire.

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada refuse à tout jamais d'octroyer le pouvoir de passer des marchés à des fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible dans l'exercice de leurs fonctions ou en collusion avec des entrepreneurs.

Présentation de rapports au Parlement

Les rapports ministériels sur le rendement (RMR) constituent l'un des principaux mécanismes qui permettent aux parlementaires et aux Canadiens de s'informer au sujet du rendement des ministères. Il s'agit de documents produits par chaque ministère qui rendent compte des résultats obtenus par rapport aux attentes en matière de rendement énoncées dans leurs rapports sur les plans et les priorités. Les RMR fournissent des renseignements sur le progrès réalisé jusqu'ici par le ministère ou l'organisme en vue d'atteindre ses objectifs stratégiques.

Comme nous l'avons déjà indiqué, au moment de l'enquête sur l'administration du régime de pension, Conseils et Vérification Canada (CVC) faisait partie de TPSGC. Ainsi, le rendement de CVC était déclaré par l'entremise du RMR de TPSGC. Les RMR de 2002-2003 et 2003-2004 du ministère précisent que CVC « a accompli des progrès satisfaisants par rapport aux résultats planifiés et a répondu généralement aux attentes relatives à son rendement. Ces résultats sont très comparables à ceux de l'exercice précédent, ce qui

laisse entendre que le niveau de prestation de services est constant⁵¹. » Plus loin, on peut lire que CVC a « réussi à continuer de participer massivement aux dossiers d'intérêt public⁵² ».

Dans le RMR de TPSGC pour 2004-2005, on peut lire que :

En 2005-2006, le mandat de l'organisme fera l'objet d'un examen dans le cadre du processus de renouvellement du mandat de CVC, et ce, surtout en ce qui concerne l'approvisionnement de services. À la lumière des constatations préliminaires, le sous-ministre a décidé qu'au début de mai 2005, les activités d'approvisionnement seront effectuées par l'Unité centrale des services d'acquisitions de TPSGC afin d'améliorer la répartition des tâches et l'uniformité de pratiques d'approvisionnement à l'échelle du Ministère⁵³.

Le RMR de 2004-2005 mentionne un changement à l'administration des services d'acquisition de CVC, mais ne précise pas pourquoi ces changements ont dû être faits. Par conséquent, il n'est pas question dans les RMR du ministère de la période où se sont produites les irrégularités contractuelles à CVC.

M. Marshall, sous-ministre à TPSGC à l'époque où le Comité a tenu des audiences sur cette question, a confirmé au Comité que les irrégularités contractuelles à CVC n'avaient pas été explicitement mentionnées dans le RMR du ministère⁵⁴. M. Shahid Minto, l'actuel agent principal de gestion des risques à TPSGC, a déclaré que :

Ce que nous avons inscrit dans nos DP est que nous scindions les services et changions les mandats. Nous n'avons pas abordé tous les motifs qui nous y amenaient, mais nous avons expliqué certaines des choses que nous faisons là-bas⁵⁵.

Le Comité a déjà exprimé ses inquiétudes au sujet de la qualité de l'information contenue dans les rapports produits par les ministères à l'intention du Parlement. Si les RMR ne décrivent pas en détail ce qui se passe, tant pour ce qui est des éléments positifs que négatifs, au sein des ministères, les parlementaires ou les Canadiens cesseront de les prendre au sérieux. Les ministères préféreraient sans doute garder sous silence les résultats négatifs, mais ils doivent les déclarer si nous voulons que ces rapports soient crédibles. La situation en l'occurrence indique à quel point il est important de tout déclarer : si le Comité ne s'était pas penché sur cette question, il n'aurait peut-être jamais su pourquoi les changements ont été apportés à CVC selon le RMR de TPSGC.

51 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Rapport sur le rendement*, 2002-2003 et 2003-2004.

52 *Ibid.*

53 *Ibid.* 2004-2005.

54 Réunion 55, 18 h 20.

55 Réunion 62, 16 h 55.

Le Comité comprend que même si le président du Conseil du Trésor dépose les RMR au Parlement, chaque ministre est responsable de l'information que contient le rapport de son ministère. Il comprend également, toutefois, que le Secrétariat du Conseil du Trésor publie des lignes directrices pour aider les ministères à préparer leurs RMR. Et ces lignes directrices prévoient que :

le contenu de ces rapports doit être **pertinent, fiable, équilibré et comparable**, afin de brosser, à l'intention des parlementaires et des Canadiens, un tableau exhaustif et efficace des plans du gouvernement et de l'utilisation qui est faite de l'argent des contribuables⁵⁶.

Le Comité croit que le Secrétariat pourrait appliquer ces lignes directrices sur la préparation des RMR et inviter les ministères à s'efforcer de produire un rapport équilibré. Afin d'améliorer la qualité des rapports présentés au Parlement, le Comité recommande :

Recommandation 17

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères respectent les lignes directrices afin de s'assurer que le contenu des rapports ministériels sur le rendement soit équilibré.

IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME D'ASSURANCES

En décembre 1999, le Centre national de décision en matière de rémunération (CNDR) a demandé à la Great-West, compagnie d'assurance-vie, de lui présenter une estimation des coûts qu'entraînerait la prise en charge par elle des services d'administration des régimes d'assurances de la GRC. Jusqu'à ce moment-là, la Great-West n'avait été que le souscripteur des régimes d'assurances.

Dominic Crupi, le directeur du CNDR, a demandé à la Great-West de se préparer à l'impartition de l'administration des régimes d'assurances de la GRC. Ce travail préparatoire a été réalisé par la Great-West sans contrat, ce qui est contraire à la réglementation relative à la passation des contrats.

En décembre 2001, après que la Great-West eut travaillé sur le projet pendant plusieurs mois, la GRC a modifié les exigences de sorte que la Great-West a déterminé qu'elle serait incapable de fournir tous les services demandés à la date prévue. Étant donné que Morneau Sobeco avait déjà passé un marché pour administrer le régime de retraite de la GRC, la Great-West a proposé au CNDR d'offrir l'impartition à cette société.

56 Secrétariat du Conseil du Trésor, Guide de préparation de la Partie III du Budget des dépenses 2008-2009 : rapports sur les plans et les priorités et rapports sur le rendement, page 7. Soulignement dans l'original. Disponible en ligne à : <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/guide/guide-fra.pdf>.

Après avoir reçu un appel de Pat Casey (qui travaillait pour M. Crupi à l'administration du régime de retraite de la GRC), Morneau Sobeco a présenté une proposition d'impartition relative au régime d'assurances à Garry Roy dans laquelle cette société demandait 450 000 \$ pour les coûts de démarrage et 552 000 \$ pour les coûts annuels subséquents. M. Roy était à l'emploi du CNDR et relevait directement de M. Crupi.

L'enquête du Service de police d'Ottawa a révélé qu'après avoir été informés par M. Crupi que l'impartiteur serait Morneau Sobeco, MM. Casey et Roy ont examiné les options de passation de contrats à leur disposition. Toutefois, après avoir examiné les options, M. Crupi a déterminé que tout processus légitime prendrait trop de temps et qu'il serait peut-être forcé de faire un appel d'offres également pour la souscription.

Afin de contourner le processus d'appel d'offres, on a réussi à convaincre la Great-West de servir d'intermédiaire pour des paiements qui seraient faits à Morneau Sobeco, qui a reçu le mandat d'administrer les régimes d'assurances au nom de la GRC. La GRC a par la suite payé Morneau Sobeco pour ses travaux de définition des besoins, ce qui indique que le fournisseur a refait ces travaux à partir du début. Le Bureau du vérificateur général souligne que les représentants de la GRC n'ont pu trouver aucun service tangible fourni par la Great-West, qui, de son côté, estime qu'elle a aidé à définir les exigences en vue des travaux d'impartition futurs. L'enquête du Service de police d'Ottawa a mené à la conclusion que des paiements inutiles d'une valeur de plus de 250 000 \$, tirés des régimes d'assurances de la GRC, avaient été faits à la Great-West⁵⁷.

Le Comité a cherché à savoir durant ses audiences sur cette question qui avait demandé à Morneau Sobeco de se charger de l'administration des régimes d'assurances. Aucune réponse claire n'a été donnée quant à savoir si Morneau Sobeco avait fait des démarches auprès de la GRC ou de la Great-West, ou si la Great-West avait fait des démarches auprès de Morneau Sobeco, ou encore si la GRC avait fait des démarches auprès de Morneau Sobeco. On s'est beaucoup interrogé sur ce qui poussait la Great-West et Morneau Sobeco à s'engager dans une entreprise aussi risquée que celle-ci. Le s.é.-m. Mike Frizzell, qui a mené l'enquête du Service de police d'Ottawa sur l'administration du régime d'assurances, a été incapable d'apporter des éclaircissements sur ces interrogations. Il s'est contenté de dire qu'un certain nombre de théories circulaient, mais qu'aucune d'entre elles n'avait été confirmée, en partie parce qu'il avait reçu l'ordre de ne plus enquêter sur cette affaire.

Le Comité a trouvé troublant que le s.é.-m. Frizzell ait reçu l'ordre de ne pas suivre la piste de la GRC à la Great-West et à Morneau Sobeco sous prétexte que cela ne faisait pas partie du mandat de l'enquête. Le Comité a trouvé encore plus troublant que l'ordre soit venu du commissaire adjoint David Gork, qui avait été chargé d'assurer la liaison administrative avec les enquêteurs de la police d'Ottawa. Comme il est dit plus loin dans le

57 Rapport de la vérificatrice générale, paragraphe 9.34.

présent rapport, le manque apparent d'indépendance de la part des enquêteurs du Service de police d'Ottawa est très troublant, compte tenu notamment du fait que certains éléments de l'enquête n'ont pas été menés à leur terme.

En plus des questions liées à la raison pour laquelle l'administration du régime d'assurances a été confiée à Morneau Sobeco, il y a la question non élucidée des 540 000 \$ supplémentaires qui ont été retirés du régime d'assurances pour être versés dans le régime de retraite. Le Comité a entendu parler de cette question pour la première fois lorsque le s.é.-m. Frizzell a fait écouter au Comité un message enregistré qu'il avait laissé à Rosalie Burton qui, à l'époque, était directrice générale des Ressources humaines, et dans lequel il disait que « la haute direction a retiré un autre montant d'un demi-million de dollars du régime d'assurances⁵⁸ ». Le Comité a reçu des documents prouvant que 540 000 \$ avaient été retirés du régime d'assurances entre novembre 2003 et mars 2004 par la Great-West parce qu'un examen avait déterminé que l'entente ayant initialement justifié le déplacement des fonds avait été conclue sans autorisation et que, par conséquent, elle avait dû être annulée. Cependant, le Comité ne sait pas si la GRC avait même le pouvoir d'autoriser ce transfert.

En rapport avec le transfert des 540 000 \$ du régime d'assurances au régime de retraite, on note les accusations entendues par le Comité selon lesquelles le compte rendu d'une séance du Comité des assurances de la GRC aurait été modifié. En juin 2005, le sergent Brad Chugg, un représentant des relations fonctionnelles de la GRC, avait informé la sous-commissaire Barbara George que le compte-rendu de la réunion du 15 mars 2005 du Comité des assurances à laquelle il avait assisté était inexact. Selon le compte-rendu de la réunion, les 540 000 \$ devaient venir du régime d'assurances. Le sergent Chugg a écrit que le Comité des assurances avait en effet obtenu l'assurance que les fonds viendraient des crédits de la GRC. Lorsque le sergent Chugg a interrogé Garry Roy, qui a dressé le compte rendu et travaillait au CNDR, au sujet de la raison pour laquelle le compte-rendu avait été modifié, M. Roy a répondu qu'il avait fait rapport de « ce qui aurait dû se produire » au lieu de ce qui s'était produit.

Le Comité est vivement préoccupé par le fait que le compte-rendu de la réunion du Comité des assurances a peut-être été altéré. Le Comité n'a eu connaissance de la tenue d'aucune enquête en vertu du code de déontologie sur les allégations du sergent Chugg, même s'il avait explicitement demandé qu'une telle enquête soit ouverte. Compte tenu de la gravité de l'accusation, le Comité recommande :

58 Réunion 46, 16 h 45.

Recommandation 18

Que la Gendarmerie royale du Canada ouvre une enquête en vertu du Code de conduite sur les allégations selon lesquelles le compte rendu de la réunion du 15 mars 2005 du Comité des assurances a été altéré.

Étant donné le grand nombre de questions non élucidées relativement à l'administration du régime d'assurances de la GRC, le Comité trouve très troublant le fait que la partie de l'enquête du Service de police d'Ottawa portant sur les assurances ait été écourtée. Le Comité estime que l'enquête criminelle sur l'administration du régime d'assurances de la GRC devrait être rouverte pour que toute la lumière puisse être faite sur ce qui s'est réellement produit. Compte tenu que ni la GRC ni le Service de police d'Ottawa n'ont l'indépendance voulue pour faire cette enquête, le Comité recommande :

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada demande à la Police provinciale de l'Ontario d'effectuer l'enquête sur le régime d'assurances, enquête qui devrait comprendre une vérification judiciaire, pour que soient pleinement examinées les irrégularités dans l'impartition de l'administration du régime d'assurances.

Pouvoir du Conseil du Trésor

Le Bureau du vérificateur général a soulevé, dans le chapitre du rapport de la vérificatrice générale portant sur les régimes de retraite et d'assurances, la question de savoir si la GRC avait le pouvoir d'administrer son propre régime⁵⁹. Bien que la GRC ait administré ses propres régimes d'assurances durant plus de 50 ans, la vérificatrice générale estime qu'elle n'a pas le pouvoir de percevoir les cotisations et d'administrer les régimes d'assurances au nom de ses membres. Le s.-comm. Paul Gauvin, qui était alors administrateur supérieur des Affaires financières, a expliqué ce qui suit :

En outre, pour ce qui est de la question de savoir si la GRC devrait payer les frais d'administration de l'assurance sur son budget propre au lieu que ces frais soient financés par les adhérents au régime au moyen de leurs primes, comme c'est actuellement le cas, je veux souligner qu'un avis juridique du ministère de la Justice veut que la GRC ne puisse couvrir les frais d'administration d'assurance sur ses fonds sans le consentement du Conseil du Trésor, et nous n'avons pas ce consentement⁶⁰.

59 Vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.48.

60 Réunion 51, 15 h 50.

Les porte-parole du Conseil du Trésor ont souscrit à cet avis et se sont engagés à travailler avec la GRC pour clarifier la question de savoir si la GRC a le pouvoir d'administrer ses régimes d'assurances.

Lorsque le sous-commissaire Kevin Mole, qui est maintenant dirigeant principal des Ressources humaines, a comparu devant le Comité, on lui a demandé qui avait le pouvoir d'administrer le régime d'assurances, et il a répondu que des discussions s'étaient amorcées en 2005 avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et que la GRC espérait pouvoir s'adresser

aux ministres responsables du Conseil du Trésor dès le mois de septembre pour leur présenter diverses options, y compris la délégation des pouvoirs relatifs au régime à la GRC, l'évaluation des frais d'administration et une option visant à obtenir de nouveau l'approbation des crédits⁶¹[...]

Le Comité s'est réjoui d'apprendre que cette question avait été examinée, mais il voudrait obtenir confirmation que les pouvoirs ont été clarifiés. Le Comité recommande donc :

Recommandation 20

Que la Gendarmerie royale du Canada présente au Comité, d'ici le 31 mars 2008, un rapport sur les efforts déployés pour clarifier la question du pouvoir d'administration du régime d'assurances de la GRC.

Compte tenu de l'incertitude touchant le choix d'accorder à Morneau Sobeco, sans appel d'offres, l'impartition de l'administration des régimes d'assurances de la GRC, le Comité estime que la GRC pourrait ne pas en avoir pour son argent. Le Comité souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale, suivant laquelle la GRC devrait « soumettre le contrat d'administration des régimes d'assurances au processus d'appel d'offres le plus tôt possible⁶² ». Le Comité a constaté avec plaisir que la GRC était d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale, mais il a ajouté que l'application de cette recommandation dépendait de la clarification du pouvoir d'administrer les régimes d'assurances. Pour veiller à ce que cela se produise, le Comité recommande :

61 Réunion 60, 17 h 20.

62 Vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.45.

Recommandation 21

Que la Gendarmerie royale du Canada soumette le contrat d'administration des régimes d'assurances au processus d'appel d'offres au moment de son expiration.

