



Gouvernement du Canada

Government of Canada

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

Office of the Independent  
Investigator into RCMP  
Pension and Insurance  
Matters

# UNE QUESTION DE CONFIANCE

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

**Présenté au**  
ministre de la Sécurité publique  
et au président du Conseil du Trésor

Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2007

N° de catalogue : PS4-45/2007F-PDF  
ISBN : 978-0-662-09212-4

Imprimé au Canada



Government of Canada    Gouvernement du Canada

Office of the Independent  
Investigator into RCMP  
Pension and Insurance  
Matters

Bureau de l'enquêteur  
indépendant sur les régimes  
de pension et d'assurance  
de la GRC

Le 15 juin 2007

L'honorable Stockwell Day, C.P., député  
Ministre de la Sécurité publique  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

L'honorable Vic Toews  
Président du Conseil du Trésor  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Messieurs les Ministres,

Conformément au mandat dont j'ai été investi, j'ai l'honneur de vous remettre le rapport et les recommandations découlant de mon enquête indépendante sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC.

Veillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

David A. Brown, c.r.  
Enquêteur indépendant  
Responsable de l'enquête sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC



# **UNE QUESTION DE CONFIANCE**

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

*Présenté au  
ministre de la Sécurité publique  
et au  
président du Conseil du Trésor*



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
Structure du présent rapport.....	1
Autres travaux sur cette question.....	2
Établissement des faits.....	2
Coopération de la GRC.....	3
Trier les faits .....	3
Ce qui est ressorti de notre travail.....	3
Bureau de l’enquêteur indépendant .....	4
Note au lecteur .....	4
<b>CHAPITRE 1 : LES FAITS À L’ORIGINE DE LA CONTROVERSE .....</b>	<b>7</b>
1.1 Régimes de retraite et d’assurances de la GRC .....	7
1.1.1 Régime de retraite.....	7
1.1.2 Régimes d’assurances.....	7
1.1.3 Administration des régimes de retraite et d’assurances.....	7
1.1.4 Irrégularités dans l’administration des régimes.....	8
1.2 Gestion de la fonction des ressources humaines (2000 – juin 2003).....	9
1.3 Le commissaire Zaccardelli est informé du problème (juin 2003).....	10
1.3.1 Denise Revine découvre des irrégularités .....	10
1.3.2 La réaction du commissaire à la divulgation du surintendant principal Macaulay.....	11
1.4 Vérification interne (17 juin –29 octobre 2003) .....	11
1.4.1 Demande du commissaire.....	11
1.4.2 Objet et conduite de la vérification.....	11
1.5 Réponse aux constatations de la vérification interne (octobre 2003) .....	12
1.5.1 Jim Ewanovich.....	12
1.5.2 Dominic Crupi .....	12
1.5.3 Plan d’action de gestion .....	13
1.6 D’une vérification interne à une enquête criminelle (30 octobre 2003 – 8 mars 2004).....	13
1.6.1 Mécontentement à l’égard de la réponse de la direction .....	13
1.6.2 Le sergent d’état-major Lewis pousse l’affaire – La direction réagit.....	13
1.6.3 Activités du surintendant principal Macaulay.....	15
1.6.4 Les activités de Denise Revine.....	15
1.6.5 Vers une enquête criminelle.....	15
1.6.6 Le sous-commissaire Loepky est informé de la situation.....	16
1.7 Enquête du SPO (8 mars 2004 – juin 2005) .....	16
1.7.1 L’enquête commence.....	16
1.7.2 Résultats de l’enquête du SPO.....	16
1.7.3 Le sergent Frizzell.....	16
1.7.4 Le commissaire adjoint Gork informe l’EMS.....	17
1.8 Questions concernant le régime d’assurances.....	18
1.9 Enquête interne .....	18
1.10 Rapport de la vérificatrice générale .....	19
1.11 Comité des comptes publics.....	19



<b>CHAPITRE 2 : ÉVALUATION DE LA RÉACTION DE LA DIRECTION</b> .....	21
2.1 Pourquoi cette question est-elle importante? .....	21
2.2 Aperçu .....	21
2.3 Vérification interne .....	21
2.3.1 <i>La décision était-elle judicieuse?</i> .....	21
2.3.2 <i>La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?</i> .....	22
2.3.3 <i>Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?</i> .....	23
2.4 Enquête criminelle .....	23
2.4.1 <i>La décision était-elle judicieuse?</i> .....	23
2.4.2 <i>L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?</i> .....	24
2.4.3 <i>L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée de façon adéquate?</i> .....	25
2.4.4 <i>Recommandations</i> .....	26
2.4.5 <i>L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?</i> .....	27
2.5 Enquête interne .....	27
2.5.1 <i>La décision était-elle judicieuse?</i> .....	27
2.5.2 <i>La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?</i> .....	27
2.5.3 <i>Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?</i> .....	27
2.6 Allégations au sujet du régime d'assurances .....	28
2.6.1 <i>Aperçu</i> .....	28
2.7 Régime d'assurances .....	29
2.7.1 <i>La décision était-elle judicieuse?</i> .....	29
2.7.2 <i>La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?</i> .....	29
2.7.3 <i>Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?</i> .....	29
2.7.4 <i>Allégations</i> .....	29
<b>CHAPITRE 3 : TRAITEMENT À L'ÉGARD DES PLAIGNANTS</b> .....	31
3.1 Pourquoi cette question est-elle importante? .....	31
3.2 Traitement des plaignants dans cette affaire .....	31
3.3 Denise Revine .....	31
3.3.1 <i>Survól</i> .....	31
3.3.2 <i>Le poste de Denise Revine est déclaré excédentaire</i> .....	32
3.3.3 <i>Congé de maladie payé</i> .....	33
3.3.4 <i>Télétravail</i> .....	33
3.3.5 <i>Recommandations</i> .....	33
3.4 Surintendant principal Macaulay .....	33
3.5 Sergent Frizzell .....	34
3.5.1 <i>Survól</i> .....	34
3.5.2 <i>Traitement du sergent Frizzell</i> .....	34
3.6 Sergent d'état-major Lewis et sergent d'état-major Walker .....	35
<b>CHAPITRE 4 : RÉACTION AUX ERREURS</b> .....	37
4.1 Pourquoi est-ce important? .....	37
4.2 Qu'est-ce qui constitue une réaction adéquate de la direction? .....	37
4.3 Obligation de rendre compte .....	37



4.3.1	<i>Obligation de rendre compte des membres</i> .....	37
4.3.2	<i>Obligation de rendre compte des fonctionnaires</i> .....	38
4.4	Mesures correctives .....	38
4.5	Communication.....	39
<b>CHAPITRE 5 :</b>	<b>RÉACTION AUX CONSTATATIONS</b> .....	41
5.1	Pourquoi cette question est-elle importante? .....	41
5.2	Réactions de la GRC.....	41
5.3	Rapport de la vérificatrice générale .....	41
<b>CHAPITRE 6 :</b>	<b>EST-IL NÉCESSAIRE D’EFFECTUER UNE ENQUÊTE PLUS</b>	
	<b>FORMELLE?</b> .....	43
	<i>Recommander s’il est nécessaire d’effectuer une enquête plus formelle dont le</i>	
	<i>responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler</i>	
	<i>toute question en instance.</i> .....	43
<b>CHAPITRE 7 :</b>	<b>GOVERNANCE ET CULTURE</b> .....	45
7.1	Pourquoi cette question est-elle importante? .....	45
7.2	Questions liées à la gouvernance .....	45
7.2.1	<i>Raison d’être de la GRC</i> .....	45
7.2.2	<i>Modèle de gouvernance actuel</i> .....	46
7.2.3	<i>Examen de modèles de gouvernance de rechange</i> .....	47
7.3	Le ton aux échelons supérieurs .....	47
7.3.1	<i>Commissaire Zaccardelli</i> .....	48
7.3.2	<i>Importance du leadership de l’administrateur supérieur des Affaires</i>	
	<i>financières</i> .....	49
7.3.3	<i>Importance de la surveillance</i> .....	50
7.4	La dénonciation.....	50
7.4.1	<i>Protection des dénonciateurs</i> .....	50
7.4.2	<i>Réaction aux cas de conduite répréhensible</i> .....	51
7.5	Culture.....	51
7.5.1	<i>Que pensent les gens de la GRC?</i> .....	51
7.5.2	<i>Membres réguliers et membres civils</i> .....	52
7.5.3	<i>Incidence des questions culturelles</i> .....	52
7.6	Ce que nous avons observé .....	53
<b>CHAPITRE 8 :</b>	<b>RÉTABLIR LA CONFIANCE</b> .....	55
8.1	Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC .....	55
8.1.1	<i>Établir le groupe de travail</i> .....	55
8.1.2	<i>Mandat du groupe de travail</i> .....	55
8.2	Résumé des autres recommandations .....	56
<b>ANNEXE 1</b>	<b>GRADES DE LA GRC</b> .....	57
<b>ANNEXE 2</b>	<b>MANDAT</b> .....	59
<b>ANNEXE 3</b>	<b>GLOSSAIRE</b> .....	61



## INTRODUCTION

Le présent rapport fait suite à ma nomination à titre d'enquêteur indépendant pour le ministre de la Sécurité publique. Conformément à cette nomination, j'ai reçu le mandat d'examiner certaines questions et de formuler des recommandations concernant la façon dont la GRC a réagi à des allégations de mauvaise gestion ou d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Ces irrégularités comprennent l'utilisation des régimes de retraite et d'assurances à des fins administratives n'ayant aucun lien avec ces régimes (ou ayant des liens indirects avec ceux-ci), le népotisme caractérisant les fonctions de dotation liées à la caisse de retraite et le fractionnement de contrats passés avec les fournisseurs de services à ces régimes.

La GRC est admirée par les Canadiens et respectée dans le monde entier. Toutefois, une ombre plane aujourd'hui sur la haute direction de la GRC en tant qu'institution à la suite de la Commission Arar, du scandale des commandites, de la tragédie d'Air India, ainsi que des irrégularités dans les régimes de retraite et d'assurances examinées dans le présent rapport. On ne peut pas laisser ces événements nuire à la fierté qu'éprouvent les membres de la Gendarmerie à l'idée d'appartenir à cette organisation ni à la confiance qu'accorde la population canadienne à son corps policier national.