SYSTÈME DISCIPLINAIRE

Comme il est dit dans les sections précédentes, il y a eu d'importants manquements à la politique dans l'impartition de l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Le fait qu'aucune véritable sanction n'ait été infligée aux personnes trouvées fautives montre que le système disciplinaire de la GRC doit être examiné.

Il ne fait pas de doute que plusieurs employés de la GRC ont violé les règles et fermé les yeux sur la mauvaise gestion de l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Dominic Crupi, le directeur du Centre national de décision sur la rémunération (CNDR), était responsable de la gestion des divers projets mis en œuvre pour moderniser ces processus, y compris l'impartition de l'administration du régime de retraite. Jim Ewanovich, le dirigeant principal des Ressources humaines au moment où sont survenus les problèmes concernant l'administration des régimes, était en définitive responsable du projet d'impartition de l'administration du régime de retraite et des activités du CNDR. Tant M. Crupi que M. Ewanovich ont fini par perdre leur emploi par suite des diverses enquêtes tenues sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances.

La vérification interne réalisée sur l'administration du régime de retraite, qui a été complétée en octobre 2003, a mis au jour nombre des irrégularités dont il est fait état dans d'autres parties du présent rapport. Le mandat des vérificateurs internes consistait à déterminer si les activités administratives du régime de retraite de la GRC avaient été exercées conformément aux politiques, aux règlements et aux ententes applicables de la GRC et du gouvernement. Même si la vérification interne devait initialement porter sur les exercices 2001 à 2003, les vérificateurs ont conclu, après l'examen de 2002-2003 seulement, qu'ils disposaient d'assez de preuves de graves problèmes nécessitant l'intervention de la haute direction le plus tôt possible et n'ont pas examiné les autres exercices.

Comme il est dit dans la section précédente, les vérificateurs internes de la GRC ont constaté, en examinant les contrats, que la politique sur les marchés n'était pas respectée, notamment en ce qui concerne l'attribution de contrats à fournisseur exclusif et le fractionnement des contrats. Les résultats de la vérification interne ont été communiqués au commissaire Zaccardelli à la fin du mois d'octobre 2003. À ce moment-là, Brian Aiken, le directeur général de l'Équipe de vérification interne, a informé le commissaire Zaccardelli que M. Ewanovich, le dirigeant principal des Ressources humaines, avait rejeté les constatations de la vérification.

Après avoir été informé des résultats de la vérification interne en octobre 2003, le commissaire a relevé MM. Ewanovich et Crupi de leurs fonctions de dirigeant principal des Ressources humaines et de directeur du CNDR, respectivement. Le commissaire Zaccardelli a dit au Comité :

Je les ai bel et bien relevés immédiatement de leurs fonctions. J'ai relevé M. Ewanovich de ses fonctions. Comme je l'ai dit, Barb George a été chargée de prendre la relève le jour même. Je lui ai ensuite donné instruction de relever M. Crupi de ses fonctions⁶³.

Toutefois, ainsi que le Comité l'a appris, ni M. Ewanovich ni M. Crupi n'ont été congédiés de la GRC en novembre 2003. M. Ewanovich a démissionné de son poste à la GRC en avril 2004, et M. Crupi s'est vu confier diverses tâches jusqu'à sa démission en juin 2005⁶⁴.

Non seulement MM. Ewanovich et Crupi n'ont pas été congédiés par la GRC une fois que celle-ci eut pris connaissance des résultats de la vérification interne, mais encore le Comité a entendu des témoignages selon lesquels ils ont touché des primes de rendement ou des gratifications durant les années où ils se sont rendus coupables d'irrégularités. Lorsqu'on lui a demandé si des primes étaient accordées d'office tous les ans, le comm. Zaccarelli a répondu qu'aucune prime n'était accordée. Il a poursuivi en ces termes :

Il ne s'agit pas d'un boni. Il faut le gagner. Si le gouvernement autorise le versement d'une prime ou d'une rémunération conditionnelle dans la fonction publique — pour le groupe EX —, les responsables de l'organisation déterminent les bénéficiaires et le montant à leur verser sur la base de leur rendement. À la GRC, la décision finale m'appartenait⁶⁵.

Le Comité a été estomaqué d'apprendre non seulement que le comm. Zaccardelli avait approuvé la prime de rendement lorsque MM. Ewanovich et Crupi s'étaient adonnés à des pratiques de passation de contrats contraires à l'éthique, mais encore qu'il croyait qu'ils « l'avaient méritée ». La s.-comm. Barbara George a dit au Comité qu'il n'y avait pas de mécanisme pour récupérer les primes versées dans le passé. Elle a dit :

Il s'agit toujours de l'année écoulée. Si l'on apprend quelque chose qui aurait pu influencer sur la décision de verser la prime, rien ne permet de la récupérer à ma connaissance⁶⁶.

63 Réunion 49, 17 h 30.

64 La démission de Dominic Crupi de la GRC est survenue le lendemain du dépôt du rapport du Service de police d'Ottawa, qui concluait qu'il y avait des motifs sérieux pour le congédiement de M. Crupi.

65 Réunion 49, 18 h 15.

66 Réunion 41, 16 h 30.

En plus d'une prime de rendement, le Comité a appris que M. Crupi avait également reçu des lettres de recommandation du personnel de la GRC pour un nouveau poste au Centre de la sécurité des télécommunications (CST), un organisme gouvernemental hautement sensible chargé de surveiller les communications étrangères. Le fait que M. Crupi ait pu obtenir un poste au CST montre que sa cote de sécurité n'a pas souffert de ses agissements à la GRC. Le Comité a été estomaqué d'apprendre qu'il a pu obtenir des lettres de recommandation et maintenir sa cote de sécurité même s'il avait été découvert qu'il s'était rendu coupable d'irrégularités. Le Comité estime que cela est tout à fait inacceptable et recommande donc :

Recommandation 22

Que la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et les politiques du Conseil du Trésor soient modifiées afin de prévoir a) que soit révoquée la cote de sécurité de tout fonctionnaire congédié pour inconduite et b) que ce dernier n'ait droit à aucune recommandation pour un autre emploi dans la fonction publique.

Le Comité a été surpris d'apprendre que deux personnes ayant été trouvées coupables d'une violation flagrante des politiques du Conseil du Trésor n'aient pas été systématiquement congédiées de leur poste à la GRC. En ne congédiant pas les personnes coupables de délits de commission dans la gestion des fonds des régimes d'assurances et de retraite, la GRC a adressé un bien mauvais message à ceux qui risquaient leur carrière en attirant l'attention sur ces délits. Comme le sergent d'état-major Steve Walker l'a dit au Comité au sujet des résultats de l'enquête du Service de police d'Ottawa :

Cette enquête comme son aboutissement sont, pour le moins que l'on puisse dire, dégoûtants pour tout employé loyal et dévoué de la GRC. Mes observations et les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette enquête m'amènent à croire que les mesures prises, s'il y en a eu, auraient dû se traduire par le licenciement d'un certain nombre de cadres de direction, et à tout le moins, une sanction interne rapide pour assurer la reddition de comptes. C'est ainsi qu'on aurait dû agir pour envoyer un message haut et fort à tous les niveaux de direction, à savoir que la corruption sera réprimandée avec célérité et sévérité au sein de notre service de police national. C'est ce que nos concitoyens attendent de nous, et c'est ce à quoi s'attendent les employés et autres membres de la Gendarmerie royale du Canada⁶⁷.

67 Réunion 46, 15 h 55.

Le commissaire Zaccardelli a tenté de justifier le non-licenciement de MM. Ewanovich et Crupi en disant au Comité :

Le fait de relever des gens de leurs fonctions ne signifie pas qu'ils sont automatiquement rayés de l'effectif. Les gens ont des congés, ils ont droit à certains avantages. Cela fait partie de la procédure équitable à suivre dans tous les cas, procédure dont MM. Ewanovich et Crupi ont bénéficié⁶⁸.

Le Comité s'inquiète des conclusions que l'on peut tirer de cette situation. Quand un acte répréhensible est découvert, on s'attend à ce que le fautif soit forcé à rendre compte de ses actes. Ce qui ne semble pas avoir été le cas en l'occurrence.

Les témoignages de MM. Ewanovich et Crupi devant le Comité confirment que ni l'un ni l'autre n'ont été congédiés de la GRC lorsque le commissaire Zaccardelli les a relevés de leurs fonctions. M. Ewanovich a dit qu'après avoir discuté des résultats de la vérification interne avec le commissaire à la fin du mois d'octobre 2003,

[...] j'ai convenu que j'allais démissionner de mon poste à cause de la gravité des résultats de la vérification. Le lendemain matin, je suis allé voir mes collègues de l'équipe de haute direction et j'ai annoncé que je quittais mon poste à cause de la vérification. C'était arrivé sous mon autorité et je me sentais responsable. Les termes que j'ai employés étaient que j'allais démissionner. J'ai effectivement présenté ma démission le 2 avril⁶⁹.

M. Crupi a déclaré :

Tout d'abord, je n'ai pas été contraint de partir, monsieur. J'ai démissionné de mon propre chef [...] Je savais à l'époque qu'il me serait impossible de continuer à travailler à la GRC. J'étais attaqué sans cesse et c'est pourquoi j'ai décidé de démissionner⁷⁰.

Le fait que MM. Ewanovich et Crupi aient pu rester à la GRC longtemps après avoir été trouvés coupables de délits de commission dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances pourrait miner la confiance qu'inspire la GRC.

L'actuel commissaire de la GRC, William Elliot, a déclaré : « Je pense que nous devrions avoir un système dans lequel les personnes qui prennent ou ne prennent pas des mesures justifiant un congédiement devraient être licenciées de manière expéditive⁷¹. » Le Comité souscrit pleinement à cette évaluation; cependant, il reconnaît aussi que la loi et les

68 Réunion 49, 17 h 30.

69 Réunion 49, 17 h 00.

70 Réunion 49, 16 h 45.

71 Réunion 72, 10 h 00.

politiques régissant les mesures disciplinaires qui s'appliquent aux fonctionnaires et aux membres de la GRC rendent difficile le congédiement d'un employé.

Processus de congédiement

Actuellement, l'alinéa 12(1)c) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise chaque administrateur général au sein de la fonction publique à établir des normes de discipline et à prescrire des mesures disciplinaires, y compris le licenciement, la suspension, la rétrogradation à un poste ayant un taux salarial inférieur et des sanctions pécuniaires pour manquement à la discipline ou inconduite. Le paragraphe 12(3) dispose cependant que les mesures disciplinaires doivent être motivées. L'administrateur général exerce d'ailleurs le pouvoir en matière de discipline sous réserve des directives ou politiques adoptées par le Conseil du Trésor. La politique actuelle du Conseil du Trésor à cet égard, intitulée Lignes directrices concernant la discipline, précise que la gestion, dans la fonction publique, est responsable et imputable concernant l'imposition de mesures disciplinaires et que le niveau de gestion qui doit être impliqué dans l'imposition de mesures disciplinaires dépend de la sévérité de la mesure⁷². Par ordre croissant de gravité, les mesures disciplinaires possibles sont les suivantes : la réprimande verbale; la réprimande écrite; la suspension ou la sanction pécuniaire; la rétrogradation; le licenciement.

Dans le cadre de la politique, le licenciement pour manquement à la discipline — soit le renvoi de l'administration publique d'un fonctionnaire qui s'est rendu coupable d'inconduite — est considéré comme la sanction disciplinaire la plus sévère. La politique précise que toute décision en ce sens ne doit être prise qu'après mûre réflexion et lorsqu'il est prouvé que le fonctionnaire ne peut plus occuper son emploi en raison de son inconduite. Cette mesure peut être prise à l'endroit d'un fonctionnaire qui a commis plusieurs fautes et qui finalement a provoqué un incident déterminant ou encore à l'endroit d'un fonctionnaire qui a commis une seule faute grave.

En vertu de l'article 208 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP), une personne qui fait l'objet d'une mesure disciplinaire a le droit de présenter un grief individuel jusqu'au dernier palier inclusivement. Ces paliers sont établis à l'interne par le ministère ou l'organisme où travaille la personne. Le *Règlement de la Commission des relations de travail dans la fonction publique* dispose que la procédure applicable aux griefs individuels ne peut pas compter plus de trois paliers. L'employeur avise chacun de ses employés du nom ou du titre des personnes dont la décision constitue un palier de la procédure applicable aux griefs individuels. Il convient de souligner que le Règlement prescrit un délai de présentation d'un grief aux termes de la Loi.

72 La politique est sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor à : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TBM_11B/discipline01_f.asp.

Les parties peuvent aussi se prévaloir d'un système de gestion informelle des conflits (SGIC), établi en vertu de la LRTFP. Lorsque les parties conviennent de recourir au système pour résoudre un grief, le délai prévu par le Règlement ou par une convention collective pour la présentation d'un grief est suspendu jusqu'à ce que l'une des parties donne à l'autre un avis écrit à l'effet contraire.

En vertu de l'article 209 de la LRTFP, un employé peut renvoyer à l'arbitrage tout grief individuel après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction si, notamment, le grief porte sur une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la rétrogradation, la suspension ou une sanction pécuniaire. Dans un tel cas, l'une de trois choses se produit : (1) les parties peuvent choisir un arbitre; (2) une formation d'arbitrage composée de trois membres peut être établie, à la demande de l'une des parties, si l'autre partie ne s'y oppose pas dans les délais prescrits (la formation est composée d'un membre de la Commission, qui est vice-président, et de deux autres personnes dont chacune est nommée par l'une des parties); ou (3) le président de la Commission peut désigner un arbitre choisi parmi les membres de la Commission.

Si un grief est soumis à l'arbitrage, l'arbitre de grief donne à chaque partie au grief l'occasion de se faire entendre. L'arbitre peut à tout moment aider les parties à résoudre leur différend par le biais de la médiation, mais seulement si les parties acceptent cette option. Si la médiation échoue, l'arbitre peut poursuivre l'arbitrage à l'égard des questions qui n'ont pas encore été réglées.

Après étude du grief, l'arbitre tranche par l'ordonnance qu'il juge indiquée. La décision et l'ordonnance de l'arbitre sont définitives et sans appel.

Le Comité considère complexe et maladroite la politique actuelle concernant le congédiement justifié de fonctionnaires. Bien qu'il comprenne la nécessité de l'application régulière de la loi lorsqu'il faut procéder au renvoi d'un employé, il n'admet pas que des employés reconnus coupables d'une violation flagrante des politiques du Conseil du Trésor, comme c'est le cas de MM. Crupi et Ewanovich, aient pu, semble-t-il, être traités avec autant d'indulgence. De plus, le Comité estime que l'incapacité de renvoyer immédiatement un fonctionnaire pour un motif déterminé donne aux autres employés du gouvernement et à la population canadienne en général une mauvaise impression de la responsabilité et de la fiabilité du gouvernement. Étant donné la complexité des processus à suivre afin de pouvoir congédier un employé et en vue d'améliorer le mécanisme de renvoi pour un motif déterminé à la fonction publique, le Comité recommande :

Recommandation 23

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprenne un examen de ses politiques concernant le congédiement d'un fonctionnaire pour un motif déterminé afin de prévoir clairement le congédiement immédiat de tout fonctionnaire reconnu coupable d'inconduite;

Recommandation 24

Afin d'accélérer le processus de congédiement d'un fonctionnaire pour inconduite, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait être modifiée de manière à prévoir que tout grief relatif à un congédiement doive être renvoyé directement à l'arbitrage dans un délai prescrit.

Limite de temps pour l'application du code de déontologie

En juillet 2005, peu après que le Service de police d'Ottawa eut remis son rapport d'enquête à la GRC, la s.-comm. George, dirigeante principale des Ressources humaines, a amorcé un examen du rapport afin d'identifier les autres personnes impliquées dans les problèmes d'administration des régimes de retraite et d'assurances et de savoir s'il y avait eu violation du code de déontologie de la GRC. L'examen n'a pas permis de déterminer si MM. Ewanovich et Crupi avaient enfreint le code puisqu'au moment où il a eu lieu, les deux employés avaient déjà quitté la GRC. Cependant, l'examen a permis d'étudier la conduite d'autres membres et employés de la GRC afin de déterminer le rôle qu'ils avaient joué dans les problèmes entourant l'administration des régimes de retraite et d'assurances.