Le décret du gouverneur en conseil en vertu duquel j'ai été nommé précise que mon rapport doit être présenté au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor. Cependant, il intéresse un éventail beaucoup plus large d'intervenants pour qui il est essentiel que l'on continue d'avoir confiance dans la direction de la GRC. Par conséquent, les commentaires que j'ai formulés dans le présent rapport

s'adressent à ces intervenants. Je pense d'abord et avant tout aux membres (actuels et passés) de la GRC. Ils sont indignés à juste titre de la façon dont leurs régimes de retraite et d'assurances ont été gérés. Bon nombre d'entre eux sont bouleversés par les allégations formulées publiquement contre leur organisation. J'ai été impressionné par la fierté affichée par les membres et par leur conviction profonde que la GRC est une organisation intègre, ainsi que par leur vive déception à l'égard de leur haute direction pour avoir laissé des événements de ce genre se produire. Ces sentiments sont de toute évidence partagés par les milliers de membres de la fonction publique qui travaillent aussi à la GRC et je les inclus avec les membres de la GRC dans le public visé par le présent rapport. Je ne crois pas exagérer l'importance de ces questions en affirmant que j'adresse aussi mes commentaires à chaque citoyen ordinaire dont la fierté à l'endroit de la GRC est étroitement associée au sentiment d'être Canadien.

### **Structure du présent rapport**

Le chapitre 1 du rapport présente les faits et le contexte liés à mon mandat. J'ai été chargé de déterminer les quatre points suivants : (i) si la GRC a examiné les allégations de mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC de manière adéquate et en temps utile; (ii) si les membres et les employés qui ont signalé ou examiné les cas de mauvaise gestion ont été traités équitablement et conformément aux procédures et pratiques de la GRC; (iii) si la direction a réagi de manière adéquate et en temps utile aux erreurs ou à l'inconduite des membres ou des employés; (iv) si la direction a réagi aux constatations de mauvaise gestion ou de non-conformité de manière efficace et en temps utile. Les

réponses à chacune de ces questions figurent aux chapitres 2 à 5.

On m'a aussi demandé de recommander s'il est nécessaire d'effectuer : (i) une enquête plus formelle dont le responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler toute question en instance; et (ii) un examen de la gestion globale de la GRC. Ces recommandations se trouvent aux chapitres 6 et 7. Au chapitre 8, je présente ma recommandation visant la création d'un groupe de travail chargé d'examiner la gouvernance et la culture de la GRC. Je demande que ce groupe termine ses travaux d'ici le 14 décembre 2007.

### **Autres travaux sur cette question**

La rédaction du présent rapport n'aurait pas été possible sans les travaux effectués par d'autres responsables qui ont été chargés d'examiner les questions relatives aux irrégularités concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Il s'agit notamment des rapports de vérification interne, des rapports de l'enquête menée par le Service de police d'Ottawa (SPO), du rapport d'enquête interne et du rapport de la vérificatrice générale du Canada sur ces questions. Je me suis aussi inspiré des témoignages présentés devant le Comité des comptes publics au sujet du rapport de la vérificatrice générale.

### **Établissement des faits**

Même si les rapports énumérés ci dessus m'ont été très utiles, ils ne portaient pas spécifiquement sur les questions décrites dans mon mandat. Par conséquent, j'ai dû faire face à la tâche monumentale de rassembler et d'analyser tous les faits pertinents dans les neuf semaines qui se sont écoulées entre ma nomination et la date de présentation de mon rapport.

Afin de bien comprendre toutes les questions à l'étude, j'ai réuni un groupe de professionnels qui possèdent des compétences dans les domaines de l'administration publique, de la gouvernance, des enquêtes et des enquêtes technologiques. Nous avons mis au point une méthodologie conçue pour recueillir rapidement et efficacement les documents pertinents.

Peu après l'annonce de ma nomination, la comm. Beverly Busson a, à ma demande, distribué à tous les membres du personnel de la GRC une invitation en vue de me présenter toute information susceptible d'être utile au travail qui m'avait été confié. J'ai également lancé un appel public pour recueillir des commentaires au moyen du site Web de Sécurité publique Canada, et il y avait un hyperlien à ce sujet vers le site de la GRC.

Nous avons adressé des demandes générales à l'équipe d'enquête ministérielle de la GRC pour obtenir les documents appropriés. Par la suite, nous avons formulé des demandes particulières, à mesure que les questions et les pistes d'enquête se précisaient. Nous avons eu accès sans restriction aux dossiers de l'enquête du SPO et de la vérification interne, et des copies des renseignements pertinents ont été faites et traitées. De plus, on a demandé à chacune des personnes interviewées de fournir des documents qui, selon elles, pourraient être utiles à l'enquête. Au total, plus de 35 000 pages de documents ont été reçues et numérisées dans un logiciel de gestion des documents.

En outre, des experts en enquêtes technologiques de la firme KPMG ont recueilli des quantités phénoménales de données. Celles-ci ont été tirées des serveurs de la GRC (tant des fichiers usagers que du système de courrier électronique), de médias externes (comme des CD-ROM, des DVD et

des disques durs que la GRC avait déjà recueillis), ainsi que d'images prises sur les 15 ordinateurs personnels utilisés par les personnes qui étaient susceptibles de posséder des renseignements utiles à mon mandat. Ces données ont été traitées de manière à éliminer les fichiers liés aux systèmes et aux programmes, ainsi que les autres fichiers de toute évidence inutiles. Les données qui ont résulté de ces opérations d'épuration, soit plus de 400 000 documents électroniques et courriels (45 gigaoctets), ont ensuite été traitées et examinées au moyen d'un logiciel judiciaire spécialisé afin de cibler les données pertinentes. Cette méthode a permis de cerner quelque 3 200 courriels dignes d'intérêt. Les renseignements pertinents ont enfin été ajoutés au système de gestion des documents mentionné plus haut.

Mon équipe a mené des entrevues structurées avec plus de 25 personnes. Au besoin, ces entrevues ont été suivies d'entretiens supplémentaires, de courriels ou d'appels téléphoniques afin d'obtenir des éclaircissements. Nous avons pu rencontrer toutes les personnes que nous souhaitions interviewer.

En outre, nous avons eu de nombreuses discussions et entrevues avec d'autres personnes qui pouvaient fournir des compétences particulières ou qui, selon moi, possédaient des connaissances pertinentes.

### **Coopération de la GRC**

Mon bureau a pu bénéficier de la plus totale coopération de la GRC et de tous les autres ministères auxquels nous avons demandé de l'aide. Nous avons pu rencontrer toutes les personnes que nous souhaitions interviewer au moment opportun, et elles ont répondu à toutes nos questions.

Le soutien de la comm. Busson a été tout particulièrement crucial pour que je puisse répondre aux exigences prévues dans mon mandat. Elle était résolument engagée à ce que la GRC divulgue tous les documents demandés et fasse preuve d'une coopération sans équivoque.

### **Trier les faits**

En vertu de mon mandat, j'ai dû faire le tri entre des versions contradictoires d'un certain nombre d'événements. Dans certains cas, j'ai décrit les différents comptes rendus de ces événements dans le corps du rapport. Généralement, j'ai fait cela lorsqu'une question avait été tellement débattue publiquement que, selon moi, il était important de la régler publiquement. Autrement, ma description des événements se fonde sur ce qui, à mon avis, s'est produit et résulte du vaste éventail d'entrevues qui ont été menées et de l'examen des documents dont il est question plus haut.

Les faits et les circonstances qu'on m'a demandé d'examiner ont exigé que nous étudions attentivement les agissements de diverses personnes. Je suis conscient que personne n'est parfait et que certains ont des intérêts connexes. Cependant, j'ai limité mes commentaires aux considérations qui sont pertinentes pour les questions à l'étude.

### **Ce qui est ressorti de notre travail**

Ce qui s'est produit dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC a constitué une violation de la confiance fondamentale qui doit exister entre la direction de la GRC et ses membres actuels et retraités. En rédigeant le présent rapport, j'ai dû aller au delà de ces événements et commenter la rupture de confiance plus vaste qui s'est produite entre la direction de la GRC et ses membres. Après avoir pris connaissance des

différentes versions des événements que j'ai été chargé d'examiner, je puis dire que l'image de la GRC et de sa culture se caractérise par la méfiance et le cynisme. Giuliano Zaccardelli a occupé le poste de commissaire de 2000 à 2006. Il représente une figure centrale, non seulement dans les événements décrits dans ce rapport, mais de manière plus générale, dans les problèmes culturels auxquels la GRC doit faire face.

Tout au long de cette affaire, le comm. Zaccardelli et d'autres membres de la haute direction ne sont pas parvenus à comprendre l'importance des questions en jeu. Par conséquent, ils n'ont pas réagi de manière transparente, opportune, efficace et exhaustive. Qui plus est, ils n'ont pas compris l'impact que leur inaction avait sur l'organisation. Dans une culture déjà fragilisée, la haute direction projetait une attitude de désintéressement et d'insouciance à l'égard d'une affaire qui préoccupait à juste titre tous les membres – actuels et anciens – de la Gendarmerie : leur caisse de retraite. En cours de route, le commissaire a perdu la confiance de ses troupes.

Même encore aujourd'hui, le comm. Zaccardelli et l'administrateur supérieur des Affaires financières Paul Gauvin ne reconnaissent pas leur responsabilité à l'égard de ce qui s'est produit et des répercussions que ces événements ont eues sur l'organisation. Cette situation a convaincu bon nombre de personnes que les valeurs de la Gendarmerie – honnêteté, intégrité, compassion, respect, responsabilisation et professionnalisme – sont régulièrement bafouées par la direction.

Enfin, je tiens à souligner que trois des personnes qui ont contribué à divulguer les problèmes liés aux régimes de retraite et d'assurances ont dû subir des représailles. Il

s'agit de Denise Revine, du surint. pr. Fraser Macaulay et du s.é.-m. Mike Frizzell. Cette situation était aussi symptomatique des comportements de la gestion qui allaient à l'encontre des valeurs de la Gendarmerie.

La force de la personnalité du comm. Zaccardelli a eu une influence importante sur les problèmes culturels qui existent actuellement à la GRC. Le fait qu'une seule personne – même le commissaire – a incontestablement tous les pouvoirs est enraciné dans la structure de gouvernance de la GRC. Je crois qu'il est essentiel que la structure de gouvernance et la culture de la GRC soient examinées par un groupe de travail composé de membres compétents.

### **Bureau de l'enquêteur indépendant**

Ont contribué à la préparation de ce rapport les professionnels qui ont constitué le personnel du Bureau de l'enquêteur indépendant. La contribution de Jane Billings (SMA principale) et de son équipe de Sécurité publique Canada a été inestimable. La société KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L. a fourni des services d'enquêtes technologiques et de soutien en enquête. L'équipe de KPMG était dirigée par Vic Duret, qui, entre autres, a pu compter sur le soutien de Ray Porter et de Pam Johnson. J'ai aussi bénéficié du soutien juridique du cabinet d'avocats Davies Ward Phillips & Vineberg s.r.l./S.E.N.C.R.L., plus particulièrement de la part de Carol Hansell, de Lorne Morphy et de Shelby Austin.

### **Note au lecteur**

J'ai adopté un certain nombre de règles pour la rédaction du présent rapport.

Le nom des membres réguliers de la GRC est précédé de leur grade respectif (sous

forme abrégée). Le grade attribué à chaque officier était celui qu'il possédait à l'époque. La hiérarchie des grades et leurs formes abrégées figurent à l'annexe 1.

Il aurait été impossible de rédiger ce rapport sans adopter les nombreux acronymes utilisés quotidiennement à la GRC. Il se trouve à l'annexe 2 un glossaire de ces acronymes et d'autres termes pertinents. Mon mandat figure à l'annexe 3



## Chapitre 1 : Les faits à l'origine de la controverse

*Le présent chapitre décrit les principaux faits et circonstances sur lesquels je me suis basé pour en arriver aux conclusions et aux recommandations qui figurent dans le présent rapport.*

### 1.1 Régimes de retraite et d'assurances de la GRC

Les membres de la GRC ont droit à des prestations en vertu de leurs régimes de retraite et d'assurances. Afin d'évaluer la réponse de la direction aux actes fautifs découverts dans l'administration de ces régimes, il faut comprendre comment ces régimes étaient administrés et les faits fondamentaux liés à ces actes fautifs.

#### 1.1.1 Régime de retraite

Le régime de retraite de la GRC est un régime contributif à prestations déterminées administré par le gouvernement du Canada. Les membres de la GRC et le gouvernement (à titre d'employeur) cotisent à ce régime. Le régime de retraite de la GRC est régi par la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.

Avant avril 2000, le gouvernement du Canada avait simplement l'obligation générale de verser des prestations de retraite aux membres retraités de la GRC. À la suite de l'adoption du projet de loi omnibus C-78 sur les pensions, les opérations relatives au régime de retraite pour les participants inscrits avant avril 2000 ont été enregistrées dans un compte auprès du gouvernement fédéral connu sous le nom de « Compte de pension de retraite ». Depuis avril 2000, les cotisations sont transférées à l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (Investissements PSP), qui voit à placer l'argent dans les marchés des capitaux. Par conséquent, depuis 2000, l'ensemble du régime de retraite de la GRC se compose de deux éléments : le compte de pension de retraite (dont le solde au

31 mars 2007 était d'environ 11,6 milliards de dollars) et la caisse de retraite gérée par Investissements SPS (qui, au 31 mars 2007, comptait un actif net lié à la GRC d'environ 2,5 milliards de dollars). Il convient de noter que les actes fautifs découverts dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC n'avaient absolument rien à voir avec la gestion du compte de pension de retraite et de la caisse de retraite gérée par Investissements PSP.

La Loi sur la pension de retraite de la GRC prévoit la création d'un comité consultatif des pensions de retraite, qui est chargé d'examiner certaines questions et de formuler des recommandations à l'intention du ministre en vertu de cette loi.

#### 1.1.2 Régimes d'assurances

Les divers régimes d'assurances administrés par la GRC présentaient un solde d'environ 84 millions de dollars à la fin de l'année 2006. Un assureur privé investit les cotisations, paie les réclamations et est rémunéré en percevant un taux fixe par réclamation et un pourcentage du total des cotisations.

Le Comité des assurances de la GRC revoit les modalités et l'administration des divers régimes d'assurances.

#### 1.1.3 Administration des régimes de retraite et d'assurances

Bien qu'il n'incombe pas à la GRC de gérer les actifs des régimes de retraite et d'assurances, elle est chargée d'administrer les régimes. Ces tâches comprennent le maintien des bases de données des

bénéficiaires, ainsi que le traitement des réclamations et des prestations.

L'administration des régimes de retraite et d'assurances a coûté en moyenne 8,2 millions et 0,6 million de dollars respectivement par année au cours des cinq dernières années. Ces régimes sont administrés par le Centre national des politiques en rémunération (CNPR), qui relève de la Direction des ressources humaines de la GRC.

À l'époque où des changements étaient apportés à la caisse de retraite de la GRC (à la suite du projet de loi C-78), la GRC a entrepris de moderniser l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Le directeur du CNPR, Dominic Crupi, était responsable de la gestion des divers projets réalisés dans cette optique, notamment l'impartition de l'administration du régime de retraite. Au même moment, la GRC a envisagé de confier à un sous traitant l'administration de ses régimes d'assurances, initiative qui relevait aussi de la responsabilité de M. Crupi. Les cas de mauvaise utilisation de l'argent du régime de retraite, de népotisme et de fractionnement de contrats signalés dans divers rapports sont tous liés à des activités du CNPR et, pour la plupart, aux projets dirigés par M. Crupi.

#### *1.1.4 Irrégularités dans l'administration des régimes*

Le groupe de la vérification interne de la GRC, le SPO et les enquêteurs du code de déontologie de la GRC ont fait enquête sur les allégations de mauvaise gestion et d'inconduite au sein du CNPR. Le rapport de la vérificatrice générale qui se penche sur ces enquêtes fournit une brève description de ce qui s'est passé.

Deux des constatations les plus importantes de la vérificatrice générale concernaient la

conduite de M. Crupi. La vérificatrice générale a constaté que des personnes qui avaient des liens d'amitié ou de parenté avec M. Crupi (et certains autres employés) avaient été embauchées 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 les processus appropriés, et on leur a accordé un salaire plus élevé que celui habituellement versé à des étudiants. La vérificatrice générale a également constaté que M. Crupi avait conclu des contrats de services de consultation de plus de 20 millions de dollars et dérogé aux contrôles afin de pouvoir passer des contrats sans appel d'offres. Ces contrats ont produit des travaux dont la valeur est discutable. Des honoraires trop élevés ont été payés, à même le régime de retraite, pour des services administratifs d'une valeur faible ou nulle.

En outre, la vérificatrice générale a constaté 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 eux.

La GRC a persuadé la compagnie d'assurance de confier l'administration des régimes d'assurances au nom de la GRC à un sous-traitant. Un contrat de 4,6 millions de dollars a ainsi été accordé sans appel d'offres.

Enfin, le processus d'impartition de l'administration du régime de retraite a été entaché d'irrégularités. La décision de procéder par contrat n'était pas fondée sur une bonne analyse de rentabilité.

Les mesures prises par la direction de la GRC en réponse à ces constatations sont examinées au chapitre 5.

Je constate qu'en tentant de mettre de l'ordre dans certains des transferts effectués entre les régimes d'assurances et le régime de retraite, on peut se demander si la GRC est habilitée à administrer ses propres régimes d'assurances (et les dépenses administratives qui peuvent être imputées aux régimes). Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, la GRC et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) examinent actuellement cette question.

## **1.2 Gestion de la fonction des ressources humaines (2000 – juin 2003)**

Dans l'ensemble, l'administration des régimes de retraite et d'assurances incombait au dirigeant principal des Ressources humaines (DPRH), Jim Ewanovich. Lorsque M. Ewanovich a gagné le concours pour le poste de DPRH en 2000, il est devenu le premier civil à diriger la Direction des ressources humaines. Il a été classé au niveau de la direction, à titre d'employé civil temporaire aux fins de la Loi sur la GRC. Son mandat était d'une durée de quatre ans.

Le style de gestion de M. Ewanovich a été un thème important tout au long des entrevues que nous avons menées dans le cadre de cette enquête. Avant de divulguer au comm. Zaccardelli leurs inquiétudes au sujet d'irrégularités commises dans l'administration du régime de retraite (examinées de manière approfondie à la section 1.3), le s.é.-m. Ron Lewis et le surint. pr. Macaulay avaient discuté avec divers membres de la direction de leurs préoccupations respectives au sujet de la façon dont M. Ewanovich gérait la Direction des ressources humaines.

En sa qualité de représentant des relations fonctionnelles à la Direction générale, le s.é.-m. Ron Lewis avait reçu des plaintes sur un certain nombre d'activités douteuses dans le domaine des ressources humaines et, en particulier, au sujet de la façon dont M. Ewanovich traitait le personnel. En 2001, le s.é.-m. Lewis a envoyé une note à M. Ewanovich pour l'informer des préoccupations qui lui avaient été communiquées à son sujet. M. Ewanovich n'a pas répondu en long et en large à la note du s.é.-m. Lewis, mais lui a envoyé un courriel pour lui dire qu'il (M. Ewanovich) avait transmis cette note au comm. Zaccardelli (le supérieur immédiat de M. Ewanovich). N'ayant obtenu aucune réponse de M. Ewanovich à ce sujet au bout de six mois, le s.é.-m. Lewis a fait part de ces préoccupations (ainsi que d'autres questions) au comm. Zaccardelli en mars 2002. Le s.é.-m. Lewis croyait à cette époque que le comm. Zaccardelli souhaitait répondre aux questions touchant M. Ewanovich qu'il avait portées à son attention.

Lorsque le s.é.-m. Lewis et le comm. Zaccardelli se sont rencontrés de nouveau en juin 2002, il est apparu évident que le comm. Zaccardelli n'avait pris aucune mesure relativement à la conduite de M. Ewanovich et qu'il n'avait pas l'intention d'en prendre non plus. Le 28 mai 2003, lorsque le s.é.-m. Lewis a rencontré le comm. Zaccardelli pour discuter une autre fois du cas de M. Ewanovich, le s.é.-m. Lewis avait été mis au courant d'autres questions touchant les ressources humaines, dont certaines des questions relatives au régime de retraite. Il a ajouté ces questions aux préoccupations concernant M. Ewanovich dont le s.é.-m. Lewis avait déjà discuté avec le comm. Zaccardelli ce jour là.