L'examen interne des infractions au code de déontologie a révélé que plusieurs membres de la GRC avaient enfreint le paragraphe 39(1) du code qui dispose qu'un membre ne peut agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la GRC. Cependant, comme l'a appris le Bureau du vérificateur général vers la fin de la vérification, la GRC ne songeait plus à prendre des mesures disciplinaires à l'égard des membres visés par des allégations d'inconduite. En effet, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit qu'une audience disciplinaire officielle doit avoir lieu au plus un an après que l'officier compétent a été saisi d'une contravention possible au code de déontologie de la GRC⁷³. Selon le rapport de la vérificatrice générale, le Service de police d'Ottawa, dans son rapport d'enquête, a nommé neuf membres réguliers et civils de la GRC ayant enfreint le code. La GRC a constaté qu'il était justifié de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de quatre de ces personnes, mais il s'était écoulé trop de temps pour qu'il soit possible de prendre des mesures disciplinaires *officielles*.

Le code de déontologie précise qu'un membre de la GRC signalera sans délai toute contravention au code. Ron Lewis et le surintendant principal Fraser Macaulay ont effectivement signalé ce qu'ils considéraient être des atteintes au code à leurs supérieurs, y compris le commissaire, en mai et en juin 2003. Difficile donc de comprendre pourquoi l'examen des infractions au code de déontologie n'a pas été entrepris avant juillet 2005,

73 Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, 43(8).

soit plus de deux ans après les premières plaintes et un an et demi après qu'une vérification interne de la GRC eut confirmé que les pratiques de passation de contrats contrevenaient à toutes les politiques établies, surtout compte tenu de la limite d'un an prévue dans la *Loi sur la GRC*. La GRC a déclaré au Bureau du vérificateur général qu'elle suivait en cela la pratique qui consiste à attendre la fin de l'enquête criminelle avant d'amorcer l'examen des infractions au code de déontologie. Cependant, le Comité n'a pas entendu de preuve convaincante expliquant pourquoi cet examen n'a pas été entrepris dès la communication au commissaire des résultats de la vérification interne en octobre 2003.

Le rapport de la vérificatrice générale ne contenait aucune recommandation au sujet de l'absence de mesures disciplinaires à l'encontre des membres de la GRC. Comme l'a affirmé Hugh McRoberts, du Bureau du vérificateur général, aucune recommandation n'a été formulée sur la gestion des enquêtes et des processus disciplinaires internes de la GRC, mais il est « cependant évident qu'il faut clarifier les modalités de ces enquêtes et processus. »⁷⁴ Le Comité est prêt à aller plus loin et, afin d'éviter des situations semblables à l'avenir, recommande :

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada modifie le paragraphe 43(8) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada afin d'obliger l'officier compétent à prendre des mesures dans l'année suivant le moment où il est informé d'une infraction au code de déontologie, à défaut de quoi des sanctions seraient prises contre lui.

EXAMEN EXTERNE

Comme la police est investie de pouvoirs considérables, il importe que ses agents fassent preuve de la plus grande probité. Lorsque le comportement des membres de la GRC soulève des questions ou des préoccupations, celles-ci doivent rapidement donner lieu à un examen indépendant. Et pourtant, l'enquête criminelle sur cette affaire n'a été ni rapide ni indépendante. Or, des mécanismes d'examen indépendants et efficaces aideraient à faire en sorte que les membres de la GRC rendent compte de leurs actions.

Enquête criminelle

En juin 2003, le comm. Giuliano Zaccardelli a mis fin à une enquête criminelle amorcée par la Division A et a ordonné une vérification interne des irrégularités dans l'administration du régime de retraite. (Le sergent d'état-major Ron Lewis a déclaré au Comité qu'il avait été chargé par le comm. Zaccardelli d'amorcer l'enquête criminelle, mais

74 Réunion 41, 15 h 35.

le comm. Zaccardelli a réfuté cette affirmation.) La vérification interne s'est terminée à la fin octobre 2003, et ses conclusions ont été présentées à la haute direction. Selon la vérification, plusieurs activités touchant l'administration du régime de retraite n'auraient pas résisté à l'examen de la population canadienne ou des membres de la GRC cotisant au régime⁷⁵. Or, même si la vérification a révélé des irrégularités importantes, ce n'est qu'en mars 2004, après que le s.é.-m. Lewis eut vivement insisté, qu'une autre enquête criminelle a été instituée.

Ce retard n'aurait pas dû se produire. Dans son rapport, David Brown a conclu : « Il est évident qu'à la lumière des conclusions du groupe de vérification interne que le comm. Zaccardelli aurait dû entrevoir la nécessité de pousser l'enquête plus loin (qu'il s'agisse d'une enquête criminelle ou interne). Les deux types d'enquêtes étaient justifiées⁷⁶. » De plus, le commandant adjoint John Spice, ex-conseiller en matière d'éthique, était d'avis que si la procédure avait été suivie correctement, l'enquête criminelle aurait commencé beaucoup plus tôt. Il a affirmé avoir discuté avec le directeur de la Vérification interne, Brian Aiken, et a dit : « Nous avons convenu que s'il découvrait un quelconque acte criminel dans sa vérification, il l'interromprait et demanderait une enquête criminelle, comme c'était la règle à l'époque⁷⁷. »

Pourtant, le comm. Zaccardelli a attendu de longs mois avant de lancer une enquête criminelle. De plus, bien que deux personnes, soit Jim Ewanovich et Dominic Crupi, aient été démisées de leur poste, aucune mesure disciplinaire interne n'a été prise, même s'il était évident que d'autres étaient mêlés aux irrégularités. Le Comité préfère ne pas émettre d'hypothèses sur les raisons pour lesquelles le comm. Zaccardelli n'a pas entrepris immédiatement des mesures disciplinaires internes ou une enquête criminelle. Cependant, on constate à tout le moins l'apparence d'une réticence à faire enquête sur des actes répréhensibles quand il y a un risque de ternir la réputation de la GRC ou d'impliquer certains de ses membres supérieurs.

Ce n'est pas seulement la lenteur du processus d'enquête criminelle qui pose problème, mais aussi le degré d'indépendance. Le Bureau du vérificateur général a conclu que la structure même de l'enquête a fait qu'il était difficile pour la GRC de répondre aux plaintes concernant le manque d'indépendance et d'impartialité. Hugh McRoberts explique ainsi les constatations du Bureau :

Nous avons constaté que la GRC ne possédait pas de politique relative à l'exécution d'enquêtes externes sur elle-même. Certes, la GRC avait signé un protocole d'entente officiel avec le Service de police d'Ottawa pour la tenue de cette enquête, nous avons cependant noté que cela n'avait pas été le cas pour des enquêtes antérieures. Le

75 Gendarmerie royale du Canada, Vérification de l'administration des régimes de pension et d'assurances, octobre 2003, p. 3.

76 Rapport Brown, paragraphe 2.4.2.

77 Réunion 71, 9 h 20.

protocole d'entente conclu avec le Service de police d'Ottawa a été signé dix mois après le début de l'enquête. Nous avons constaté que les modalités de cette enquête, qui prévoyaient que l'enquêteur-chef du Service de police d'Ottawa fasse rapport au commissaire adjoint de la GRC, avaient compromis l'apparence d'indépendance de l'enquête. La GRC nous a expliqué que c'était la meilleure façon d'apporter un soutien administratif à l'enquête, et les représentants du Service de police d'Ottawa nous ont dit que leur enquête n'avait été ni dirigée ni influencée par la GRC. Nous avons recommandé à la GRC d'élaborer et de mettre en place une politique afin de s'assurer que les enquêtes externes soient indépendantes, autant dans les faits qu'en apparence⁷⁸.

David Brown est même allé plus loin que la vérificatrice générale en affirmant que « la vérificatrice générale avait déjà conclu que l'enquête du SPO ne semblait pas avoir été menée en toute indépendance. En vertu d'un mandat plus large et de ressources différentes, je suis prêt à aller plus loin encore et à déclarer que l'enquête menée par le SPO n'était pas indépendante. »⁷⁹

Le Comité souscrit aux conclusions de M. Brown. L'enquête criminelle, bien que dirigée, semble-t-il, par le Service de police d'Ottawa (SPO), a rapidement pris de l'ampleur et a fait appel principalement à des officiers de la GRC, laquelle fournissait aussi le soutien administratif. David Gork, commissaire adjoint de la GRC, a rempli les fonctions d'agent de liaison administrative pour l'enquête. La GRC et le Service de police d'Ottawa ont signé un protocole d'entente afin d'aider à éclaircir les rapports entre les deux organismes, protocole qui précisait notamment que « [l']inspecteur Paul Roy sera affecté en tant que chargé de dossier à l'enquête sur la GRC. Pendant la durée de l'enquête, l'inspecteur Roy relèvera directement du commissaire adjoint D. Gork. » Cette déclaration fragilise la prétention d'indépendance. M. Brown a écrit dans son rapport qu'on lui a affirmé qu'il s'agissait en fait d'une erreur typographique. De façon générale, le comm. adj. Gork a fait peu de cas du protocole d'entente, disant :

Je ne suis pas intervenu dans la rédaction de ce protocole d'entente. Il a été rédigé par les services juridiques. Je ne l'ai pas vu. Je ne l'ai pas signé. Il a été conclu presque à la fin de l'enquête. Il n'a eu aucun effet concret avant sa signature. Et à cette époque, je faisais mes bagages pour me rendre à Lyon⁸⁰.

S'il dit vrai, le protocole d'entente était essentiellement inutile et ne servait qu'à des fins purement administratives. Il n'a certainement pas contribué à assurer l'indépendance de l'enquête.

78 Réunion 41, 15 h 30.

79 Rapport Brown, paragraphe 2.4.3.

80 Réunion 66, 16 h 10.

Malgré la confusion que présentait les liens hiérarchiques décrits dans le protocole d'entente, l'insp. Roy a insisté sur le fait qu'il était responsable de l'enquête, disant :

J'aimerais insister sur le fait que j'avais la charge de cette enquête et que c'est au chef de police Bevan que je faisais rapport, et à personne au sein de la GRC. Je ne me suis mis en rapport avec le commissaire adjoint Gork que pour quelques points d'ordre administratif dont j'avais à m'occuper. Aucun membre de la GRC, tout grade confondu, n'a essayé de m'influencer de quelque façon que ce soit, pas plus que personne d'autre d'ailleurs⁸¹.

Le comm. adj. Gork a aussi insisté sur le fait qu'il ne participait pas à l'enquête comme telle et a déclaré : « Je n'ai, à aucun moment, dirigé l'enquête, ni eu accès à des éléments d'information dans le but de subvertir une enquête exhaustive et diligente⁸². » Cependant, le s.é.-m. Frizzell a affirmé s'être disputé avec le comm. adj. Gork au sujet du mandat de l'enquête, alors que ce dernier a vivement nié toute implication dans l'enquête⁸³. (Le Comité n'a pas réussi à déterminer l'ampleur du rôle joué par le comm. adj. Gork dans l'enquête, et cette question devra être étudiée plus à fond.)

Quoi qu'il en soit, la présence de membres de la GRC dans une équipe d'enquête dirigée par une force policière extérieure a donné lieu à un réseau hiérarchique complexe. La situation a atteint son paroxysme à la fin de l'enquête lorsqu'il fut décidé qu'il fallait donner l'ordre au s.é.-m. Frizzell de mettre fin à son enquête sur le régime d'assurances. Alors que l'insp. Roy était l'enquêteur principal, le s.é.-m. Frizzell relevait du comm. adj. Gork. Comme le précisait le protocole d'entente, « la GRC sera responsable de la surveillance par le biais du comm. adj. Gork et sera habilitée à donner les instructions particulières nécessaires aux fins de l'exécution de l'enquête » [traduction]. L'insp. Roy a donc dû informer le comm. adj. Gork, qui était en France à l'époque, des mesures à prendre.

Ce rapport hiérarchique tortueux s'est trouvé exacerbé quand la sous-commissaire Barbara George s'est mise à appeler des officiers supérieurs de la GRC afin de se plaindre du comportement du s.é.-m. Frizzell à l'égard de plusieurs de ses employés. Pour sa part, le s.é.-m. Frizzell était d'avis que la s.-comm. George voulait qu'il cesse d'enquêter sur des problèmes incessants entourant le régime d'assurances dont elle avait la direction. On ne sait trop dans quelle mesure l'intervention de la s.-comm. George a provoqué l'ordre écrit exigeant que le s.é.-m. Frizzell cesse son enquête, mais il est clairement problématique qu'une enquête sur des questions impliquant des officiers supérieurs de la GRC soit menée par des membres de la GRC. Qui plus est, plusieurs

81 Réunion 53, 16 h 20.

82 Réunion 46, 16 h 05.

83 Réunion 66, 17 h 25.

agents contactés par la s.-comm. George ont indiqué qu'elle aurait voulu que le s.é.-m. Frizzell soit rayé de l'enquête.

On peut penser que l'enquête a été interrompue prématurément afin d'empêcher que certaines questions soient examinées. Comme l'a dit le surintendant principal Fraser Macaulay au Comité :

La vérité, c'est que l'enquête a été arrêtée prématurément, empêchant les enquêteurs d'établir un lien entre les nombreux avantages, promotions, primes au rendement, embauche de parents, ristournes et perspectives d'avenir en tant qu'experts-conseils rémunérés et ceux qui avaient détourné l'argent de la caisse de retraite⁸⁴.

Par ailleurs, on pourrait dire que les enquêteurs eux-mêmes n'étaient pas impartiaux puisqu'ils faisaient enquête sur leurs propres régimes de pension et d'assurances. Le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, Paul Kennedy, a parlé des difficultés créées par la présence de membres de la GRC dans une enquête sur leur propre organisation :

Toutefois, pour ce qui est de cette enquête, c'est une arme à deux tranchants. Je pense qu'un agent se doit d'être impartial, sauf que c'est plutôt difficile lorsqu'on enquête sur ce qu'on croit être une fraude au détriment de sa caisse de retraite ou d'assurances. C'est pourquoi il est toujours préférable d'avoir une personne de l'extérieur qui agit comme un policier et non comme un employé de l'organisation. Il y avait plusieurs failles, à mon avis, qui ont nui à l'impartialité de cette enquête⁸⁵.

Pour régler la question du caractère indépendant de l'enquête du Service de police d'Ottawa, M. Brown a recommandé que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) examine le dossier de l'enquête. Il a proposé que la PPO se penche tout particulièrement sur la pertinence de certaines activités liées au régime d'assurances. Le ministre de la Sécurité publique, Stockwell Day, a chargé la PPO de réaliser cet examen, mais on ne sait pas vraiment quand ce dernier aura lieu, ni si les résultats seront rendus publics.

Quels que soient les résultats de l'examen réalisé par la PPO sur cette enquête, il reste que la GRC doit améliorer le processus d'enquête interne. La vérificatrice générale a recommandé que la GRC élabore une politique pour la tenue de ces enquêtes. Le Comité appuie cette recommandation mais estime qu'une politique n'est utile que dans la mesure où elle est respectée et, comme le montre le cas qui nous occupe, la GRC a

84 Réunion 46, 15 h 45.

85 Réunion 71, 14 h 40.

ignoré ou enfreint de nombreuses politiques dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Lorsqu'il y a dérapage, il faut absolument un mécanisme correcteur externe afin de ramener la situation à la normale.

Examen civil

Dans un système démocratique, toute institution publique doit rendre compte de ses activités. C'est particulièrement vrai des services de police étant donné les pouvoirs considérables qu'ils détiennent et qui peuvent avoir une incidence profonde sur la vie de la population canadienne. Le commissaire de la GRC rend compte au ministre de la Sécurité publique, qui est comptable de la GRC envers le Parlement, mais celle-ci jouit d'une indépendance opérationnelle considérable afin que la police ne soit pas assujettie à des pressions politiques lorsqu'elle mène ses enquêtes. Cependant, il importe que ses enquêtes soient menées de façon judicieuse, c'est-à-dire en conformité avec la loi et avec la plus grande probité.

La conduite d'une enquête est particulièrement importante lorsque la police fait enquête sur un autre service policier, puisqu'il existe un grand risque de conflit d'intérêts et d'impression de partialité. Pour que le service de police conserve la confiance de la population, les enquêtes sur les allégations de faute de la part de membres du service doivent être indépendantes et au-dessus de tout soupçon. Malheureusement, comme le montre clairement la discussion qui précède, l'enquête sur les allégations d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC présentait de nombreuses failles, ce qui a porté M. Brown à conclure qu'elle n'était pas indépendante. Il semble même que l'ex-commissaire Zaccardelli répugnait à autoriser une enquête criminelle.