En janvier 2002, le surint. pr. Fraser Macaulay a été nommé directeur général, Efficacité et Renouvellement organisationnels, poste relevant de M. Ewanovich. Au bout de quelques mois, le surint. pr. Macaulay avait aussi commencé à s'inquiéter de la façon dont M. Ewanovich gérait les ressources humaines et à discuter de ses préoccupations avec d'autres responsables. En juin 2003, ses inquiétudes ont atteint un point culminant lorsque Mme Denise Revine l'a informé des irrégularités qu'elle avait découvertes dans l'administration du régime de retraite. Mme Revine était fonctionnaire au sein du groupe et comptait 33 années d'expérience. Elle relevait directement du surint. pr. Macaulay.

### **1.3 Le commissaire Zaccardelli est informé du problème (juin 2003)**

#### *1.3.1 Denise Revine découvre des irrégularités*

Au début de l'année 2003, la Direction des ressources humaines a décidé de procéder à une révision des services votés relativement à la fonction des ressources humaines (RH) à la GRC (une révision des services votés est un exercice visant à examiner, à justifier de nouveau et/ou à réaffecter les fonds permanents de base d'une organisation). Cette décision découlait de préoccupations concernant la pertinence de ressources à la Direction des ressources humaines à la suite des compressions budgétaires apportées dans l'ensemble du gouvernement au cours de la dernière moitié des années 90. Le comm. Zaccardelli lui-même se demandait si la Direction des ressources humaines utilisait de façon optimale les ressources mises à sa disposition. Il avait informé l'équipe de gestion des RH que toute demande de fonds supplémentaires devrait être accompagnée d'une analyse de rentabilisation très solide, qui entrerait en

concurrence avec de nombreuses autres analyses du genre.

La révision des services votés a été confiée à Mme Revine. Au cours de cet exercice, elle a fait des découvertes qui l'ont inquiétée. Elle avait l'impression que des fonds appartenant au régime de retraite servaient à des fins au mieux indirectement liées à l'administration de celui-ci. Elle a également remarqué des cas de fractionnement de contrats et des pratiques d'embauche inappropriées. Mme Revine a fait part de ses préoccupations à son supérieur immédiat, le surint. pr. Fraser Macaulay, au début du mois de juin 2003. Plusieurs jours plus tard, le surint. pr. Macaulay a transmis ces inquiétudes au conseiller en matière d'éthique, le comm. adj. John Spice, qui, à son tour, a discuté de l'affaire avec d'autres officiers supérieurs, dont la comm. adj. Barb George. Le surint. pr. Macaulay s'est vu retirer la responsabilité de l'affaire lorsque la comm. adj. George a insisté pour que le surint. pr. Macaulay rencontre le commissaire.

Certaines personnes croient que le surint. pr. Macaulay était réticent à signaler ces questions au comm. Zaccardelli parce qu'il craignait qu'elles nuisent à sa carrière s'il critiquait ouvertement son supérieur immédiat, M. Ewanovich. D'autres, dont le surint. pr. Macaulay lui-même, disent qu'il n'était tout simplement pas prêt à rencontrer le commissaire parce qu'il n'avait pas encore assez d'informations à lui présenter. Il n'avait que quatre pages de notes préliminaires préparées par Mme Revine, laquelle l'avait averti de ne les remettre à personne parce que l'analyse n'était pas terminée. J'ai conclu que les raisons expliquant les réticences du surint. pr. Macaulay ne sont pas pertinentes aux fins de la présente enquête.

Le 17 juin 2003, le surint. pr. Macaulay et la comm. adj. George ont rencontré le comm. Zaccardelli. Le surint. pr. Macaulay a présenté les préoccupations, avec les notes de Mme Revine à l'appui. Le comm. Zaccardelli a insisté pour que le surint. pr. Macaulay lui laisse ces notes.

### *1.3.2 La réaction du commissaire à la divulgation du surintendant principal Macaulay*

Le comm. Zaccardelli était très fâché contre le surint. pr. Macaulay à la fin de leur rencontre. Selon ce qu'il nous a dit, le comm. Zaccardelli croyait que le surint. pr. Macaulay était au courant des problèmes concernant le régime de retraite depuis un an et demi avant qu'il en parle (apparemment avec réticence). Le comm. Zaccardelli a conclu que le surint. pr. Macaulay avait commis une grave erreur de jugement et qu'il devrait être muté à l'extérieur de la Direction générale pour cette raison. Le surint. pr. Macaulay nous a dit qu'il n'était pas au courant d'irrégularités dans l'administration du régime de retraite avant sa rencontre avec Mme Revine au début du mois de juin. Il nous a assurés qu'il n'avait pas dit (et qu'il ne le pouvait pas) au comm. Zaccardelli qu'il était au courant de l'affaire depuis un an et demi. Je n'ai rien entendu qui m'amènerait à ne pas croire le surint. pr. Macaulay.

Ce qu'il est important de noter ici, c'est à quel point le comm. Zaccardelli était prêt, sans hésiter, à nuire considérablement à la carrière d'un officier qui avait une excellente réputation, et ce, après une seule rencontre avec celui-ci. Le comm. Zaccardelli n'a assumé aucune diligence additionnelle et n'a consulté aucun autre membre de l'État-major supérieur (EMS). Il n'a même pas discuté de sa décision avec le surint. pr. Macaulay avant de donner l'ordre

qu'il soit muté. La mutation du surint. pr. Macaulay au ministère de la Défense nationale (MDN) était une sanction et représentait une mesure très injuste pour lui. Le 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 périls. J'examine en détail le traitement réservé au surint. pr. Macaulay au chapitre 3.

## **1.4 Vérification interne (17 juin –29 octobre 2003)**

### *1.4.1 Demande du commissaire*

Le 17 juin 2003, le comm. Zaccardelli avait donc reçu des comptes rendus sur des irrégularités dans l'administration du régime de retraite de la part de deux sources : le s.é.-m. Lewis et le surint. pr. Macaulay. Les deux avaient obtenu séparément des renseignements de Mme Revine. Rien ne laisse supposer que le s.é.-m. Lewis et le surint. pr. Macaulay s'étaient parlé de cette affaire. Plus tard le même jour, le comm. Zaccardelli a écrit au s.-comm. Paul Gauvin, lui donnant instruction d'entreprendre une vérification interne.

### *1.4.2 Objet et conduite de la vérification*

Le comm. Zaccardelli a demandé à M. Gauvin de charger le groupe de la vérification interne de la GRC d'effectuer une vérification sur les trois questions suivantes : (i) l'utilisation de fonds de la caisse de retraite à des fins autres que l'administration des régimes de retraite et d'assurances; (ii) l'embauche de consultants à des taux de rémunération excessifs et l'embauche de leurs enfants; (iii) l'embauche de membres de la famille du DPRH et le paiement de leurs salaires au moyen du régime de retraite.

Selon l'interprétation qu'ils en ont fait, les enquêteurs internes estimaient qu'ils devaient déterminer si les activités administratives effectuées dans le cadre du régime de retraite de la GRC avaient été menées conformément aux politiques, aux règlements et aux accords pertinents du gouvernement et de la GRC. On devait examiner, dans le cadre de la vérification, les opérations financières effectuées au cours des exercices 2001, 2002 et 2003.

La vérification interne a pris fin au bout de l'examen d'une seule année (l'exercice 2003) parce que le groupe de la vérification interne avait conclu qu'elle avait cerné plusieurs problèmes importants qui devaient être réglés par la direction de toute urgence. Il ne croyait pas que ses conclusions changeraient même s'il poussait son travail plus loin et il souhaitait transmettre les résultats à la direction pour qu'elle puisse prendre des mesures sans tarder.

Pendant les quatre mois qu'a duré la vérification interne, le directeur général de la Vérification interne, Brian Aiken, a communiqué régulièrement avec le comm. Zaccardelli et M. Gauvin pour leur faire part de l'évolution de la vérification.

Le 29 octobre 2003, l'Équipe de gestion supérieure (EGS) s'est réunie au Château Cartier, à Aylmer (Québec). Présent à cette réunion, M. Aiken a fait part en privé au comm. Zaccardelli des résultats de la vérification interne. En outre, M. Aiken a informé le comm. Zaccardelli de ses inquiétudes relativement à la réaction de M. Ewanovich aux résultats de la vérification interne. M. Aiken avait discuté des résultats avec M. Ewanovich et avait constaté qu'il rejetait ces conclusions. Par conséquent, M. Aiken a déclaré au comm. Zaccardelli que le « ton aux plus hauts échelons » qu'illustraient les commentaires de M.

Ewanovich était inacceptable et a recommandé au comm. Zaccardelli de prendre des mesures.

Peu après sa réunion avec le comm. Zaccardelli dont il est question ci dessus, M. Aiken a informé le SCT et le Bureau de la vérificatrice générale des résultats de la vérification.

## **1.5 Réponse aux constatations de la vérification interne (octobre 2003)**

### *1.5.1 Jim Ewanovich*

À la suite de son entretien avec M. Aiken, le comm. Zaccardelli a convoqué une réunion de l'EMS (tous les membres de l'EMS étaient présents au Château Cartier pour les réunions de l'EGS). Il a informé l'EMS des constatations de la vérification interne et l'a avisé qu'en conséquence, M. Ewanovich allait démissionner. En outre, il a avisé l'EMS qu'il avait nommé la s.-comm. George pour remplacer M. Ewanovich à la tête des Ressources humaines.

En vertu des dispositions négociées avec la GRC pour son départ, M. Ewanovich était autorisé à garder son emploi jusqu'au 2 avril 2004, et ce, malgré le fait que, selon la GRC, les renseignements figurant dans le rapport de vérification interne justifiaient son licenciement motivé sans préavis, conformément aux conditions de son emploi en tant qu'employé civil temporaire.

### *1.5.2 Dominic Crupi*

Le comm. Zaccardelli a donné instruction à la comm. adj. George de relever M. Crupi de ses fonctions, ce qui a été fait le 23 novembre 2003. L'accumulation de divers crédits de congés lui a permis de rester à la GRC jusqu'à sa démission, en juin 2005. Il semble qu'au début du mois de novembre, la

GRC aidait M. Crupi à se trouver un emploi dans un autre ministère.

### *1.5.3 Plan d'action de gestion*

Un plan de gestion détaillé a été préparé en réponse aux constatations de la vérification interne. En sa qualité de nouvelle DPRH, la comm. adj. George a été chargée de mettre en œuvre ce plan. Selon une vérification de suivi effectuée en juillet 2004, le plan de gestion avait été mis en œuvre convenablement.

Un nouveau cadre de contrôle a été adopté. Ce cadre prévoyait des mesures pour faire en sorte que seules les charges appropriées soient imputées au régime de retraite et qu'une politique rigoureuse soit suivie au moment d'avoir recours à des fournisseurs de l'extérieur.

Le 26 novembre 2003, la comm. adj. George a approuvé une note d'information à l'intention de la solliciteuse générale. Cette note l'informait que le rapport de vérification avait révélé des anomalies dans l'administration du régime de retraite et qu'un examen était en cours en vue de déterminer s'il convenait de prendre d'autres mesures en conséquence.

## **1.6 D'une vérification interne à une enquête criminelle (30 octobre 2003 – 8 mars 2004)**

### *1.6.1 Mécontentement à l'égard de la réponse de la direction*

Après que M. Aiken eut informé le comm. Zaccardelli en octobre 2003, un certain nombre de sources imposaient de plus en plus de pressions pour que d'autres mesures soient prises. La haute direction (surtout le comm. adj. David Gork et la comm. adj. George), Mme Revine, le surint. pr. Macaulay et le s.é.-m. Lewis prenaient tous

des mesures pour faire progresser l'affaire. La comm. adj. George avait été informée des résultats de la vérification interne et, à titre de directrice des Ressources humaines, elle participait à la mise en œuvre du plan d'action de gestion en réponse à ces résultats – dont la cessation d'emploi de MM. Ewanovich et Crupi. Ni Mme Revine, ni le surint. pr. Macaulay ni le s.é.-m. Lewis n'avaient en main le rapport ou le plan d'action de gestion en réponse à ce rapport. Il convient de dire que, compte tenu de leur connaissance des faits, ils s'attendaient à ce que la vérification interne donne lieu immédiatement à une enquête interne et à une enquête criminelle. Tout ce qu'ils ont pu constater, c'est que MM. Ewanovich et Crupi s'en tiraient à bon compte et qu'ils étaient mieux traités que des membres réguliers qui auraient été impliqués dans des cas d'inconduite du même genre.

J'ai décrit ci-dessous les activités distinctes qui ont abouti à une réunion au bureau du s.-comm. Garry Loepky le 4 mars 2004 (voir la section 1.7.5). Une fois que le s.-comm. Loepky a compris les questions, il a su que le comm. Zaccardelli serait obligé de prendre des mesures.

### *1.6.2 Le sergent d'état-major Lewis pousse l'affaire – La direction réagit*

Le 23 novembre 2003, le s.é.-m. Lewis a rencontré la comm. adj. George pour l'informer qu'à moins que soit entreprise une enquête sur les allégations concernant le régime de retraite, il rendrait publics les renseignements qu'il possédait à ce sujet. La comm. adj. George s'est dite d'accord avec les préoccupations du s.é.-m. Lewis et a décidé de soulever la question auprès du commissaire. Elle était tellement convaincue qu'il fallait tenir une enquête qu'elle était résolue à quitter la GRC si le comm.

Zaccardelli n'était pas prêt à ordonner la tenue d'une enquête.

Peu après cette réunion, la comm. adj. George a informé le s.é.-m. Lewis qu'elle avait rencontré le comm. Zaccardelli et que celui-ci lui avait donné instruction d'entreprendre une enquête. Elle a demandé au s.é.-m. Lewis de préparer la plainte officielle. Au cours de notre entrevue, le comm. Zaccardelli a dit qu'il ne se rappelait pas cette conversation avec la comm. adj. George, mais, selon moi, il n'en est rien. Je crois qu'il est assez peu probable que la comm. adj. George ait commencé à tenir une enquête criminelle sur cette affaire sans en avoir reçu au préalable l'instruction du comm. Zaccardelli. Je constate que le comm. Zaccardelli a finalement convenu (quelques mois plus tard, sur l'insistance d'autres responsables) que l'enquête criminelle devrait avoir lieu.

Au cours de la période des fêtes de l'année 2003, le s.é.-m. Lewis a préparé la plainte officielle comme le lui avait demandé la comm. adj. George. Il a remis cette plainte à cette dernière le 5 janvier 2004. La plainte était accompagnée d'un rapport de 16 pages rédigé par Mme Revine, décrivant les faits et les circonstances qui, selon le s.é.-m. Lewis, justifiaient la tenue d'une enquête. Il a dit à la comm. adj. George que, selon lui, des infractions avaient été commises à la Loi sur la GRC et à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, et qu'il était fort probable que des infractions avaient aussi été commises au Code criminel et à d'autres lois fédérales. La note du s.é.-m. Lewis se concluait comme suit :

[TRADUCTION] En tant qu'organisation, on s'attend à ce que nous menions des enquêtes approfondies sur des actes fautifs commis par nos employés. Cependant, deux facteurs prépondérants font ressortir la

nécessité de conduire ces enquêtes avec toute la diligence et toute la clarté nécessaires. Premièrement, la GRC est l'organisme responsable qui est censé assumer ce rôle pour d'autres ministères fédéraux et dans le reste de la société canadienne. Si nous perdons notre crédibilité, nous perdons aussi notre autorité morale. Deuxièmement, le document portant sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC est le premier principe directeur concernant la façon dont ses employés doivent assumer leurs fonctions. Ce principe directeur a été sérieusement entaché. De nombreux employés et, surtout, les cadres dirigeants n'en reviennent pas à l'idée qu'on ait pu permettre des comportements de ce genre au vu et su de tous les niveaux de la GRC. Notre crédibilité en a pris un coup, et il nous faut maintenant la rétablir. Si l'on ne tient pas une enquête complète et transparente, assortie de mesures correctives appropriées, ces comportements seront perçus comme étant tolérés, voire récompensés. Il est très peu probable que les employés et les gestionnaires dénoncent des actes fautifs en milieu de travail s'ils s'attendent à être sanctionnés ou ignorés. **Nous avons une crise grave sur les bras.** [Le soulignement et les caractères gras figuraient dans le courriel original.]

En février 2004, le s.é.-m. Lewis a écrit au président du Conseil du Trésor, au ministre responsable de la GRC et à la vérificatrice générale du Canada en ce qui concerne les allégations relatives au régime de retraite. Dans cette lettre, il déclarait qu'en tant que chef de la GRC, le comm. Zaccardelli n'avait pas rempli ses obligations en vertu de la Loi sur la GRC, dans le contexte des accusations graves d'actes fautifs qui auraient été commis par des gestionnaires supérieurs. Selon ce que j'en sais, le s.é.-m. Lewis n'a pas reçu de réponse à cette lettre.

### *1.6.3 Activités du surintendant principal Macaulay*

Le surint. pr. Macaulay était mécontent d'avoir été envoyé au MDN et extrêmement insatisfait de constater ce qu'il estimait être des réponses tout à fait inadéquates de la part de la direction aux préoccupations dont il avait fait part au comm. Zaccardelli. Enfin, en mars 2004, il est allé voir le comm. adj. Tim Killam, qu'il connaissait et en qui il avait confiance. Il lui a fait part de ses inquiétudes et lui a remis des documents à l'appui de celles-ci. Le comm. adj. Killam a reconnu la gravité des questions soulevées par le surint. pr. Macaulay et est aussitôt allé voir son supérieur, le s.-comm. Loepky, confiant qu'il réagirait convenablement aux questions soulevées.

### *1.6.4 Les activités de Denise Revine*

En octobre 2003, Mme Revine a insisté pour obtenir une copie du rapport de vérification interne, mais le groupe de la vérification interne lui a fait savoir que cela ne serait pas possible parce que la version n'était pas encore définitive. Elle a continué de soulever des questions auprès de divers membres de la direction. Le comm. adj. Spice a répondu comme suit à un courriel que lui avait envoyé Mme Revine:

[TRADUCTION] Tout d'abord, je tiens à vous remercier de l'intérêt que vous manifestez à l'égard de cette question. Il faut beaucoup de courage et de force de caractère pour persévérer dans une affaire aussi complexe et chargée d'émotivité que celle-ci. Je n'ai pas vu le rapport de vérification, mais je sais que le commissaire continue d'être informé à ce sujet.

Je crois que vous et d'autres personnes avez fait preuve de toute la diligence voulue. L'affaire a maintenant franchi une autre étape.

Je tiens à vous remercier des mesures que vous avez prises et d'avoir fait preuve d'autant de ténacité. Le temps est maintenant venu de laisser les personnes qui ont été informées de l'affaire de passer à l'étape suivante.

Mme Revine a aussi appuyé d'autres personnes qui souhaitaient la tenue d'une enquête. Comme nous l'avons mentionné précédemment, elle a préparé une note de 16 pages à l'intention du s.é.-m. Lewis à titre d'annexe à la plainte officielle qu'il avait rédigée à la demande de la comm. adj. George.

### *1.6.5 Vers une enquête criminelle*

Le 18 février 2004, soit six semaines après avoir reçu la plainte du s.é.-m. Lewis, accompagnée du résumé de Mme Revine, la comm. adj. George a chargé le comm. adj. Gork d'examiner cette plainte en fonction des résultats de la vérification interne et de lui formuler des recommandations. Au bout d'une semaine, le comm. adj. Gork a recommandé qu'une enquête criminelle et interne commence immédiatement. Le même jour, la comm. adj. George a donné instruction au comm. adj. Gork de commencer cette enquête. Le comm. adj. Gork a ensuite rencontré deux officiers supérieurs de la Division A pour discuter avec eux d'éventuels conflits d'intérêts et de la possibilité de demander à la Police provinciale de l'Ontario (PPO) de réaliser l'enquête, plutôt que la GRC elle-même. Un des officiers de la Division A a pris des notes sur cette discussion. En voici un extrait:

[TRADUCTION] J'ai laissé entendre que la GRC aurait du mal à faire preuve d'indépendance et d'impartialité en tenant un examen ou une enquête criminelle et qu'un service de police de l'extérieur, comme la PPO, devrait se voir

confier la responsabilité de mener une enquête criminelle sur cette affaire.