La plupart des services policiers sont assujettis à l'examen d'organismes indépendants afin d'assurer une surveillance civile des activités policières. Dans le cas de la GRC, la surveillance est assurée par la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP). La Commission a pour mandat d'examiner les plaintes reçues du public concernant la conduite des membres de la GRC. Le président actuel de la Commission, Paul Kennedy, a déclaré au Comité que son organisation aurait pu suivre l'enquête :

Évidemment, ce qui aurait été de notre ressort, même aux termes de la loi actuelle, c'est l'enquête criminelle. Autrement dit, si après avoir procédé à une vérification interne, on avait décidé de mener une enquête criminelle, nous aurions voulu savoir si des fautes avaient été commises et si l'enquête qui les a révélées était indépendante — [nous aurions pu examiner] une allégation de dissimulation⁸⁶.

86 *Ibid.*

Cependant, la Commission n'a pas reçu de plainte au sujet de l'enquête. Selon son mandat actuel, elle ne peut instituer un examen que si une plainte est déposée. Le ministre ne peut pas non plus demander une enquête spéciale sur un rapport. M. Kennedy considère que le mandat de la Commission est dépassé. Il a déclaré : « Ce qui m'a frappé quand j'ai quitté ce poste, c'est le fait que les mécanismes d'examen n'avaient clairement pas été touchés par les améliorations que nous avons apportées sur le plan de la sécurité publique dans l'ensemble de la structure. Ces mécanismes étaient très archaïques⁸⁷. »

M. Kennedy n'est pas le seul à relever des lacunes dans le mandat de la Commission. Le Bureau du vérificateur général a constaté que la Commission des plaintes du public contre la GRC n'a pas la même liberté d'accès aux renseignements ou la même capacité de mener des examens que d'autres organismes de surveillance des opérations de renseignement et de sécurité⁸⁸. Ainsi, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) vérifie si le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) respecte la loi, les politiques et les instructions ministérielles dans l'exercice de ses fonctions⁸⁹. Le CSARS réalise des examens approfondis des activités du SCRS afin de s'assurer qu'elles sont conformes à la *Loi sur le SCRS*, aux politiques et aux directives ministérielles. Il accueille également toute plainte concernant une action d'un membre du SCRS et fait enquête. Le CSARS est autorisé à avoir accès aux informations, aux rapports et aux explications dont il juge avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions⁹⁰. Aucune information, à l'exception des renseignements confidentiels du cabinet, ne peut être refusée au CSARS, pour quelque motif que ce soit⁹¹. Le CSARS peut assigner et contraindre des témoins à comparaître devant lui, ordonner la production de documents, faire prêter serment et recevoir des éléments de preuve, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux⁹². Il peut aussi, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, présenter à ce dernier un rapport spécial sur toute question qui relève de l'exercice de ses fonctions⁹³. Le CSARS remet chaque année au ministre un rapport d'activité qui est déposé au Parlement.

Par contre, les pouvoirs de la Commission sont beaucoup plus limités. Le Bureau du vérificateur général a constaté que les pouvoirs que la loi confère à la Commission sont beaucoup moins importants que les pouvoirs explicites confiés au CSARS, lequel a accès à toute l'information que détient le SCRS et peut demander des explications au personnel;

87 *Ibid.*, 14 h 50.

88 Rapport de la vérificatrice générale du Canada, novembre 2003, Chapitre 10, Autres observations de vérification, paragraphes 10.144-10.150.

89 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Partie III du Budget des dépenses 2006-2007 III — Rapport sur les plans et les priorités, p. 3.

90 Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. 1985, ch. C-23, alinéa 39(2)a).

91 *Ibid.*, par. 39(3).

92 *Ibid.*, art. 50.

93 *Ibid.*, art. 53-55.

la Commission, pour sa part, a uniquement accès aux renseignements pertinents. Contrairement au SCRS, la GRC n'est pas assujettie à des examens systématiques visant à déterminer dans quelle mesure elle respecte la loi et les directives ministérielles. Selon le Bureau du vérificateur général, les pouvoirs intrusifs dont jouit la GRC auraient dû faire l'objet d'un type d'examen proportionnel au niveau d'intrusion.

M. Kennedy a proposé un nouveau modèle législatif afin de mieux surveiller les activités de la GRC⁹⁴. Le nouvel organisme aurait, comme le CSRAS, libre accès de plein droit à toute l'information, sauf les secrets du cabinet. Il surveillerait les enquêtes pour assurer leur impartialité, ferait enquête lui-même sur certaines questions ou les soumettrait à un autre service policier. Il formulerait des conclusions de fait qui seraient exécutoires mais pourraient être portées en appel devant la Cour fédérale et il communiquerait ses rapports à d'autres organismes d'examen et au ministre responsable des services policiers, élément particulièrement important afin d'éviter de répéter les mêmes erreurs à l'avenir.

Les pouvoirs du nouvel organisme de surveillance civil seraient beaucoup plus poussés que les pouvoirs actuels conférés à la Commission. L'organisme jouirait de pouvoirs d'assignation et de vérification, et toute entrave à ses fonctions serait considérée comme une infraction. Il jouerait un rôle juridique semblable à celui d'autres enquêtes publiques en ce que les agents d'application de la loi seraient légalement obligés de lui rendre compte de leurs actes, mais il serait interdit d'utiliser les preuves fournies dans d'autres instances (qu'elles soient criminelles, civiles ou administratives). L'organisme d'examen serait également habilité à produire des rapports spéciaux sur des questions qui lui sont soumises par le ministre de la Sécurité publique. M. Kennedy a signalé au Comité qu'il n'a reçu aucune réponse du gouvernement au sujet des changements législatifs proposés.

Dans son enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, le juge Dennis O'Connor a conclu que les pouvoirs d'examen de la Commission des plaintes du public contre la GRC sont insuffisants⁹⁵. Il a recommandé que le gouvernement restructure la Commission et élargisse son rôle pour qu'il porte également sur la sécurité nationale⁹⁶. Ce nouvel organisme serait habilité à mener des enquêtes de sa propre initiative, comme le fait le CSRAS à l'égard du SCRS, afin d'assurer le respect de la loi, des politiques, des directives ministérielles et de la plus grande probité. Le juge O'Connor a d'ailleurs constaté que l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis sont tous dotés

94 Le modèle législatif figure sur le site Web de la Commission des plaintes du public contre la GRC : <http://www.cpc-cpp.gc.ca>.

95 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, 2006.

96 Nombre des recommandations du juge O'Connor visent les questions de sécurité nationale et ne sont donc pas utiles dans le cas qui nous occupe.

d'organismes indépendants autorisés à mener des enquêtes de leur propre initiative. L'organisme d'enquête serait aussi investi de pouvoirs exhaustifs semblables à ceux que confère la *Loi sur les enquêtes* lors d'enquêtes publiques, afin qu'il puisse obtenir l'information et les preuves nécessaires, y compris des pouvoirs d'ordonner la production de documents et d'assigner des témoins à comparaître. Malheureusement, le gouvernement n'a pas clairement indiqué s'il a l'intention de mettre en œuvre les recommandations du juge O'Connor concernant la capacité d'examen accrue.

Même si le gouvernement n'a pas encore présenté son point de vue, le Comité est bien convaincu qu'il faut absolument assujettir la GRC à un examen plus serré. La réputation de la GRC est en jeu lorsque les enquêtes menées sur le comportement de ses membres ne sont pas au-dessus de tout soupçon. Un examen indépendant et transparent mené par des personnes qualifiées aidera à éviter la perception ou la possibilité d'une tentative de dissimulation. Le Bureau du vérificateur général ne peut que réaliser des vérifications ponctuelles de la GRC, et son mandat est limité. Par ailleurs, les pouvoirs de la Commission des plaintes du public contre la GRC sont nettement insuffisants. Bien que la Commission puisse réagir aux plaintes, elle n'a pas suffisamment accès aux renseignements pour mener une enquête plus approfondie. Mais surtout, elle ne peut pas prendre l'initiative de déclencher un examen et n'est pas conçue pour scruter la police ou ses pratiques professionnelles. Or, ce genre d'examen permet d'assurer le respect de la loi, des politiques et de la probité. Un pouvoir d'examen et de surveillance indépendant aidera à faire en sorte que les enquêtes appropriées soient menées dans les plus brefs délais et en toute impartialité. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada renforce le pouvoir que confère la loi à la Commission des plaintes du public contre la GRC afin de lui permettre de mener des enquêtes de sa propre initiative, en plus de lui garantir le plein accès aux documents et aux personnes qui font l'objet de l'assignation à témoigner.

ACCÈS À L'INFORMATION

La *Loi sur l'accès à l'information* autorise les Canadiens à demander qu'on leur communique des documents conservés par des ministères et organismes fédéraux. Le gouvernement a 30 jours pour dire au demandeur si on accédera à sa demande et, le cas échéant, pour lui communiquer l'information demandée⁹⁷. Le gouvernement peut solliciter une prorogation de ce délai en raison du grand nombre de documents demandés ou si les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendent pratiquement impossible l'observation du délai. Le gouvernement doit alors aviser le demandeur du

97 Voir l'article 7 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

temps supplémentaire requis, en l'informant de son droit de déposer une plainte à ce sujet auprès du commissaire à l'information⁹⁸.

Traitement des demandes

En juillet 2005, la GRC a reçu du sergent d'état-major André Girard, un représentant des relations fonctionnelles de la GRC, une demande d'accès à tous les renseignements relatifs à la vérification des régimes de retraite de la GRC effectuée en 2004, ainsi qu'à l'enquête menée par le Service de police d'Ottawa. Une demande similaire a été présentée en octobre de la même année. L'information n'a été communiquée qu'en mai 2006, soit près de dix mois après la demande originale.

L'officier responsable de la Sous-direction de l'accès à l'information, le surintendant Pierre Lavoie, a attendu au 13 octobre 2005 pour écrire à Louis Alberti des Services juridiques afin d'obtenir un avis concernant la réponse proposée aux demandes d'accès à l'information, dont la première avait été reçue, rappelons-le, en juillet 2005.

Le 9 mars 2006, cinq mois plus tard donc, M. Alberti écrivait au surint. Lavoie pour dire que l'information pouvait être communiquée, pourvu que l'on prélève certaines parties devant faire l'objet d'une exception. M. Alberti a invoqué devant le Comité une lourde charge de travail pour justifier tout le temps qu'il a mis à étudier le dossier. « À l'époque, a-t-il indiqué, le bureau d'accès à l'information traitait de 60 à 80 dossiers concernant exclusivement des demandes d'accès. On doit établir des priorités⁹⁹. » Malheureusement, la demande d'accès qui nous intéresse ne semblait pas faire partie de ces priorités.

Peu de temps après, la documentation qu'on se proposait de communiquer a été soumise aux officiers responsables des Ressources humaines et de la Gestion générale, la commissaire adjointe Barbara George et le sous-commissaire Paul Gauvin. Ce dernier a écrit au surint. Lavoie le 21 mars 2006 pour lui faire part de ses préoccupations. Voici un extrait de sa note de service :

Je suis d'accord avec la communication du rapport de vérification sur l'administration du régime de retraite dans sa forme actuelle. Je suis carrément contre la divulgation du rapport sommaire sur le Projet Probité du Service de police d'Ottawa. Ce document est rempli de renseignements personnels que nous ne pouvons pas divulguer aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels. La divulgation du document, tel quel, aura vraisemblablement comme conséquence de déboucher sur des poursuites au civil contre la GRC et mettra inutilement l'organisation dans l'embarras¹⁰⁰.

98 Voir l'article 9 de la Loi sur l'accès à l'information.

99 Réunion 65, 15 h 55.

100 Note de service du s.-comm. Paul Gauvin, ayant pour objet la *Loi sur l'accès à l'information*, adressée à l'officier responsable de la Sous-direction de l'accès à l'information le 21 mars 2006. [traduction]

Le Comité est d'avis qu'il importe de souligner que le surint. Lavoie avait déjà travaillé avec le s.-comm. Gauvin. Cela nous amène à nous interroger sur les raisons pour lesquelles le surint. Lavoie a ressenti le besoin de donner le feu vert au s.-comm. Gauvin au sujet de cette demande d'accès à l'information.

En réponse à cette note, le surint. Lavoie a appelé l'adjoint du s.-comm. Gauvin, l'inspecteur Paul McConnell, pour l'informer que le rapport serait communiqué, mais que le s.-comm. Gauvin pourrait se prononcer sur les exceptions permises sous le régime de la loi. Ces propos ont été repris dans une note de service expédiée à l'insp. McConnell. Le jour suivant, le supérieur du surint. Lavoie, le commissaire adjoint Bernie Corrigan, a renvoyé les documents aux Services juridiques afin d'obtenir un second avis.

Exaspéré par la situation, le sergent Keith Estabrooks, un des examinateurs des demandes d'accès à l'information, a écrit à son supérieur, le surint. Lavoie : « J'estime que M. Gauvin est en situation de conflit d'intérêts en ayant quoi que ce soit à faire avec la préparation de la documentation demandée étant donné qu'il est un acteur clé dans le dossier. Le simple fait qu'il ait accès aux documents constitue un conflit d'intérêts et est contraire à l'éthique¹⁰¹. »

Le serg. Estabrooks a aussi exprimé sa frustration devant le Comité à propos du temps que l'on avait mis à communiquer les documents :

Je ne sais pas si je parlerais d'ingérence, mais de nombreux avis ont été envoyés. On a sollicité un avis juridique et le document est resté aux services juridiques pendant environ six mois. Puis il nous a été retourné et il est resté dans notre bureau environ une semaine avant d'être renvoyé pour un deuxième avis juridique. Il me semble qu'un avis juridique aurait dû suffire pour un document de 50 pages. Mais dès le début du processus, tout semble avoir été fait pour ralentir les choses¹⁰².

Il a indiqué en outre qu'il était inhabituel de demander l'avis des gens nommés dans les documents. Pour reprendre ses paroles : « C'était tout à fait inhabituel qu'une personne dont le nom figurait dans un rapport puisse lire ce que nous allions envoyer et puisse s'exprimer sur la question¹⁰³. »

101 Note de service du serg. Keith Estabrooks, ayant pour objet le Rapport du Service de police d'Ottawa sur le régime de retraite de la GRC, adressée au surint. Pierre Lavoie le 23 mars 2006. [traduction]

102 Réunion 53, 17 h 15.

103 *Ibid*, 17 h 20.

Le surint. Lavoie a tenu des propos discordants lorsqu'il a comparu devant le Comité :

Selon moi, bien que cela ne soit pas fréquent, rien n'empêche un cadre de prendre part au processus de traitement d'une demande d'accès à l'information appartenant à l'institution et de faire des recommandations.

Les membres de la gestion de la GRC ont un droit, sinon un devoir légitime de faire valoir leur point de vue pour s'assurer que les intérêts du public et ceux de l'institution sont pris en considération dans l'élaboration de la décision finale du coordonnateur de donner un accès ou non, complet ou partiel, aux renseignements demandés. Il n'y a donc rien d'illégal ou de contraire à l'éthique dans une telle consultation¹⁰⁴.

Il n'était peut-être pas illégal de transmettre le rapport au s.-comm. Gauvin pour lui demander son avis sur sa divulgation, mais le Comité trouve qu'il était très inopportun d'agir ainsi¹⁰⁵. Le s.-comm. Gauvin étant mentionné dans le rapport sommaire du Service de police d'Ottawa, il aurait pu avoir intérêt à ce que ce document ne soit pas communiqué. Vu la nature délicate du rapport et le fait qu'il avait été demandé par un représentant des relations fonctionnelles de la GRC, celle-ci aurait dû apporter un plus grand soin à son traitement et veiller à ce qu'il soit communiqué dans les meilleurs délais. Il est essentiel d'éviter tout conflit d'intérêts ou obstruction dans la communication de l'information.

Malheureusement, il n'y a pas que la façon dont la GRC a traité cette demande d'accès à l'information qui soit inquiétante. Il semble en effet que, de façon générale, la GRC ne prend pas au sérieux les demandes de cette nature qui lui sont soumises. Dans son dernier rapport annuel, le commissaire à l'information a attribué à la GRC la note « F », en raison d'un taux de présomptions de refus des demandes d'accès de 67 p. 100¹⁰⁶. Le commissaire a écrit : « La GRC n'a pas de plan cohérent assorti de produits livrables et d'échéances. Elle a du mal à recruter, former et garder des analystes¹⁰⁷. » Dans la fiche de rendement de la GRC pour 2006-2007, le commissaire fait observer que la GRC a alloué 20 postes supplémentaires à la Sous-direction de l'accès à l'information, sauf qu'en décembre 2006, aucun de ces postes n'avait encore été comblé. La fiche de rendement précédente établie pour la GRC renfermait 19 recommandations, mais la GRC n'en a suivi que trois. Le commissaire a expliqué ce piètre rendement

104 Réunion 57, 16 h 00.

105 Le Comité a également entendu des témoignages au sujet d'autres irrégularités dont se serait rendu coupable M. Gauvin relativement aux demandes d'accès à l'information. Il a été question durant la réunion 57 du fait qu'il a été demandé à M. Gauvin de donner des détails sur un verre de Cognac à 80 \$ qui n'a pas été inclus dans la réponse à la demande d'accès à l'information.