La décision concernant le service de police de l'extérieur qui serait appelé à mener l'enquête a finalement été prise par le s.-comm. Loepky plusieurs semaines plus tard.

#### *1.6.6 Le sous-commissaire Loepky est informé de la situation*

Le 4 mars 2004, le comm. adj. Killam a rencontré le s.-comm. Loepky pour lui faire part des inquiétudes que lui avait communiquées le surint. pr. Macaulay. Le comm. adj. Gork (qui était sur le point d'entreprendre une enquête criminelle en fonction de la plainte préparée par le surint. pr. Macaulay et Mme Revine) était aussi présent. Le s.-comm. Loepky comprenait l'importance de ce que lui disaient le comm. adj. Killam et le comm. adj. Gork. Il a parlé de cette question au comm. Zaccardelli peu de temps après et obtenu son accord pour demander au SPO (plutôt qu'à la PPO) d'ouvrir une enquête criminelle. Le s.-comm. Loepky nous a déclaré qu'il avait recommandé d'avoir recours aux services du SPO, car il s'agissait d'un service de police local, possédant les compétences nécessaires, compte tenu de ce que le s.-comm. Loepky savait à cette époque.

### **1.7 Enquête du SPO (8 mars 2004 – juin 2005)**

#### *1.7.1 L'enquête commence*

Le 8 mars 2004, le s.-comm. Loepky a demandé au chef du SPO, Vince Bevan, que son service mène l'enquête. Le comm. adj. Gork a été chargé d'assurer la liaison avec le SPO et de lui fournir toutes les ressources nécessaires. Plusieurs aspects de l'enquête du SPO sont pertinents pour le présent

rapport. J'ai déjà décrit les circonstances dans lesquelles l'enquête criminelle avait été amorcée et je formulerai de plus amples commentaires à ce propos au chapitre 2. L'autre question importante est l'indépendance de l'enquête du SPO par rapport à la GRC. Mes vues sur l'importance de ces facteurs figurent aussi au chapitre 2.

Je constate également que, une fois que l'enquête du SPO a commencé, la GRC n'a pas entrepris une enquête interne simultanément, comme le comm. adj. Gork l'avait recommandé plus tôt.

#### *1.7.2 Résultats de l'enquête du SPO*

1. Le rapport du SPO a confirmé les constatations de l'enquête interne et relevé un certain nombre d'actes fautifs additionnels. Cependant, en prenant connaissance des dernières informations du SPO à la mi juin 2005, le procureur de la Couronne a conclu qu'il n'y avait aucune chance raisonnable d'obtenir une condamnation criminelle pour ces actes fautifs ou pour toute autre infraction au Code criminel. Au chapitre 2, je recommande qu'on demande à la PPO d'examiner l'enquête du SPO en raison de mes préoccupations quant à l'indépendance de cette enquête. C'est pourquoi je n'examine pas de plus près le rapport du SPO.

Le chef du SPO, Vince Bevan, a remis un rapport sommaire de l'enquête au comm. Zaccardelli le 24 juin 2005.

#### *1.7.3 Le sergent Frizzell*

Officier de la GRC en poste à la Direction générale, le serg. Frizzell avait été chargé de contribuer à l'enquête du SPO. À la mi juin 2005, alors que l'enquête était terminée, l'insp. Roy, enquêteur en chef du SPO, a

laissé le serg. Frizzell terminer son travail administratif sur le dossier. Le serg. Frizzell avait encore des soupçons quant au retrait de fonds des régimes d'assurances et il a continué de s'intéresser à cette question.

Le 20 juin 2005, deux surintendants ont remis un ordre écrit au serg. Frizzell. Cet ordre indique que l'insp. Roy avait déjà demandé au serg. Frizzell de se retirer de toutes les activités liées à l'enquête du SPO, mais qu'il avait poursuivi des démarches pour lesquelles il n'avait pas de mandat ni d'autorisation. Le serg. Frizzell s'est vu ordonner de cesser immédiatement toute activité d'enquête, de terminer sur le champ le travail administratif lié à l'enquête du SPO et de se présenter à son nouveau poste dans les trois jours.

Il me semble que le serg. Frizzell examinait des questions légitimes. Le fait que deux officiers supérieurs de la GRC lui aient remis un ordre par écrit – ce qui, en soi, est apparemment extrêmement rare – est troublant. Selon toute vraisemblance, cette mesure laissait entendre aux autres membres que le serg. Frizzell était impliqué dans des activités répréhensibles de grande envergure. Or, je n'ai rien vu qui me porterait à croire que c'était le cas. À la section 3, je conclus que le serg. Frizzell a été traité injustement et je formule des recommandations pour rétablir la situation.

#### *1.7.4 Le commissaire adjoint Gork informe l'EMS*

Le 27 juin 2005, le comm. adj. Gork a informé l'EMS au sujet de l'enquête du SPO. Il a dénoncé les résultats de l'enquête criminelle et recommandé l'ouverture d'un certain nombre d'enquêtes internes. Il a également suggéré que l'on félicite certaines personnes qui avaient contribué à mettre au jour les irrégularités liées au régime de retraite.

Le comm. Zaccardelli n'a pas assisté à cette réunion. Toutefois, le comm. adj. Gork a appris par la suite que le comm. Zaccardelli avait entendu parler de sa présentation et qu'il était assez fâché contre le comm. adj. Gork. Lors d'une des entrevues que nous avons menées avec lui, le comm. Zaccardelli a fait savoir que, selon lui, le comm. adj. Gork avait fait preuve d'un manque de professionnalisme en déclarant au cours de sa présentation que, selon lui, des accusations criminelles devraient être déposées.

Le comm. adj. Gork comprenait le risque qu'il avait pris en formulant des commentaires au cours de sa présentation devant l'EMS. Dans un courriel à son intention rédigé peu après avoir été informé de la réaction du comm. Zaccardelli à sa présentation, il a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Il y a un an et demi, j'ai dit à Barb George que ça me coûterait mon poste. Maintenant, ils ne vont pas me congédier, mais s'ils le pouvaient, ils le feraient. Ils voudraient que je dise que tout va bien et que toutes les mesures nécessaires sont prises. Mais ce n'est pas le cas. Comme ils ne voulaient pas le savoir, l'affaire a été portée devant les tribunaux. J'ai même reçu un appel de Barb tard un soir pour me dire à quel point le commissaire était furieux. Je lui ai demandé de transmettre un message au commissaire de ma part. Au début, elle n'a pas voulu, puis elle a accepté.

Le message que le comm. adj. Gork souhaitait transmettre au comm. Zaccardelli était le suivant :

- 1) Je suis désolé qu'il n'ait pas aimé ça.
- 2) Si c'était à recommencer, je ferais exactement la même chose.

- 3) Je ne remettrai jamais plus les pieds à la Direction générale et je posterai mes papiers de retraite pour coïncider avec le printemps de 2008.

Au cours de l'entrevue que nous avons menée avec lui, le comm. adj. Gork a déclaré qu'il avait décidé de prendre une retraite anticipée – au début du mois de juillet 2007.

### **1.8 Questions concernant le régime d'assurances**

Au cours de l'enquête menée par le SPO, il est apparu évident que des fonds avaient été transférés du régime de retraite au régime d'assurances. Cela a amené le SPO à enquêter sur des questions concernant l'administration et l'impartition du régime d'assurances. Peu après que la direction de la GRC eut été mise au courant des questions concernant le régime d'assurances, une autre vérification interne a été effectuée. Celle-ci a révélé des faiblesses importantes dans le processus et la gouvernance.

### **1.9 Enquête interne**

Peu après la fin de l'enquête criminelle, on a décidé d'envisager s'il était nécessaire ou non de tenir des enquêtes internes.

La première étape de toute enquête interne à la GRC consiste à nommer un officier compétent. Seul l'officier compétent est habilité à prendre une décision quant à l'adoption d'une mesure disciplinaire grave. Aussi, aux termes de la Loi sur la GRC, le moment choisi (délai d'un an) pour convoquer une audience disciplinaire grave repose sur les connaissances de l'officier compétent.

Le s.-comm. Gerry Braun, de la Région du Nord Ouest, a été nommé à titre d'officier compétent pour cette enquête afin d'établir une certaine distance par rapport à Ottawa. M. Brian Radford a été nommé représentant de l'officier compétent, chargé d'examiner l'enquête criminelle afin de déterminer l'identité des membres en cause, d'établir si des contraventions avaient été commises au code de déontologie et d'élaborer le mandat des enquêteurs qui mèneraient des enquêtes internes en vertu de la Loi sur la GRC.

Le 10 septembre 2005, M. Radford a présenté son rapport au s.-comm. Braun. Il recommandait que trois membres supérieurs de la GRC fassent l'objet d'enquêtes en vertu du code de déontologie. Un mois plus tard, le s.-comm. Braun a avisé la comm. adj. George qu'il souscrivait à cette conclusion et que des enquêtes devraient être ouvertes en vertu du code de déontologie.

En date du 18 novembre 2005, le s.-comm. Braun avait ordonné que des enquêtes internes soient menées par le comm. adj. Garry Bass. Le 24 janvier 2006, le s.-comm. Braun a ordonné la tenue d'une autre enquête en vertu du code de déontologie au sujet d'un quatrième membre de la haute direction de la GRC.