106 Des délais de réponse obligatoires sont fixés dans la *Loi sur l'accès à l'information* et une demande est présumée refusée si on a trop tardé à y répondre. Commissariat à l'information, Rapport annuel 2006-2007, p 27.

107 *Ibid.*, p. 30.

chronique de la part de la GRC par un manque de leadership ce qui concerne la haute direction.

D'ailleurs, le surint. Lavoie a lui-même indiqué au Comité qu'il avait eu du mal à répondre aux demandes d'information faute de ressources suffisantes. Voici ce qu'il a déclaré :

[D]urant mon stage comme coordonnateur, j'ai été aux prises avec un mandat très difficile à accomplir, car le volume de travail dépassait largement les capacités d'accomplir la besogne. À cause d'une pénurie aiguë de personnel, on ne suffisait tout simplement pas à la tâche. Chaque mois, on accumulait de plus en plus de retard dans le traitement des demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Seules ces lacunes en termes de ressources humaines sont responsables des retards dans le traitement des demandes. Cela m'a causé énormément de frustration, car je ne pouvais satisfaire aux obligations en vertu des deux lois¹⁰⁸.

Le droit d'avoir accès en temps opportun à l'information détenue par les ministères fédéraux est un droit important dans une société libre et démocratique. La GRC ne semble cependant pas juger nécessaire de fournir à sa Sous-direction de l'accès à l'information les ressources et le soutien dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat. Estimant que le commissaire à l'information est le mieux placé pour recommander à la GRC des moyens d'améliorer ses pratiques et ses politiques d'accès à l'information, le Comité recommande :

Recommandation 27

Que, le 31 mai 2008 au plus tard, la Gendarmerie royale du Canada soumette au Comité des comptes publics un plan d'action décrivant comment elle entend mettre en pratique les recommandations du commissaire à l'information.

Recommandation 28

Que la Gendarmerie royale du Canada accorde les ressources supplémentaires voulues à la Direction de l'accès à l'information pour lui permettre de remplir son mandat.

108 Réunion 57, 16h 00.

ÉTHIQUE

La GRC a su gagner la confiance des Canadiens et est reconnue dans le monde entier comme un service de police modèle parce qu'elle s'est dotée de normes élevées en matière de comportement éthique. Toutefois, comme on a pu le constater dans ce dossier, ces normes ont été bafouées à répétition, et il s'est développé dans l'organisation une culture où on récompense les fautifs et on punit ceux qui les dénoncent. La GRC a peut-être un conseiller en éthique, mais cette personne ne jouit pas de l'indépendance ni de l'autorité nécessaires pour obliger les hauts dirigeants à respecter les normes élevées fixées par leur employeur.

Culture éthique

Le leadership est une chose indispensable dans toute organisation. Les chefs de file donnent l'exemple et montrent le modèle de comportement à suivre. La professeure Linda Duxbury, une spécialiste en matière de culture de l'organisation, a parlé de l'importance du leadership lorsqu'on veut établir ou changer la culture d'une organisation :

[L]e leadership est effectivement important, particulièrement en matière de changement culturel, parce que le leader illustre la culture par son propre comportement. Le leader a aussi accès aux ressources et aux leviers nécessaires à ce type de changement, comme la modification du cadre de responsabilité, des structures de récompense, etc.¹⁰⁹

Malheureusement, le style de leadership pratiqué par le commissaire Zaccardelli n'était pas propice à la création d'une culture éthique saine à la GRC. David Brown a décrit le commissaire Zaccardelli comme une personne au style de leadership autocratique qui donnait l'impression qu'il pouvait être mauvais pour sa carrière de lui déplaire. C'était lui le patron et tous les autres devaient lui emboîter le pas. Il a d'ailleurs été très clair sur ce point devant le Comité : « Une fois que j'ai pris une décision, tout le monde doit s'y conformer. C'est ce que je crois. »¹¹⁰

On ne doit pas s'étonner, donc, que le commissaire Zaccardelli n'ait rien fait à la suite des allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir soulevées en 2002 par le s.é.-m. Ron Lewis à l'endroit de Jim Ewanovich. Comme l'a si bien expliqué David Brown : « Les problèmes créés par le style de gestion du comm. Zaccardelli ont été exacerbés par le fait que celui-ci ne s'opposait pas à des styles de gestion semblables chez d'autres membres de son équipe de gestion¹¹¹. »

109 Réunion 72, 10 h 55.

110 Réunion 49, 18 h 25.

111 Rapport Brown, paragraphe 7.3.1.

Une culture de l'impunité, assortie d'une attitude de méfiance, s'est vite installée à la GRC. Cela est attribuable, en partie, à d'autres hauts dirigeants de la GRC, comme MM. Ewanovich et Crupi, qui ont laissé s'établir une culture de travail empoisonnée par l'intimidation. Les membres et les employés ont compris que mieux valait ne pas provoquer de remous pour éviter d'être puni. Le s.é.-m. Lewis a décrit la situation en ces termes : « Plusieurs cadres de direction ont créé une culture telle qu'il était devenu très dangereux pour les employés de dénoncer des actes répréhensibles. C'était très risqué pour leur carrière et leur situation financière¹¹². » Comme il est expliqué dans la partie concernant la divulgation d'actes répréhensibles, des sanctions exemplaires étaient prises contre ceux et celles qui osaient exprimer leur réprobation.

Le Comité a été très déçu des actes de plusieurs hauts dirigeants de la GRC qui soit ont adopté un comportement contraire à l'éthique, soit ont toléré un tel comportement. Aussi, le Comité recommande-t-il :

Recommandation 29

Que la Chambre des communes dénonce le comportement de tous les hauts dirigeants de la Gendarmerie royale du Canada qui en ont miné la crédibilité par leur négligence, leur partialité ou leur malhonnêteté, nommément : Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Paul Gauvin et Barbara George.

Il est essentiel de se doter d'une culture éthique de bon aloi puisque les contrôles internes ont leurs limites. Lorsque des gestionnaires supérieurs se sont mis dans la tête d'enfreindre les règles, il n'y a pas grand-chose que l'on puisse faire pour les en empêcher. Le vérificateur général adjoint Hugh McRoberts a résumé ainsi le problème :

Toutefois, lorsqu'il s'agit de questions de dérogation par la direction, cela ne relève plus des contrôles mais de l'éthique et des valeurs [...] La question ici est que l'on peut contrôler un certain nombre de choses mais que si l'éthique et les valeurs de la haute direction ne sont pas à la hauteur pour qu'ils puissent eux-mêmes s'interdire de déroger à ces contrôles, quel que soit le nombre de serrures que l'on mette sur le coffre-fort, ils finiront par y entrer¹¹³.

En outre, si la culture de l'organisation avait été différente, on aurait peut-être pu mettre au jour les pratiques répréhensibles et y remédier plus tôt. David Brown a écrit à ce sujet : « [L]a chaîne d'événements qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport aurait

112 Réunion 46, 15 h 30.

113 Réunion 41, 15 h 55.

pu être brisée à divers moments si la culture avait appuyé les personnes qui avaient déposé des plaintes en matière d'inconduite. »¹¹⁴

De l'avis du comm. adj. John Spice, ancien conseiller en éthique, une forme de corruption à petite échelle, où les gestionnaires trouvent acceptable de se soustraire aux règles afin d'atteindre certains buts, serait à l'origine des problèmes d'éthique à la GRC. Voici un extrait de son témoignage :

Le comportement anti-déontologique de certaines personnes a engendré cette situation, à mon avis, à cause du phénomène de la corruption d'une noble cause. La corruption d'une noble cause est simplement la croyance que la fin justifie les moyens. Lorsque les employés voient que les auteurs d'actes contraires à l'éthique n'ont pas de comptes à rendre, ou qu'ils sont témoins d'actes anti-déontologiques non sanctionnés, ils commencent parfois à imiter ces comportements¹¹⁵.

On voulait impartir l'administration du régime de retraite le plus vite possible, même s'il fallait pour cela contourner quelques règles. Mais on ne s'est pas contenté de contourner les règles; on a fini par les déformer à force d'agir avec népotisme et de multiplier les irrégularités en matière de passation de contrats. Il aurait fallu rappeler aux gestionnaires qu'il est important de faire attention aux moyens employés, qu'un manquement à l'éthique en attire un autre, et un autre encore, et que c'est ainsi que se développe lentement un comportement criminel.

La négligence des dirigeants de la GRC, qui n'ont pas su établir une culture éthique convenable et régler les problèmes dès le début, a eu des répercussions catastrophiques pour l'organisation. En plus de voir sa réputation gravement ternie, la GRC semble maintenant secouée par une crise de confiance à l'endroit de la haute direction qui affecte ses membres réguliers. Le sergent d'état-major Steve Walker, un ancien membre de la section des enquêtes criminelles du Service de police d'Ottawa, décrit ainsi son désenchantement :

[J]e peux l'affirmer maintenant, en tant que membre de la Gendarmerie royale du Canada, j'ai été déçu et désillusionné, car les processus criminel et interne n'avaient pas réussi à assurer un certain degré de reddition de comptes. J'ai été dévasté par la décimation et la profanation de toutes les valeurs fondamentales et règles de comportement éthique qui m'étaient chères en tant que membre de la GRC par des employés hauts placés au sein de la GRC¹¹⁶.

114 Rapport Brown, paragraphe 7.5.3.

115 Réunion 57, 17 h 15.

116 Réunion 46, 15 h 50.

La crise de confiance à l'endroit de la haute direction semble avoir pris beaucoup d'ampleur à la GRC. Une vaste enquête menée par la professeure Linda Duxbury au sein de l'organisation a révélé que les membres réguliers de la GRC étaient déçus par le comportement de leurs gestionnaires :

Ce qui les exaspérait, c'est le style de gestion descendante, les gestionnaires qui sont peu soucieux du bien-être de leurs employés, qui ne leur font pas confiance ou qui ne les respectent pas, l'inaptitude des gestionnaires à communiquer efficacement avec le personnel, les programmes motivés par des intérêts politiques, les gestionnaires qui sont perçus comme des carriéristes gouvernés par leurs objectifs personnels et les gestionnaires qui ne joignent pas le geste à la parole¹¹⁷.

Cette situation ne peut pas durer. La GRC doit vite ranimer une culture éthique chancelante et se doter à nouveau de valeurs éthiques solides afin de redorer son blason et de regagner la confiance de ses membres réguliers. Le sergent d'état-major Mike Frizzell dit avoir espoir en l'avenir :

Je crois cependant que la population sera compréhensive et qu'elle pardonnera tant qu'elle saura que nous faisons de notre mieux pour éviter de commettre ces erreurs, en tirer des leçons et faire en sorte qu'elles ne se reproduisent plus jamais. Notre éthique et notre intégrité doivent être irréprochables¹¹⁸.

Conseiller en éthique

Il y a à la GRC un officier supérieur, le conseiller en éthique, qui veille à promouvoir l'observation de normes de comportement éthique et à inculquer de saines valeurs morales à tous les membres de la GRC. La titulaire actuelle de ce poste, la commissaire adjointe Sandra Conlin, a décrit ainsi son mandat et ses priorités :

Le Bureau du conseiller à l'éthique de la GRC a pour mandat de s'assurer que la mission, la vision et la valeur de la GRC font partie intégrante des activités quotidiennes de tous les employés [...] Depuis ma nomination à titre de conseillère en matière d'éthique il y a cinq mois, l'une de mes priorités a été de renforcer la capacité du Bureau du conseiller à l'éthique afin d'offrir des politiques et des programmes qui favorisent un climat de responsabilisation significative, de contrôle, de valeurs et d'éthique [...] Une autre priorité du Bureau du conseiller à l'éthique a été d'étudier et de comprendre comment l'éthique et les questions de conformité s'intègrent à l'orientation stratégique globale de la GRC¹¹⁹.

117 Réunion 72, 9 h 15.

118 Réunion 46, 15 h 55.

119 Réunion 71, 9 h 10.

La comm. adj. Conlin a aussi indiqué que son bureau veille à ce que les membres reçoivent une formation appropriée en matière d'éthique :

Notre mandat prévoit également un volet d'éducation en matière d'éthique. Nous travaillons en très étroite collaboration avec la division de l'apprentissage et du perfectionnement des RH de la GRC pour que les cours de perfectionnement des superviseurs, des gestionnaires et des officiers comportent un volet éthique. Nous avons un volet éthique de deux jours¹²⁰.

Le conseiller en éthique joue évidemment un rôle important dans l'implantation d'une culture éthique au sein de la GRC, mais il ne jouit pas de suffisamment de pouvoir et d'indépendance pour obliger la haute direction à respecter cette culture.

Comme il est mentionné dans la partie traitant de la divulgation d'actes répréhensibles, le conseiller en éthique est aussi l'officier supérieur à qui sont divulgués les actes répréhensibles. Plusieurs membres se sont adressés au conseiller en éthique de l'époque, le comm. adj. Spice, pour lui faire part de leurs inquiétudes concernant l'administration du régime de retraite. Ce dernier n'avait cependant pas le pouvoir d'agir et de forcer des gens à rendre des comptes, tel qu'il l'a lui-même expliqué : « [J]e n'étais pas en mesure d'exiger des comptes. J'étais là pour signaler les actes répréhensibles. Et lorsque je le faisais, les fautifs auraient dû avoir à rendre des comptes. »¹²¹

N'étant, après tout, qu'un simple conseiller du commissaire et de l'état-major supérieur de la GRC, le conseiller en éthique, pour exercer une certaine autorité, doit compter en grande partie sur l'appui de la haute direction, qui n'est pas toujours là. L'ancien conseiller, le comm. adj. Spice, a appris un jour de la bouche du commissaire Zaccardelli qu'il était trop actif, au dire de certains officiers supérieurs de la GRC. Il a rapporté cette bribe de conversation :

C'est arrivé à un point où le commissaire m'a pris à part un jour et m'a dit : « John, certains des commandants et sous-commissaires pensent que tu en fais trop, ils ne comprennent réellement pas ce rôle d'agent supérieur responsable des actes répréhensibles en milieu de travail¹²². »

Le comm. adj. Spice a aussi indiqué au Comité qu'il était mal vu de s'adresser au conseiller en éthique :

120 *Ibid*, 9 h 35.

121 Réunion 57, 17 h 50.

122 *Ibid*.

Vous devez comprendre ma position en tant que conseiller à l'éthique. Mon bureau était à l'étage principal du bâtiment central et je pouvais voir les gens faire les cent pas devant chez moi jusqu'à ce qu'il n'y ait personne en vue dans le couloir avant de se glisser dans mon bureau. Il n'était pas bien vu de se rendre chez le conseiller à l'éthique¹²³.

L'actuelle conseillère en éthique, la comm. adj. Conlin, a souligné qu'elle était fermement convaincue d'avoir l'appui du commissaire William Elliott et de la haute direction. Elle a aussi insisté sur le fait qu'elle n'est pas là pour protéger la GRC, mais pour s'assurer que celle-ci affiche un comportement éthique et agisse correctement. Cependant, dans une organisation paramilitaire où il faut suivre les ordres, comme la GRC, la présence du conseiller en éthique dans la chaîne de commandement risque d'entraîner des conflits. David Brown s'en est pris, dans ces termes, à la structure du Bureau du conseiller en éthique : « Le conseiller en matière d'éthique n'avait aucun rôle bien établi et disposait de ressources très limitées pour assurer cette fonction ou une présence régionale¹²⁴. » Il n'y a qu'à la Direction générale qu'il pouvait être mal vu de consulter le conseiller en éthique, puisque les membres travaillant en région n'avaient pas de conseiller semblable à qui s'adresser.