Lorsque le s.-comm. Braun a pris sa retraite le 31 mars 2006, son successeur, le s.-comm. William Sweeney s'est vu confier la tâche de finaliser les enquêtes internes. Le s.-comm. Sweeney a reçu le dossier le 19 mai 2006 et a formulé ses recommandations au comm. Zaccardelli le 20 juillet 2006. Le s.-comm. Sweeney a fait savoir que, lors d'une discussion antérieure avec un conseiller juridique, il lui était apparu évident que le délai de prescription avait expiré, avant même qu'il soit nommé. Le s.-comm. Sweeney a conclu que des manquements au code de déontologie

avaient été commis et qu'il n'était pas habilité à imposer des mesures disciplinaires, car le délai de prescription avait déjà expiré. Le rapport du s.-comm. Sweeney est néanmoins frappant :

[TRADUCTION] En résumé, mon évaluation me pousse à dire que cette affaire est pour le moins troublante et déconcertante. Je suis convaincu que des officiers supérieurs de la Gendarmerie ont trahi nos aspirations collectives les plus élevées sur le plan de l'éthique et, à cause de leur inconduite, ont manqué à leurs obligations à notre égard.

### **1.10 Rapport de la vérificatrice générale**

À la suite de l'enquête criminelle, la vérificatrice générale a cherché à déterminer si la GRC avait répondu adéquatement aux constatations de la vérification interne et de l'enquête criminelle, entre autres choses. Dans son rapport (novembre 2006), elle a conclu que la plupart des mesures correctives qui étaient nécessaires à la suite de la vérification interne avaient été prises, mais que certaines questions n'avaient pas été réglées. Je traite de ce sujet de manière plus détaillée au chapitre 5.

### **1.11 Comité des comptes publics**

Les rapports de la vérificatrice générale sont automatiquement transmis au Comité des comptes publics, un comité permanent de la Chambre des communes. En prévision des audiences de ce comité sur le rapport de la vérificatrice générale sur les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, le s.é.-m. Lewis, Mme Revine et le surint. pr. Macaulay ont fourni aux membres de ce comité des documents pour les aider à orienter leur interrogatoire des témoins qui comparâtraient devant eux. En fin de compte, ils ont tous comparu devant le

Comité des comptes publics. J'ai été nommé enquêteur indépendant alors que se tenaient ces audiences.



## Chapitre 2 : Évaluation de la réaction de la direction

*La GRC a-t-elle examiné les allégations de mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC de manière adéquate et en temps utile?*

### 2.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

Cette question relève de l'essence même de mon mandat. La question à l'étude consiste à déterminer si la direction a réagi convenablement au moment où les allégations ont été portées à sa connaissance.

### 2.2 Aperçu

Dans la présente partie du rapport, j'examine les mesures prises à partir du moment où les allégations ont été portées à la connaissance du comm. Zaccardelli, en mai et en juin 2003.

J'ai examiné chacune des phases de l'évaluation des allégations au sujet des régimes de retraite et d'assurances menée par la GRC de deux points de vue différents. D'abord, j'ai étudié la question de savoir si la décision de prendre certaines mesures particulières (par rapport à d'autres mesures possibles) était judicieuse, et si cette décision a été prise dans un délai raisonnable. Deuxièmement, je me suis demandé si chacune des mesures avait été exécutée adéquatement et dans un délai raisonnable.

Les faits et circonstances étayant l'analyse dans cette partie du rapport sont établis au chapitre 1. Je reprends quelques faits dans la présente partie pour préciser le contexte, mais en général, le lecteur doit se référer au chapitre 1 pour de plus amples détails.

D'emblée, j'aimerais faire remarquer que l'un des thèmes récurrents veut que personne ne s'est enrichi avec l'argent des régimes, mais qu'il s'agissait plutôt d'une

question de dépenses affectées aux mauvais endroits. Je ne suis pas de cet avis. La question de déterminer si les irrégularités entraînent des risques pour les membres retraités d'aujourd'hui et de demain, ou bien si elles relèvent la responsabilité du gouvernement du Canada lorsque vient le temps de donner des explications aux bénéficiaires sur les obligations au titre des prestations de retraite en cause, passe à côté de l'important. Des fonds qui n'appartenaient pas à la GRC ont été retirés d'un compte administré par la GRC (qui n'était pas titulaire de compte). À mon avis, c'est très grave.

Je constate que le rapport du Bureau du vérificateur général de novembre 2006 indique que seulement 270 000 des 1,3 millions de dollars en dépenses inutiles et superflues imputées aux régimes de retraite et d'assurances avaient été remboursés. Je crois comprendre qu'il ne reste plus que 205 000 \$ à remettre, à ce jour. Je suis déconcerté par le temps qu'a mis la GRC à rembourser les fonds.

### 2.3 Vérification interne

#### 2.3.1 *La décision était-elle judicieuse?*

Le comm. Zaccardelli a tenu une réunion avec le s.é.-m. Lewis le 28 mai 2003, et a été informé, entre autres choses, des allégations au sujet de la mauvaise gestion du régime de retraite. Le 17 juin 2003, il s'est réuni avec le surint. pr. Macaulay et la comm. adj. George, qui lui ont donné davantage de précisions sur les préoccupations visant l'administration du régime de retraite qui ont été soulevées dans le cadre du travail de

Mme Revine. Le même jour, le comm. Zaccardelli a envoyé une lettre à M. Gauvin dans laquelle il l'avisait que des rumeurs au sujet de trois questions circulaient à la Direction générale. Il demandait à M. Gauvin de prendre des dispositions pour que le groupe de vérification interne mène une vérification à cet égard.

À la lumière des renseignements qui lui ont été présentés, le comm. Zaccardelli a-t-il pris une bonne décision en ordonnant une vérification interne?

J'estime qu'il disposait de suffisamment de renseignements fiables pour croire qu'il y avait eu faute professionnelle ou infraction criminelle et amorcer immédiatement une enquête interne pour infraction au code de déontologie ou une enquête criminelle. Cependant, ces deux types d'enquêtes peuvent avoir des effets perturbateurs sur le travail de la GRC et pourraient porter atteinte à la réputation des personnes ciblées, peu importe le résultat de l'enquête. Une vérification interne pourrait être perçue comme une méthode plus subtile pour mettre au jour d'autres faits, desquels une décision plus éclairée aurait pu être prise à l'égard de la réalisation d'enquêtes additionnelles. La question de savoir si le commissaire disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour justifier une enquête interne ou criminelle relève du jugement.

Bien qu'avec le recul on constate que le comm. Zaccardelli aurait mieux fait d'exiger une ou plusieurs enquêtes sur le champ, soit indépendamment, soit parallèlement avec la vérification interne, ce n'est pas la voie qu'il a choisie. Cependant, sur le fondement des renseignements dont il disposait en juin 2003, je ne peux pas conclure qu'il a pris une mauvaise décision.

Je remarque que la plainte formulée le 5 juin 2004 par le s.é.-m. Lewis à la Division A a causé tout un émoi. Cette plainte a entraîné l'ouverture d'une enquête criminelle sur les allégations liées au régime de retraite. Le comm. Zaccardelli a par la suite conseillé à la Division A de ne pas ouvrir cette enquête puisqu'une vérification interne était déjà en cours. Je n'ai qu'un seul commentaire à faire quant au débat suscité devant le Comité des comptes publics en ce qui a trait à cette suite d'événements, et c'est qu'il n'y a rien à propos de la résolution de cette controverse. Comme je l'ai mentionné précédemment, je suis d'avis que le comm. Zaccardelli a eu raison d'opter pour une vérification interne plutôt que pour une enquête criminelle (ou interne) en juin 2003. Il lui appartenait de décider de la suite des événements. Qu'il ait demandé au s.é.-m. Lewis d'ouvrir une enquête criminelle et qu'il se soit ravisé par la suite, ou qu'il lui ne lui ait pas demandé de mener une enquête, mais qu'il ait ordonné de ne pas procéder à cette enquête une fois qu'il en a été informé, importe peu. Les deux options auraient été exécutées sous sa responsabilité.

### *2.3.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?*

Le comm. Zaccardelli a ordonné la réalisation d'une vérification interne le jour même où il s'est entretenu avec le surint. pr. Macaulay, et dans un délai de trois semaines après que le s.é.-m. Lewis l'a informé des irrégularités probables. Bien que les questions en jeu étaient des plus sérieuses, je crois qu'un délai de trois semaines à partir du moment où le problème s'est posé constitue un délai raisonnable. Le fait que le comm. Zaccardelli ait demandé une vérification interne illustre qu'il a jugé sérieuses les allégations portées et que celles-ci devaient être soumises à une étude rigoureuse menée par un groupe de professionnels formés pour évaluer des

opérations financières sur le fondement des politiques et des règlements en vigueur.

### *2.3.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?*

Il y a lieu de signaler que le groupe de vérification interne de la GRC est hautement estimé, entre autres par le Bureau du vérificateur général du Canada. La portée du mandat du groupe de vérification interne était suffisamment vaste pour que celui-ci puisse traiter des allégations au sujet du régime de retraite. Je n'ai relevé aucun signe qui indique que la direction s'est immiscée dans le processus de vérification interne de quelque façon que ce soit. Le groupe de vérification interne a réalisé le travail qui lui avait été confié en temps utile. En effet, conformément à son mandat, le groupe a déposé un rapport présentant des constatations pour la première année faisant l'objet de la vérification quatre mois après que le comm. Zaccardelli en a fait la demande.

## **2.4 Enquête criminelle**

Une enquête criminelle connue sous le nom de « Projet Probité » a été lancée lorsque le s.-comm. Loepky a communiqué avec le SPO, le 8 mars 2004. Fait intéressant, le nom de l'enquête est inspiré d'un discours prononcé par le comm. Zaccardelli à Hong Kong, le 22 janvier 2003. Entre autres choses, ce discours traitait de l'importance de la « probité » (que le comm. Zaccardelli définissait comme honnêteté et intégrité) au sein des organismes responsables de l'application de la loi.

Dans la prochaine section, je me penche sur la question de savoir si l'enquête criminelle était une mesure adéquate, entreprise dans un délai raisonnable.

### *2.4.1 La décision était-elle judicieuse?*

Le comm. Zaccardelli a ordonné la tenue d'une vérification interne afin de déterminer si les allégations portées à sa connaissance par le s.é.-m. Lewis et le surint. pr. Macaulay étaient justifiées. D'ailleurs, lorsque que le commissaire a informé le s.é.-m. Lewis, en juin 2003, qu'il n'irait pas de l'avant avec l'enquête criminelle, il lui a également affirmé que si la vérification appuyait les allégations, une enquête pour infraction au code de déontologie ou une enquête criminelle serait alors entreprise. Ainsi, la vérification interne constituait la première étape d'une suite possible d'enquêtes.