207. Le comm. adj. Spice a expliqué au Comité que la GRC aurait besoin d'une personne plus indépendante chargée des questions d'éthique. Selon lui : « Le Bureau du commissaire en matière d'éthique est fondamental pour l'organisme, mais je pense qu'il faudrait nommer un ombudsman [...] Il doit y avoir un mécanisme externe pour surveiller ces décisions et veiller à ce que tout soit fait comme il faut¹²⁵. » L'une des raisons principales pour se doter d'un tel mécanisme serait d'exercer une surveillance en ce qui concerne les plaintes déposées contre les gestionnaires supérieurs. D'après le comm. adj. Spice, « la GRC a besoin d'un mécanisme de surveillance pour ce qui est des plaintes visant les gestionnaires supérieurs, du niveau EX jusqu'à celui de commissaire. Il faudrait un ombudsman propre à la GRC pour assurer un certain niveau de reddition de comptes¹²⁶. » Le sergent d'état-major Ron Lewis a fourni ces explications pour justifier la nécessité d'un tel mécanisme de surveillance :

[L]es cadres de direction de la GRC ont la délégation de pouvoirs, aux termes de la Loi sur la GRC, leur permettant de mener des enquêtes internes et de prendre des mesures disciplinaires. Ils déterminent s'il y a lieu de lancer une enquête, décident qui mène l'enquête, qui doit être accusé, quelles mesures disciplinaires doivent être prises et, enfin, ils s'occupent du processus d'appel. Tout est fait à l'interne. Par conséquent, quand des allégations d'actes répréhensibles sont lancées à l'encontre de cadres de

123 *Ibid.*

124 Rapport Brown, paragraphe 7.4.1.

125 Réunion 71, 9 h 55.

126 Réunion 57, 18 h 15.

direction, ceux-ci sont en conflit d'intérêts. Le potentiel ou même la perception de camouflage sont tout à fait réels¹²⁷.

Vu les conflits qui ont éclaté, la réticence à mener des enquêtes opportunes et l'absence de mesures disciplinaires découlant de l'affaire qui nous occupe, le Comité convient de la nécessité d'une surveillance marquée par une plus grande indépendance. Le commissaire actuel, William Elliott, a semblé réceptif à l'idée : « Je pense qu'il faudrait envisager de nommer un ombudsman investi de pouvoirs plus définis que ceux de la conseillère en matière d'éthique en ce moment¹²⁸. » La présence d'un conseiller en éthique indépendant forcerait la haute direction à exiger des comptes et à en rendre elle-même. Cette personne veillerait à ce que la haute direction établisse et entretienne une culture éthique appropriée à la GRC. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à conférer au conseiller en éthique de la GRC le pouvoir indépendant de faire enquête en vue de déterminer si les allégations de manquements à l'éthique ou d'actes criminels visant des employés de la GRC ont fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Le conseiller en éthique devrait publier un rapport annuel et avoir le pouvoir d'entreprendre des enquêtes en vertu du code de déontologie et de recommander que d'autres services de police mènent une enquête criminelle s'il y a lieu.

GOUVERNANCE

Au cours des 15 réunions qu'il a consacrées à l'audition de témoignages sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC, le Comité a pris connaissance de différents problèmes liés à la gestion interne de la GRC. Il a été consterné d'apprendre, entre autres choses, le traitement accordé aux dénonciateurs, l'impunité dont ont bénéficié certaines personnes qui avaient transgressé les règles, le mépris affiché à l'égard des règles de passation de contrats et le peu de cas que l'on faisait de la *Loi sur l'accès à l'information*. À la lumière des témoignages qu'il a entendus, il lui semble que la GRC comprend mal les principes de gestion interne d'un ministère ou organisme. Le Comité croit qu'une bonne reddition de comptes passe par une bonne gestion.

127 Réunion 46, 15 h 30.

128 Réunion 72, 10 h 30.

La structure de gouvernance de la GRC concentre énormément de pouvoirs entre les mains du commissaire, ce qui a peut-être causé en partie, ou du moins envenimé, les problèmes relatifs à l'administration des régimes de retraite et d'assurances. David Brown, l'auteur du Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, souligne :

[L]es pouvoirs conférés au commissaire de la GRC font en sorte que le titulaire de ce poste est beaucoup plus puissant que n'importe quel premier dirigeant d'entreprise. Par conséquent, l'attitude et le comportement du commissaire se font sentir de manière beaucoup plus marquée que ce n'est le cas dans le milieu des grandes entreprises¹²⁹.

Cette concentration des pouvoirs entre les mains du commissaire s'explique en partie par le fait que la GRC emploie un modèle de gouvernance de type paramilitaire qui repose sur une chaîne de commandement et où un ordre est un ordre. Le commissaire a pleine autorité sur la GRC. En outre, le principe de l'indépendance opérationnelle de la police, selon lequel elle est soustraite à toute direction politique, fait que le commissaire de la GRC ne reçoit pas beaucoup de directives ni ne fait l'objet d'une surveillance pour ce qui est des questions administratives. M. Brown, écrit que « [l]e pouvoir exclusif du commissaire de diriger la fonction policière n'est soumis à presque aucune surveillance ».¹³⁰

M. Brown précise dans son rapport que le modèle de gouvernance paramilitaire de la GRC est :

un modèle que n'accepteraient pas des investisseurs dans une entreprise évaluée à 3 milliards de dollars [parce qu'une] entreprise de renom de cette taille ne peut pas assurer la transparence et la responsabilisation requises en faisant appel à une structure de commandement et de contrôle¹³¹.

M. Brown fait remarquer qu'en revanche les sociétés d'État ont un conseil d'administration indépendant comptable devant le gouvernement. Le premier dirigeant est nommé par décret, mais rend compte néanmoins au conseil et au gouvernement. M. Brown est d'avis que l'adoption de ce mode de gouvernance à la GRC ne compromettrait nullement la structure de commandement et de contrôle essentielle à l'efficacité de la police.

Étant donné qu'un conseil d'administration convient mieux à la structure d'entreprise qu'à une structure gouvernementale tenue de fonctionner à l'intérieur des paramètres de la responsabilité ministérielle, le Comité croit qu'un conseil de responsabilisation des services

129 Rapport Brown. Paragraphe 7.3.1.

130 Rapport Brown, section 7.2.2.

131 *Ibid.*, para. 7.2.3.

policiers serait préférable pour la GRC. Ce conseil pourrait servir de tampon entre le ministre de la Sécurité publique et le commissaire de la GRC en ce sens que le commissaire relèverait du conseil et que celui-ci évaluerait le rendement de la GRC et recommanderait au ministre de prendre les mesures qui s'imposent.

Beaucoup de provinces et de municipalités sont dotées de conseils de services policiers ayant pour mandat de surveiller l'administration de leurs forces policières. À Toronto, par exemple, le conseil est précisément tenu en vertu de la loi de déterminer les objectifs et les priorités, d'établir des politiques pour la bonne gestion des services de police, d'adopter des lignes directrices pour l'administration du système des plaintes du public et d'approuver les budgets d'immobilisations et de fonctionnement. Il doit rendre des comptes à la ville et à la Commission civile des services policiers de l'Ontario (CCSPO)¹³².

La Colombie-Britannique a un conseil provincial de services policiers qui fixe les priorités, les buts et les objectifs de son service de police, dont il prépare le budget annuel. Ce conseil s'occupe des plaintes touchant la qualité des services et l'application des politiques des services policiers. Il reçoit également les plaintes déposées contre le chef de police et le chef adjoint. D'après le gouvernement provincial, le conseil préconise une interaction juste et ouverte entre les services de police et la collectivité¹³³.

Le Comité croit que le modèle de surveillance de la gouvernance comme les conseils de services policiers, dont se sont dotées certaines provinces et municipalités, pourrait très bien convenir pour les services de police fédéraux. Le conseil de responsabilisation duquel relèverait le commissaire de la GRC pourrait exercer une surveillance plus étroite sur les pouvoirs substantiels conférés au commissaire de la GRC à l'heure actuelle. Si un tel conseil devait rendre compte publiquement du rendement de la GRC aux cadres supérieurs et aux membres en général de l'organisation, le commissaire serait plus enclin à agir dans le meilleur intérêt de la GRC. On est en droit de s'interroger sur la composition d'un tel conseil de responsabilités des services de police fédéraux, mais étant donné qu'une grande partie du travail de la GRC consiste à assurer des services de police contractuels dans les provinces, le Comité s'attendrait à ce que des représentants provinciaux en fassent également partie.

Compte tenu du besoin actuel d'accroître la responsabilisation et la surveillance de la GRC, le Comité recommande :

132 Toronto Police Services Board, *Frequently Asked Questions.*, disponible en ligne à : [http://www.tpsb.ca/V/General/FAQ/What_exactly_does_the_Board_do/](http://www.tpsb.ca/V/General/FAQ/What_exactly_does_the_Board_do?/)

133 Ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général, *Municipal Police Boards*, disponible en ligne à : http://www.pssg.gov.bc.ca/police_services/boards/index.htm

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada établisse un Conseil de responsabilisation des services policiers pour assurer une surveillance de tierce partie de la Gendarmerie royale du Canada. Le commissaire de la GRC continuerait à relever du ministre, mais aurait aussi des comptes à rendre au Conseil, lequel relèverait du ministre et publierait un rapport annuel public sur le rendement de la GRC, qui serait déposé au Parlement.

ENQUÊTE PUBLIQUE

Historique

Le Comité s'est vite rendu compte qu'il n'avait pas la capacité organisationnelle, les ressources et le temps voulus pour mener à bien une enquête d'une telle ampleur et qu'une enquête publique était nécessaire. Il a donc adopté la motion suivante le 16 avril : « Que le Comité permanent des comptes publics écrive au ministre de la Sécurité publique pour demander que l'enquête sur les fonds du régime de retraite de la GRC prenne la forme d'une commission d'enquête publique en bonne et due forme conformément à la Loi sur les enquêtes. »

Le gouvernement a choisi une autre voie. Le 29 mars, le lendemain de la comparution devant le Comité de plusieurs membres de la GRC à l'origine d'allégations d'irrégularités dans l'administration du régime de retraite de la GRC, le ministre de la Sécurité publique annonçait une enquête indépendante sur ces allégations. Le 13 avril, le ministre nommait David Brown, ancien président et chef de la direction de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, à la tête de cette enquête.

M. Brown devait remettre son rapport au ministre, ce qu'il a fait le 15 juin. Il y concluait qu'une enquête plus poussée n'était pas nécessaire et qu'il ne voyait pas « la nécessité de mettre en œuvre un processus dont le responsable aurait des pouvoirs supplémentaires pour examiner de nouveau les questions faisant l'objet du présent rapport ». Il a même ajouté que « rien ne justifie la tenue de tout processus visant un nouvel examen de ces questions¹³⁴ ». Il a cependant recommandé la création d'un groupe de travail chargé de déterminer la structure de gouvernance et la culture organisationnelle qui conviendraient le mieux à la GRC.

134 Rapport Brown, chapitre 6.

Le 16 juillet, le ministre de la Sécurité publique Stockwell Day donnait suite aux recommandations de M. Brown et annonçait la création d'un groupe de travail dirigé par M. Brown qui doit lui faire rapport d'ici la fin de l'année. Le 13 août, le ministre répondait à la demande d'enquête publique du Comité en évoquant encore une fois les mesures que son gouvernement avait prises, à savoir la nomination de M. Brown comme enquêteur indépendant et la création d'un groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. Il a aussi rappelé que M. Brown avait déterminé qu'il n'était pas nécessaire de faire faire une enquête publique.

Questions non résolues

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires au sujet d'un certain nombre de questions, mais n'a pas pu les résoudre toutes :

- Qui a ordonné la première enquête criminelle et pourquoi celle-ci a-t-elle été stoppée?
- Pourquoi la seconde enquête criminelle a-t-elle été si longue à venir? Pourquoi la vérification interne n'a-t-elle pas été interrompue immédiatement et une enquête criminelle amorcée dès qu'on a constaté des irrégularités?
- Pourquoi a-t-on laissé libre cours à un népotisme répandu à la GRC et pourquoi personne n'a fait l'objet de mesures disciplinaires?
- Pourquoi Jim Ewanovich et Dominic Crupi n'ont-ils pas été immédiatement remerciés?
- Comment se fait-il que Dominic Crupi ait pu conserver sa cote de sécurité et obtenir un autre poste très sensible?
- Comment se fait-il que Dominic Crupi ait pu passer des contrats par l'intermédiaire de Conseils et Vérification Canada, même après qu'on lui a retiré ses pouvoirs de passation de contrats?
- Le sergent d'état-major Mike Frizzell a-t-il été « écarté » de l'enquête criminelle ou a-t-il été renvoyé dans son service d'origine parce que l'enquête était terminée?
- Le commissaire adjoint David Gork a-t-il eu quoi que ce soit à voir avec l'exécution de l'enquête criminelle?

- Le volet de l'enquête criminelle concernant les services d'assurance ayant pris fin prématurément, le rapport d'enquête du Service de police d'Ottawa reflète-t-il un examen exhaustif des questions d'assurance?
- Qui a confié à Morneau Sobeco l'administration des régimes d'assurances de la GRC?
- Le procès-verbal de la réunion du comité de l'assurance durant laquelle on a autorisé le prélèvement de fonds sur la caisse d'assurance pour rembourser la caisse de retraite a-t-il été retouché?
- Pourquoi le sous-commissaire Paul Gauvin a-t-il été averti des demandes d'accès à l'information?
- Des documents concernant l'accès à l'information ont-ils disparu des dossiers de la GRC? Pourquoi certains documents n'ont-ils pas été enregistrés dans le système informatique d'accès à l'information de la GRC?
- Qui a décidé de déclarer le poste de Denise Revine excédentaire et qu'est-ce qui motivait cette décision?
- Est-ce que d'autres dénonciateurs au sein de la GRC ont subi des mesures de représailles?
- Est-ce que d'autres irrégularités au sein de la GRC ont été dissimulées?

Un grand nombre de membres du Comité continuent à croire qu'une enquête publique serait nécessaire pour faire la lumière sur les allégations d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la Gendarmerie royale du Canada. Même s'il a consacré énormément de temps et d'efforts à l'étude de cette question, le Comité n'a pas la capacité qu'il faut pour mener le genre d'enquête qui s'impose. L'enquête indépendante menée par M. Brown ne comportait pas les mêmes limites, mais la plupart des membres du Comité sont d'avis qu'un mandat trop étroit et un manque de pouvoir et de transparence y ont nui. Par ailleurs, quiconque serait chargé d'une enquête publique jouirait de plus vastes pouvoirs d'enquête, aurait accès à des ressources suffisantes et pourrait tenir des audiences publiques.

Cependant, le Comité reconnaît que le gouvernement ne souscrit pas à cette approche et a suivi une voie différente. Le Comité espère que le gouvernement est déterminé à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour essayer de résoudre les nombreux problèmes cernés dans le présent rapport afin d'aider à restaurer la confiance des Canadiens et des membres de la GRC dans leur service de police national.

CONCLUSION

Les audiences du Comité sur le chapitre 9 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2006, *L'administration des régimes de retraite et d'assurance — Gendarmerie royale du Canada*, ont entraîné toute une série de réunions imprévues. L'étude, qui visait au départ à déterminer si la GRC avait réagi de manière appropriée aux résultats de sa propre vérification interne et de l'enquête du Service de police d'Ottawa, s'est vite transformée en examen de plusieurs questions que même le Bureau du vérificateur général n'avait pas abordées dans son rapport, à savoir :

- la piètre manière dont ont été traités les membres de la GRC qui ont rapporté des irrégularités;
- la manière dont on a tourné les politiques et procédures de passation de contrats dans l'impartition de l'administration des régimes de retraite et d'assurances;
- l'absence de mesures disciplinaires à l'endroit des auteurs d'irrégularités;
- la lenteur mise à répondre aux demandes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;
- l'impossibilité pour l'organe de surveillance civil de mener une étude indépendante;
- le climat de peur et de méfiance institué par la haute direction de la GRC.

Les multiples enquêtes réalisées n'ont pas permis de faire la lumière une fois pour toutes sur les questions entourant l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Soucieux d'aller au fond des problèmes mis au jour par les diverses enquêtes, l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC recommande dans son rapport la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'examiner la situation et de formuler des recommandations sur la gouvernance et la culture organisationnelle de la GRC¹³⁵. Le ministre de la Sécurité publique Stockwell Day a annoncé le 16 juillet 2007 la création du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC et précisé qu'il serait présidé par M. Brown. Le Groupe de travail est chargé d'examiner les problèmes de la GRC énumérés dans le rapport Brown et de formuler des recommandations. Il doit pour cela :

135 Rapport Brown, section 8.1.1.

- examiner la structure interne de gestion de la GRC, y compris les comités et les directions, et les moyens de s'assurer que ceux-ci sont mandatés en bonne et due forme, conformément aux principes modernes de responsabilisation et de transparence en matière de gouvernance;
- examiner les moyens d'intégrer une fonction de remise en question et de surveillance dans la gestion interne de la GRC, notamment l'intégration efficace de cette fonction dans la structure et la culture d'une organisation policière moderne;
- déterminer des moyens de s'assurer que la haute direction rend des comptes comme il se doit;
- déterminer un processus qui verra mieux à ce que le commissaire et la haute direction établissent et maintiennent une structure éthique appropriée, fondée sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC;
- veiller à ce que la politique de divulgation en milieu de travail de la GRC soit appropriée et à ce que soient mis en place des mécanismes pour assurer la protection contre les représailles et, le cas échéant, à prendre des mesures correctives claires et catégoriques;
- assurer la compatibilité entre une politique efficace de divulgation en milieu de travail et le processus de signalement des manquements éventuels au code de déontologie;
- examiner les moyens de favoriser la responsabilisation et l'efficacité du code de discipline de la GRC dans le cadre de la loi et du règlement sur la GRC, y compris des améliorations possibles au code de déontologie et à la période de prescription d'un an;
- envisager des façons de favoriser le partenariat constructif entre les employés civils, les fonctionnaires et les membres réguliers au niveau de la direction de la GRC¹³⁶.

Le Groupe de travail doit faire rapport au ministre de la Sécurité publique d'ici la fin de 2007.

136 Sécurité publique Canada, Communiqué de presse et document d'information, « Le ministre Day annonce la création d'un nouveau groupe de travail chargé de faire rapport sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC », 16 juillet 2007.

Le Comité est heureux de pouvoir dire qu'il a abordé la plupart des questions qui figurent dans le mandat du Groupe de travail et que son rapport contient des recommandations sur la manière d'améliorer la culture organisationnelle et la gouvernance de la GRC. Il espère que le Groupe de travail pourra exploiter à profit son travail.

Le plus difficile maintenant sera pour la GRC de modifier sa gouvernance et sa culture de manière à devenir l'organisation policière comptable, transparente et honnête que veulent les Canadiens. On a dit au Comité qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres. M^{me} Linda Duxbury, notamment, a dit au Comité que « la GRC n'est absolument pas prête pour gérer le changement¹³⁷ ». Elle a ajouté :

Le changement culturel est le type de changement qui est le plus difficile à effectuer. La plupart des tentatives de changement culturel échouent. Nous savons que même si toutes les étoiles sont bien alignées, il faut cinq à dix années pour que se confirme le changement culturel. Et toutes les étoiles ne sont pas alignées ici, alors j'aimerais prévenir le comité qu'il nous faudra laisser à la GRC une chance de faire ses preuves. Nous ne pouvons nous attendre à des miracles, ni à ce que des changements surviennent du jour au lendemain¹³⁸.

Le Comité comprend les réserves de M^{me} Duxbury, mais il estime qu'il y a à la GRC une réelle volonté de tirer leçon des erreurs passées et de prendre les mesures nécessaires pour qu'une situation similaire ne se reproduise jamais.

Enfin, le Comité tient à louer le courage et la ténacité des membres et des employés de la GRC qui ont tout fait pour faire connaître les problèmes d'administration des régimes de retraite et d'assurances. Les sergents d'état-major Mike Frizzell et Ron Lewis, le surintendant principal Fraser Macaulay, M^{me} Denise Revine, le sergent d'état-major Steve Walker et le commissaire adjoint Bruce Rogerson ont tous fait preuve d'une exceptionnelle probité. Le Comité croit que la GRC et la fonction publique en général sont devenues de meilleurs lieux de travail grâce aux valeurs et au sens éthique de ces personnes.

Le Comité tient en outre à féliciter l'ancienne commissaire Beverly Busson pour avoir fait un travail très difficile à la GRC durant son court mandat. Le Comité admire la commissaire pour sa volonté de remédier aux problèmes soulevés durant ses audiences et sa détermination à améliorer la culture dans l'administration générale de la GRC. Elle a fait preuve d'un leadership exemplaire, et le Comité espère que le commissaire actuel, William Elliott, sera en mesure de poursuivre l'excellent travail amorcé par la commissaire Busson. La GRC a besoin de dirigeants forts pour espérer faire un jour de nouveau partie des meilleures organisations policières du monde.

137 Réunion 72, 10 h 50

138 Réunion 72, 10 h 55.

CONSTATATIONS CLÉS

La présente partie du rapport regroupe des observations faites par le Comité qui, bien qu'elles n'aient pas leur place dans le corps du rapport, doivent absolument être communiquées au public avec le compte rendu de son étude de l'administration des régimes de pensions et d'assurance de la GRC.

- Le Comité félicite tous les membres et employés de la GRC qui ont contribué de près ou de loin à exposer au grand jour les irrégularités commises dans l'administration des régimes de pensions et d'assurance de la GRC. Sans leur courageuse ténacité — et celle d'autres personnes qui n'ont pas témoigné devant le Comité —, les actes illicites graves qui ont faussé l'administration de ces régimes n'auraient jamais été découverts.
- Le Comité a été déçu d'apprendre que plusieurs personnes impliquées dans les faits graves relatés dans le présent rapport ont réussi à se faire engager dans d'autres ministères fédéraux malgré la part qu'elles avaient prise à la situation qui sévissait dans la GRC. Rosalie Burton n'a fait l'objet d'aucune réprimande pour avoir participé aux représailles exercées contre Denise Revine; en fait, elle est maintenant directrice générale à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Et David Smith, propriétaire d'Abotech Inc., la firme d'experts-conseils qui a reconnu avoir engagé des entrepreneurs liés au gouvernement fédéral par contrat afin qu'ils puissent contourner les règles sur l'après-mandat, travaille maintenant au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Que ces individus puissent évoluer librement au sein de la fonction publique malgré leur participation à des activités contestables est peut-être symptomatique de la faiblesse du régime disciplinaire de la fonction publique.
- Le sous-commissaire Paul Gauvin a bénéficié de ce que le Comité appellerait un « atterrissage en douceur » si on tient compte du fait qu'il participait à l'administration des régimes. Le Comité n'arrive pas à croire que l'administrateur supérieur des affaires financières de la GRC ait été à ce point indulgent dans sa gestion du pouvoir de signature de membres du personnel de la GRC qui enfreignaient sciemment la Politique des marchés. L'explication donnée par le s-comm. Gauvin — selon laquelle il n'avait aucune autorité sur le personnel d'une autre direction de la GRC que la sienne — n'est pas convaincante. Le Comité espère que la GRC, et toutes les autres agences du gouvernement fédéral, apprendront de cette expérience que la responsabilité de la gestion financière d'un ministère incombe ultimement à l'administrateur principal des finances.
- Plusieurs entrepreneurs ont posé des gestes absolument consternants qui sont décrits dans le présent rapport. Kim Casey, Pat Casey, Anthony

Koziol et Michael Onischuk ont tous participé à l'exécution de marchés — assés avec le Centre national des politiques de rémunération, dirigé par Dominic Crupi — qui se sont révélés contraires à la Politique des marchés du Conseil du Trésor. Le Comité est profondément indigné de ce que ces individus ont fait et il espère sincèrement qu'ils ne bénéficieront plus jamais de marchés du gouvernement fédéral.

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a rien dit des pratiques d'approvisionnement contestables de Conseils et Vérification Canada (CVC) dans son Rapport ministériel sur le rendement (RMR). Les RMR étant un des rares moyens dont les ministères disposent pour informer les parlementaires de leurs activités, le Comité est peiné que TPSGC ait pu faire aussi facilement abstraction dans son RMR de quelque chose d'aussi important que les infractions graves à la Politique des marchés dont Conseils et Vérification Canada s'est rendu coupable. À l'avenir, le Comité compte que TPSGC produira des RMR plus équilibrés.
- Au cours de son étude de l'administration des régimes de pensions et d'assurance de la GRC, le Comité a entendu 61 témoins, mais aussi un nombre totalement inacceptable de témoignages contradictoires, ce qui signifie malheureusement que certains témoins n'ont pas été d'une totale franchise avec lui. Le Comité tient à dire qu'il prend très au sérieux la sincérité des témoins qu'il entend, et rappelle que faire un faux témoignage ou des déclarations trompeuses devant un comité parlementaire peut constituer un outrage au Parlement.
- Le Comité est découragé et déçu du manque de fermeté du gouvernement et/ou de sa réticence à renvoyer des employés reconnus coupables d'inconduite grave.
- Le Comité est préoccupé par le manque de respect de la *Loi sur l'accès à l'information* à la GRC. Différents membres de la GRC, dont le sous-commissaire Paul Gauvin et Louis Alberti, n'ont pas tenu compte des délais prévus par la loi à l'égard de la divulgation de renseignements concernant les diverses enquêtes sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances. De plus, c'est avec déplaisir que le Comité a appris que le s.-comm. Gauvin aurait commis des actes irréguliers graves du fait qu'un agent aurait été appelé dans la salle de conférence du commissaire pour échanger des documents liés à une demande d'accès à l'information. Le Comité espère sincèrement que la GRC respectera

pleinement à l'avenir la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à ce que les objectifs de transparence et de responsabilisation qu'elle renferme soient atteints.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que la Gendarmerie royale du Canada fournisse au Comité des comptes publics un rapport d'étape détaillé, d'ici le 31 mars 2008, sur l'application des recommandations que la vérificatrice générale a formulées au chapitre 9 de son Rapport de novembre 2006. Ce rapport devrait renfermer la confirmation quant à savoir si ceux qui ont participé à la partie de golf à St. Andrews-by-the-Sea ont remboursé le fonds de pension de la GRC des avantages dont ils ont incorrectement profité.

Recommandation 2

Que la Gendarmerie royale du Canada revoie toutes les opérations imputées au régime de retraite au cours des exercices allant de 2000-2001 à 2003-2004 et rembourse toutes les sommes qui auraient dû être imputées à autres choses.

Recommandation 3

Que la Gendarmerie royale du Canada félicite le commissaire adjoint Bruce Rogerson pour les efforts qu'il a déployés pour mettre un terme à l'acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité par des dirigeants de la GRC et qu'elle réintègre le plus rapidement possible dans leurs fonctions originales, si elles le souhaitent, toutes les personnes ayant été rétrogradées ou relevées de leurs fonctions.

Recommandation 4

Que la Chambre des communes exprime sa déception pour le manque de leadership dont a fait preuve l'ex-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada Guillianio Zaccardelli durant l'enquête sur les irrégularités découvertes dans la gestion des régimes d'assurances et de retraite de la GRC.

Recommandation 5

Que la Gendarmerie royale du Canada clarifie les procédures énoncées dans son règlement et dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* relativement au signalement des contraventions au code de déontologie ainsi que celles prévues dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* sur la divulgation d'actes fautifs.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* de sorte que les membres de la Gendarmerie royale du Canada puissent déposer des plaintes relatives à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public, même si une procédure a été entamée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. De plus, que le commissaire à l'intégrité du secteur public et le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles soient investis de tous les pouvoirs voulus pour donner suite à ces plaintes.

Recommandation 7

Que les procédures entamées contre ces membres en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soient suspendues jusqu'à ce que leurs plaintes relatives à des représailles aient été traitées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. De plus, lorsqu'une plainte se révèle fondée, que le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ait le pouvoir de mettre fin à la procédure entamée contre son auteur en vertu de la *Loi sur la GRC*.

Recommandation 8

Qu'on apporte à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* les modifications corrélatives voulues pour garantir que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* prévaille lorsqu'un membre de la GRC dépose une plainte relative à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à octroyer au Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada le pouvoir de prendre des décisions arbitrales qui soient exécutoires et finales.

Recommandation 10

Que la vérificatrice générale du Canada fasse une vérification des pratiques contractuelles de Conseils et Vérification Canada durant les dix dernières années.

Recommandation 11

Que tous les membres et employés de la Gendarmerie royale du Canada exerçant tout pouvoir de passation de contrats suivent un programme de formation sur la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

Recommandation 12

Que tous les marchés du gouvernement du Canada comportent une clause stipulant que l'entrepreneur doit se conformer à la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada fasse une enquête pour déterminer s'il est possible de récupérer de l'argent d'entrepreneurs ou d'individus qui ont reçu des avantages auxquels ils n'avaient pas droit.

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada oblige tous ses entrepreneurs et leurs sous-traitants à confirmer que ni leurs employés ni eux-mêmes n'enfreindraient les règles relatives à l'après-mandat qui sont énoncées dans la Politique des marchés du Conseil du Trésor en acceptant un marché.

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada refuse à jamais de passer des marchés avec un entrepreneur qui a commis un acte répréhensible dans l'exercice de ses fonctions ou en collusion avec un fonctionnaire.

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada refuse à tout jamais d'octroyer le pouvoir de passer des marchés à des fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible dans l'exercice de leurs fonctions ou en collusion avec des entrepreneurs.

Recommandation 17

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères respectent les lignes directrices afin de s'assurer que le contenu des rapports ministériels sur le rendement soit équilibré.

Recommandation 18

Que la Gendarmerie royale du Canada ouvre une enquête en vertu du Code de conduite sur les allégations selon lesquelles le compte rendu de la réunion du 15 mars 2005 du Comité des assurances a été altéré.

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada demande à la Police provinciale de l'Ontario d'effectuer l'enquête sur le régime d'assurances, enquête qui devrait comprendre une vérification judiciaire, pour que soient pleinement examinées les irrégularités dans l'impartition de l'administration du régime d'assurances.

Recommandation 20

Que la Gendarmerie royale du Canada présente au Comité, d'ici le 31 mars 2008, un rapport sur les efforts déployés pour

clarifier la question du pouvoir d'administration du régime d'assurances de la GRC.

Recommandation 21

Que la Gendarmerie royale du Canada soumette le contrat d'administration des régimes d'assurances au processus d'appel d'offres au moment de son expiration.

Recommandation 22

Que la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et les politiques du Conseil du Trésor soient modifiées afin de prévoir a) que soit révoquée la cote de sécurité de tout fonctionnaire congédié pour inconduite et b) que ce dernier n'ait droit à aucune recommandation pour un autre emploi dans la fonction publique.

Recommandation 23

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprenne un examen de ses politiques concernant le congédiement d'un fonctionnaire pour un motif déterminé afin de prévoir clairement le congédiement immédiat de tout fonctionnaire reconnu coupable d'inconduite;

Recommandation 24

Afin d'accélérer le processus de congédiement d'un fonctionnaire pour inconduite, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait être modifiée de manière à prévoir que tout grief relatif à un congédiement doive être renvoyé directement à l'arbitrage dans un délai prescrit.

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada modifie le paragraphe 43(8) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada afin d'obliger l'officier compétent à prendre des mesures dans l'année suivant le moment où il est informé d'une infraction au code de déontologie, à défaut de quoi des sanctions seraient prises contre lui.

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada renforce le pouvoir que confère la loi à la Commission des plaintes du public contre la GRC afin de lui permettre de mener des enquêtes de sa propre initiative, en plus de lui garantir le plein accès aux documents et aux personnes qui font l'objet de l'assignation à témoigner.

Recommandation 27

Que, le 31 mai 2008 au plus tard, la Gendarmerie royale du Canada soumette au Comité des comptes publics un plan d'action décrivant comment elle entend mettre en pratique les recommandations du commissaire à l'information.

Recommandation 28

Que la Gendarmerie royale du Canada accorde les ressources supplémentaires voulues à la Direction de l'accès à l'information pour lui permettre de remplir son mandat.

Recommandation 29

Que la Chambre des communes dénonce le comportement de tous les hauts dirigeants de la Gendarmerie royale du Canada qui en ont miné la crédibilité par leur négligence, leur partialité ou leur malhonnêteté, nommément : Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Paul Gauvin et Barbara George.

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à conférer au conseiller en éthique de la GRC le pouvoir indépendant de faire enquête en vue de déterminer si les allégations de manquements à l'éthique ou d'actes criminels visant des employés de la GRC ont fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Le conseiller en éthique devrait publier un rapport annuel et avoir le pouvoir d'entreprendre des enquêtes en vertu du code de déontologie et de recommander que d'autres services de police mènent une enquête criminelle s'il y a lieu.

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada établisse un Conseil de responsabilisation des services policiers pour assurer une surveillance de tierce partie de la Gendarmerie royale du Canada. Le commissaire de la GRC continuerait à relever du ministre, mais aurait aussi des comptes à rendre au Conseil, lequel relèverait du ministre et publierait un rapport annuel public sur le rendement de la GRC, qui serait déposé au Parlement.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Bureau du vérificateur général du Canada</p> <p>Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint</p> <p>Gordon Stock, directeur principal</p> <p>Service de police d'Ottawa</p> <p>Vince Bevan, chef</p> <p>Vince Westwick, conseiller</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Brian Aiken, chef de la vérification interne</p> <p>Beverley A. Busson, commissaire</p> <p>Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle</p> <p>Barbara George, sous-commissaire</p> <p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Phil Charko, secrétaire adjoint, Secteur des pensions et avantages sociaux</p>	2007/02/21	41
<p>À titre personnel</p> <p>Ron Lewis, sergent d'état-major (retraité), gendarmerie royale du canada</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants</p> <p>David Gork, commissaire adjoint</p> <p>Fraser Macaulay, surintendant principal</p> <p>Denise Revine, employée de la fonction publique</p> <p>Steve Walker, sergent d'état-major</p>	2007/03/28	46
<p>À titre personnel</p> <p>Dominic Crupi,</p> <p>Jim Ewanovich,</p> <p>Ron Lewis, sergent d'état-major (retraité), gendarmerie royale du canada</p> <p>Giuliano Zaccardelli, ancien commissaire, gendarmerie royale du canada</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Fraser Macaulay, surintendant principal</p>	2007/04/16	49

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Rosalie Burton, Ancienne directrice générale des ressources humaines, Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Paul Roy, service de police d'ottawa (retraité)</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants</p> <p>Barbara George, sous-commissaire</p> <p>Fraser Macaulay, surintendant principal</p>	2007/04/18	50
<p>À titre personnel</p> <p>Reg Alcock, ancien ministre, président du conseil du trésor</p> <p>Anne McLellan, ancienne ministre de la sécurité publique</p> <p>Heenan Blaikie s.r.l.</p> <p>Ivan Whitehall, avocat</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants</p> <p>Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle</p> <p>Fraser Macaulay, surintendant principal</p>	2007/04/23	51
<p>À titre personnel</p> <p>Garry Loeppky,</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Beverley A. Busson, commissaire</p> <p>Darrell LaFosse, commissaire adjoint, Services de police communautaires, contractuels et autochtones</p>	2007/04/25	52
<p>À titre personnel</p> <p>Rosalie Burton, Ancienne directrice générale des ressources humaines, Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Keith Estabrooks,</p> <p>Paul Roy, service de police d'ottawa (retraité)</p> <p>Normand Sirois,</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants</p>	2007/04/30	53

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Gendarmerie royale du Canada Barbara George, sous-commissaire Doug Lang, agent de la police criminelle, Winnipeg Fraser Macaulay, surintendant principal Denise Revine, employée de la fonction publique Bruce Rogerson, sous-commissaire, Opérations techniques</p>	2007/05/07	55
<p>À titre personnel Frank Brazeau, Dominic Crupi, David Smith,</p>		
<p>KPMG Greg McEvoy, associé</p>	2007/05/14	57
<p>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada David Marshall, sous-ministre Shahid Minto, agent principal de gestion des risques</p>		
<p>Gendarmerie royale du Canada Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle Fraser Macaulay, surintendant principal</p>	2007/05/14	57
<p>À titre personnel Bernie Corrigan, Keith Estabrooks, Pierre Lavoie, surintendant (retraité), gendarmerie royale du canada Ron Lewis, sergent d'état-major (retraité), gendarmerie royale du canada John Spice, commissaire adjoint (retraité), gendarmerie royale du canada</p>		
<p>Gendarmerie royale du Canada Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle André Girard, sergent d'état-major, Section des renseignements et analyses criminelles</p>		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants</p> <p>Fraser Macaulay, surintendant principal</p> <p>Kevin Mole, sous-commissaire par intérim, Ressources humaines</p> <p>Tony Pickett, officier responsable, Projet de renouvellement et de modernisation du régime d'assurance</p>	2007/05/29	60
<p>À titre personnel</p> <p>Frank Brazeau,</p> <p>Pat Casey,</p> <p>Kim Casey,</p> <p>Dominic Crupi,</p> <p>Anthony Koziol,</p> <p>Jeff Molson,</p>	2007/06/04	62
<p>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</p> <p>François Guimont, sous-ministre</p> <p>Shahid Minto, agent principal de gestion des risques</p>		
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Fraser Macaulay, surintendant principal</p>		
<p>À titre personnel</p> <p>Keith Estabrooks,</p> <p>Michel Joyal,</p>	2007/06/11	65
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Louis Alberti, services juridiques, Ministère de la Justice</p> <p>Ian Cowan, inspecteur</p> <p>Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle</p> <p>Pierre Lavoie, surintendant (retraité)</p> <p>Paul McConnell, inspecteur</p> <p>Christian Picard, surintendant, Ancien agent responsable de la section de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels</p>		

Organisations et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2007/06/12	66
Pat Casey, Dominic Crupi, Jeff Molson,		
Great-West compagnie d'assurance-vie		
Peter Foley, Jeff Kitchen, Frank Pattie, (à la retraite)		
Morneau Sobeco		
Francine Pell,		
Gendarmerie royale du Canada		
Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants		
David Gork, commissaire adjoint		
Fraser Macaulay, surintendant principal		
Garry Roy, analyste supérieur de politiques, Projet des programmes et services d'invalidité		
À titre personnel	2007/09/06	71
L'hon. Anne McLellan		
Gendarmerie royale du Canada		
Sandra Conlin, commissaire adjoint, Conseillère en matière d'éthique		
John Spice, commissaire adjoint (Retraité), Conseillé en matière d'éthique		
Comité d'examen de la Gendarmerie Royale du Canada		
Catherine Ebbs, présidente		
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada		
Paul E. Kennedy, président		
Sécurité publique Canada	2007/09/07	72
L'hon. Stockwell Day		

**Bureau de l'enquêteur indépendant sur les
allégations concernant les régimes de retraite et
d'assurances de la GRC**

David A. Brown, enquêteur indépendant responsable de
l'enquête sur les allégations concernant les régimes de retraite
et d'assurances de la GRC

Gendarmerie royale du Canada

William Elliott, commissaire

Beverley A. Busson, commissaire (retraîtée)

Université Carleton

Linda Duxbury, professeure, L'école de commerce

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 5, 6, 7 et 8) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

l'hon. Shawn Murphy, député

Rapport complémentaire du Bloc Québécois

POUR UNE ENQUÊTE PUBLIQUE ET LA RECONNAISSANCE LÉGALE DU DROIT D'ASSOCIATION

Alors qu'il est devenu évident que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a perdu une partie de l'estime dont elle jouissait auprès de la population et qu'elle souffre tout à la fois de problèmes organisationnels et structurels, le Bloc Québécois réclame une enquête publique en vertu de la partie 1 de la *Loi sur les enquêtes*.

Que l'on pense à la fraude touchant aux régimes de retraite et d'assurance de la GRC, à l'enquête manquée sur l'explosion du vol 182 d'Air India ou à l'affaire Maher Arar, les problèmes mettant en cause l'intégrité, l'efficacité et la transparence de la GRC sont légion. Ils font croire à une culture du secret malsaine dans ce corps policier, cela justifie pleinement que le gouvernement conservateur ordonne une enquête publique.

Pour rétablir la crédibilité de la GRC, le gouvernement devrait s'inspirer de la Commission Poitras, qui a rendu possible une refonte de la *Loi sur la police* du Québec, qui est notamment citée en exemple pour l'obligation de dénonciation qu'elle impose aux policiers. La Commission Poitras créée au Québec, notamment à la suite de l'affaire Matticks, a permis d'accroître la transparence et l'imputabilité de tous les corps policiers du Québec. Le gouvernement Harper doit faire preuve de la même fermeté avec la GRC au lieu de l'exclure de sa réforme sur la transparence, décision qui ne fait que renforcer les soupçons qui minent la réputation de ce corps policier.

Cette enquête ne doit pas viser les individus, mais bien porter sur la structure organisationnelle de la GRC. Tout doit être examiné, des solutions pour faire cesser la culture d'impunité qui règne à la GRC aux infractions criminelles qui pourraient avoir été commises, en passant par la manière de promouvoir la transparence, d'obtenir une meilleure reddition de comptes et même l'opportunité d'accroître la surveillance civile. C'est pourquoi le Bloc Québécois croit fortement que la mission de la GRC doit être réexaminée et reformulée :

- La formation de ses agents et de ses officiers doit également être évaluée, la formation de base comme la formation permanente;
- L'administration de la discipline et sa transparence doivent être examinées. Les circonstances dans lesquelles les enquêtes internes devraient être confiées à d'autres corps de police devraient notamment faire l'objet de recommandations;
- La nature des relations avec les autres corps de police et les autres organismes de lutte contre la criminalité, incluant le SCRS, devrait faire l'objet d'un examen approfondi;
- Les relations avec la presse devraient être clarifiées afin de respecter un certain nombre de principes, tels la présomption d'innocence et la non-ingérence absolue dans le débat politique;
- La commission devrait pouvoir étudier l'importance et les raisons pour lesquelles la GRC a baissé les bras dans certains champs de criminalité ou encore tarde tant à intervenir dans des domaines comme la contrefaçon, le trafic illégal de cigarettes, la surveillance des frontières terrestres et plusieurs types de fraude.

Le droit d'association

Rappelons que la GRC n'a toujours pas reconnu concrètement le droit d'association de ses agents qui a été confirmé par la Cour Suprême du Canada. Une association reconnue permettrait à ces derniers de jouir d'un rapport de force facilitant les dénonciations d'actes répréhensibles.

Les différents rapports hiérarchiques actuels au sein de la Gendarmerie royale du Canada basés sur une culture paramilitaire, n'ont pas permis d'éviter les situations scandaleuses révélées par les travaux du Comité, relativement à l'affaire de fraudes au sein de l'administration des régimes de retrait. La mise en place d'un processus de syndicalisation à l'intérieur de la Gendarmerie royale du Canada apparaît aux yeux des députés du Bloc Québécois, comme un des moyens, qui permettrait de rétablir un certain rapport de force entre l'ensemble des acteurs à l'intérieur de la GRC. Cela permettrait aussi une plus grande démocratisation des rapports entre tous les membres, peu importe leur rang, au bénéfice de la population qu'elle dessert.

C'est pourquoi le Bloc Québécois souhaiterait que le gouvernement du Canada modifie ses Lois afin d'accorder aux agents de la Gendarmerie royale du Canada le droit de se syndiquer et de négocier collectivement.

En vertu de l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le caucus du Nouveau Parti démocratique du Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter

l'opinion complémentaire du NPD au 2^e RAPPORT

1. Le Nouveau Parti démocratique a étudié le 2^e Rapport du Comité permanent portant sur le chapitre 9 du rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada (**L'administration des régimes de retraite et d'assurances - Gendarmerie royale du Canada**) et appuie les conclusions et les recommandations du Rapport.
2. Toutefois, le Nouveau Parti démocratique croit que le Rapport du Comité est déficient à deux égards, c'est-à-dire au sujet de la nécessité de créer une commission d'enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques* et des avantages pour le Canada du droit de syndicalisation des agents de la GRC.
3. Pour ce qui est d'une enquête publique, le NPD croit fermement qu'il n'y a pas encore eu un compte rendu détaillé de tous les aspects des questions administratives et juridiques entourant cette affaire. Par exemple, à cause des contraintes imposées par le temps, sa structure et d'autres ressources, le Comité a jugé qu'il ne pouvait pas aller au fond des choses dans le cas notamment des problèmes au sein du bureau d'accès à l'information de la GRC; du rôle des divers entrepreneurs et consultants dans le camouflage; du rôle de l'ancien commissaire de la GRC, ainsi de suite.
4. De même, le mandat limité de l'enquêteur spécial du gouvernement, M. Brown (qui a travaillé à huis clos et sans consulter le public), l'a empêché de régler ces questions. La GRC elle-même n'a pu enquêter sur ces questions parce qu'elle n'a pas eu accès aux témoignages du Comité. Il y a aussi l'interruption d'autres enquêtes policières – question qui nécessite en soi un examen plus approfondi.
5. Afin de régler ces questions et d'aider à rétablir la foi des Canadiens envers la Gendarmerie royale du Canada – un de nos symboles nationaux les plus chers et un service policier imprégné d'histoire et de fierté professionnelle – une enquête publique approfondie s'impose. C'est ce que demande la motion présentée par le député néo-démocrate, David Christopherson (Hamilton—Centre), et que le Comité permanent a adoptée à l'unanimité le 16 avril 2006 : « Que le Comité permanent des comptes publics écrive au ministre de la Sécurité publique pour demander que l'enquête sur les fonds du régime de retraite de la GRC prenne la forme d'une commission d'enquête en bonne et due forme conformément à la *Loi sur les enquêtes publiques*. Par conséquent, le NPD fait la recommandation suivante :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada nomme une commission d'enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques* pour faire enquête et rapport sur tous les problèmes concernant l'administration des régimes de retraite et d'assurance de la GRC, y compris les questions entourant l'enquête à ce sujet et la tentative de camouflage de ces problèmes.

6. Quant au rôle qu'un syndicat aurait joué dans cette affaire, il faut comprendre qu'il est actuellement interdit aux agents de la GRC de participer à des négociations collectives aux termes de la *Loi sur les relations du travail dans la fonction publique* du Canada. Par conséquent, les agents de la GRC n'ont pas droit à la même protection que les membres de syndicats, dont le droit à la représentation aux audiences disciplinaires et à l'arbitrage juridique des différends.
7. En l'occurrence, les audiences disciplinaires se sont déroulées à huis clos contre des délateurs dont les allégations ont depuis été jugées justes et raisonnables.
8. Cette absence de protection fait en sorte que les agents se voient muselés par le poids d'une administration déterminée à balayer ces allégations sous le tapis. S'ils pouvaient se prévaloir des droits et de la protection dont jouissent les fonctionnaires syndiqués, l'affaire aurait été ébruitée beaucoup plus tôt et la population canadienne aurait économisé une somme d'argent considérable. En outre, le problème du moral des agents de la GRC – problème qui existe toujours – aurait pu être réglé il y a des années.
9. Par conséquent, le NPD fait la recommandation suivante :

Recommandation 2

Que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* du Canada soit modifiée afin de conférer aux agents de la GRC le droit démocratique à la négociation collective, à la libre association et à la protection de l'affiliation syndicale, s'ils le désirent.

Respectueusement soumis par David Christopherson, député (Hamilton—Centre)

Le 7 décembre 2007

PROCÈS-VERBAL

Séance n° 8

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 4, dans la pièce 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de David Sweet, vice-président.

Membres du Comité présents : David Christopherson, Brian Fitzpatrick, Mark Holland, l'hon. Charles Hubbard, Mike Lake, Marcel Lussier, l'hon. Shawn Murphy, Pierre Poilievre, David Sweet et Borys Wrzesnewskyj.

Membres substitués présents : Robert Bouchard remplace Jean-Yves Laforest, Cheryl Gallant remplace John Williams, l'hon. Joe McGuire remplace l'hon. Shawn Murphy, l'hon. John McKay remplace l'hon. Charles Hubbard, Louis Plamondon remplace Jean-Yves Laforest et l'hon. Bryon Wilfert remplace l'hon. Charles Hubbard.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Lydia Scratch, analyste; Alex Smith, analyste.

Conformément à l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité reprend l'étude du chapitre 9, L'administration des régimes de retraite et d'assurances - Gendarmerie royale du Canada du Rapport de novembre 2006 du vérificateur général du Canada.

Il est convenu, — Que le projet de rapport tel que modifié soit adopté.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: Restaurer l'honneur de la GRC en réglant les problèmes que pose l'administration de ses régimes de retraite et d'assurances.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et l'analyste soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente ce rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires à la tenue d'une conférence de presse après le dépôt du rapport du Comité à la Chambre sur Restaurer l'honneur de la GRC en réglant les problèmes que pose l'administration de ses régimes de retraite et d'assurances; et que le président et un membre du Parti conservateur, du Bloc Québécois, et du Nouveau Parti démocratique y représentent le Comité.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Bloc Québécois à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Nouveau Parti démocratique à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Parti libéral à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Parti conservateur à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

À 12 h 7, la séance est suspendue.

À 12 h 8, la séance reprend en public.

Du consentement unanime, sur motion de Borys Wrzesnewskyj, il est convenu, — Que le Comité remercie les attachés de recherche pour le travail remarquable qu'ils ont accompli dans le cadre de ce rapport, et que cette motion soit portée à l'attention de leurs superviseurs.

À 12 h 9, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

Le greffier du Comité,

Justin Vaive