Au plus tard le 29 octobre 2003, le comm. Zaccardelli a appris que la vérification interne avait permis de déceler d'importantes irrégularités dans l'administration du régime de retraite. M. Aiken a interrompu les activités de vérification après l'examen de la première des trois années afin de porter immédiatement ses constatations à l'attention de la direction. Le comm. Zaccardelli a personnellement reconnu la gravité des conclusions. À la suite de sa réunion avec M. Aiken le 29 octobre 2003, il a immédiatement démis M. Ewanovich de ses fonctions.

Le comm. Zaccardelli n'a pas suivi la suite logique du processus. Il n'y a même aucune indication qu'il ait pensé à ordonner la réalisation d'une enquête pour infraction au code de déontologie ou d'une enquête criminelle après que les résultats de la vérification interne lui aient été communiqués. S'il avait pris l'une de ces deux dispositions logiques avec le même empressement qu'il avait réglé le cas de M. Ewanovich, cette affaire se serait peut être terminée sur une note plus positive.

Pourquoi le comm. Zaccardelli n'a-t-il pas ordonné la tenue d'une enquête criminelle ou interne alors que tous les éléments présageaient une inconduite très grave au sein de la GRC?

Fierté et engagement à l'égard de la GRC se révèlent être une devise à double tranchant. Ce sont ces qualités qui ont fait de la GRC un service de police respecté à l'échelle internationale et un emblème canadien. C'est également ce qui pousse ses membres, des gendarmes au commissaire, à résister à la tentation d'ébruiter les faiblesses de la GRC. Le comm. Zaccardelli nous a expliqué qu'il croyait avoir fait le tour de la question et qu'une enquête plus approfondie ne mènerait à rien de plus. Il s'agit là d'une grave erreur de jugement de sa part. Le commissaire ne semble pas avoir saisi le message que projetterait son inaction.

On a finalement entrepris une enquête criminelle. Comme il est précisé dans la section suivante, cette enquête n'a pas été entreprise dans un délai raisonnable ni réalisée de façon indépendante.

#### *2.4.2 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?*

Il est évident 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'enquête étaient justifiés. Il n'est pas du ressort des vérificateurs internes de déterminer si leurs conclusions pourraient constituer une violation de la loi, notamment de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et de la Loi sur la gestion des finances publiques. Seule la Couronne a le pouvoir de trancher, sur le fondement de l'information qui lui est présentée par les autorités policières compétentes.

À mon avis, ce ne sont pas les conclusions présentées dans le rapport de vérification interne qui ont incité le comm. Zaccardelli à ouvrir une enquête criminelle, tout compte fait. Au cours de la réalisation de la vérification interne, qui s'est déroulée sur quatre mois, le comm. Zaccardelli et M. Gauvin étaient tous deux informés régulièrement par M. Aiken de l'avancement de la vérification. Ces séances d'information étaient opportunes et les officiers supérieurs auraient dû en déduire la nécessité de mener une enquête criminelle ou interne. La date la plus tardive à laquelle une décision aurait dû être prise pour que puisse commencer une enquête interne ou criminelle dans les délais prescrits est le 29 octobre 2003, date à laquelle M. Aiken a informé le comm. Zaccardelli des constatations présentées dans le rapport de vérification interne. Rien ne me laisse croire que le comm. Zaccardelli et M. Gauvin ont fait mention de la nécessité de tenir une enquête criminelle ou interne après avoir pris connaissance des conclusions finales du groupe de vérification interne.

Pourquoi le comm. Zaccardelli a-t-il finalement ordonné la tenue d'une enquête criminelle? Au cours de la période s'échelonnant entre la fin des travaux du groupe de vérification interne et le début de l'enquête criminelle, le s.é.-m. Lewis, Mme Revine et le surint. pr. Macaulay ont tous continué d'attirer l'attention sur l'affaire de crainte qu'aucune mesure ne soit prise. En fin de compte, lorsque le comm. Zaccardelli a été informé par son propre s.-comm. à la Police opérationnelle (s.-comm. Loepky) que la tenue d'une enquête criminelle ne pourrait pas être évitée, il a ordonné qu'elle ait lieu.

### 2.4.3 *L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée de façon adéquate?*

La mesure dans laquelle l'enquête du SPO a été réalisée indépendamment de la GRC représente un autre problème important. 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. Évidemment, les responsables liés à l'enquête du SPO, notamment l'insp. Roy et le chef Bevan, croient que l'enquête a été conduite de manière appropriée et à l'abri de toute influence de la part de la GRC. Je ne souhaite d'aucune façon remettre en question l'intégrité de ces personnes et je ne doute pas que leur travail n'a pas été influencé par les facteurs qui me préoccupent. Je ne souhaite pas non plus porter atteinte à l'intégrité des membres de la GRC qui ont participé à l'enquête. Je suis également persuadé que la police peut enquêter sur la police si des paramètres d'indépendance appropriés sont respectés. Toutefois, il est impossible pour moi de ne pas tenir compte de certains facteurs importants, dont quatre sont énumérés ci dessous.

Tout d'abord, les membres de l'équipe d'enquête du SPO provenaient presque tous de la GRC. Je souligne ce fait tout en étant pleinement conscient que deux des personnes qui ont contribué à faire éclater au grand jour les problèmes étaient elles mêmes des membres de la GRC qui avaient été détachés à l'enquête. La sincérité et l'engagement du serg. Steve Walker et du serg. Frizzell (ils étaient tous deux sergents à l'époque) m'ont impressionné au plus haut point. Le serg. Walker n'avait rien à gagner en continuant d'être impliqué dans cette

affaire. Quant au serg. Frizzell, il avait beaucoup à perdre. Le fait qu'ils aient persévéré en dit long sur leur engagement à l'égard de la vision et des valeurs de la GRC. Néanmoins, je suis préoccupé par le fait qu'on ait demandé à des agents provenant de la GRC d'enquêter sur certains de leurs officiers supérieurs qui avaient le pouvoir d'exercer une influence sur leur carrière. Mes préoccupations sont d'autant plus grandes lorsque je constate que des membres de l'équipe d'enquête ont été traités comme des employés de la Gendarmerie par la haute direction de la GRC, et non comme des agents de police chargés de mener une enquête indépendante.

Compte tenu de l'éventail de ressources que le SPO a dû solliciter auprès de la GRC en fin de compte, on peut se demander pourquoi les services du SPO ont été retenus (plutôt que ceux de la PPO, que le s.-comm. Loepky avait retenus plusieurs années auparavant pour une autre enquête). On peut aussi se demander pourquoi le SPO a accepté de mener cette enquête s'il n'estimait pas disposer des ressources nécessaires pour le faire. Une explication possible veut que ni le s.-comm. Loepky ni le chef Bevan ne croyaient que l'enquête allait avoir une telle portée et exiger autant de ressources. Il semble qu'on ait négligé de porter attention à l'évolution des circonstances et aux répercussions potentielles sur l'indépendance de l'enquête.

Deuxièmement, la GRC a fourni les locaux pour l'enquête, dans l'un de ses propres immeubles, de même que tout l'équipement et le matériel requis. Comme les ressources nécessaires provenaient de la GRC, la haute direction a approuvé deux plans opérationnels distincts qui donnaient un aperçu de la nature de l'enquête criminelle ainsi que des noms de certaines des personnes concernées.

Troisièmement, on a conservé le numéro de dossier de l'enquête initiale résultant de la plainte déposée par le s.é.-m. Lewis le 5 juin 2003 pour le projet à la Division A. De plus, on a classé le dossier dans les affaires de fraude plutôt que dans les affaires d'assistance à un autre service de police. On a également utilisé les formulaires de la GRC dans le cadre du projet, et le dossier d'enquête complet était conservé par la GRC plutôt que par le SPO.

Enfin, un protocole d'entente définissait les relations entre le SPO et la GRC dans le cadre de l'enquête. Aux termes de ce protocole, l'enquêteur principal du SPO devait relever directement du comm. adj. Gork. J'ai été informé qu'il s'agissait d'une erreur typographique. Le comm. adj. Gork devait assumer les fonctions d'agent de liaison entre la GRC et le SPO. Bien que son rôle se voulait administratif, il est évident que le comm. adj. Gork n'a pas complètement réalisé qu'un grand nombre de problèmes nuisaient au maintien du caractère indépendant de l'enquête du SPO. Je ne cherche en aucun cas à compromettre l'intégrité du comm. adj. Gork. D'ailleurs, je remarque que la GRC ne dispose d'aucune politique qu'aurait pu suivre le comm. adj. Gork dans les circonstances.

Ainsi, à certaines occasions, le comm. adj. Gork s'est rendu au bureau des enquêteurs pendant le déroulement de l'enquête et il a assisté à plusieurs réunions des enquêteurs, notamment à la présentation des juricomptables. Les enquêteurs ont discuté de certains aspects de l'enquête avec le comm. adj. Gork à plusieurs reprises. Il était également au courant des noms d'un nombre important de personnes concernées. De plus, il a demandé à connaître les noms des personnes interrogées dans une section en particulier, à au moins une occasion.

#### 2.4.4 *Recommandations*

Est-ce que le fait que l'enquête du SPO n'a pas été menée indépendamment de la GRC signifie qu'elle était inadéquate, ou encore déficiente? Peut-être, mais pas forcément. Le caractère indépendant du processus d'enquête est important, mais le manque d'indépendance ne se traduit pas nécessairement par un travail répréhensible des enquêteurs. Il est important de se pencher attentivement sur l'enquête du SPO pour deux raisons particulières. Tout d'abord, parce que si l'enquête a été déficiente, il faudra peut-être prendre des mesures correctives, notamment une toute nouvelle enquête. Ensuite, même si le manque d'indépendance n'a pas corrompu la qualité ou l'issue de l'enquête, celle-ci sera continuellement remise en doute jusqu'à ce que les intervenants aient jugé que les résultats n'ont effectivement pas été biaisés. Il est fondamental que cette question soit examinée en bonne et due forme. Par conséquent, je recommande que la PPO examine le dossier de l'enquête menée par le SPO. Pour le moment, je ne recommande pas qu'une nouvelle enquête criminelle soit amorcée. Il reviendra à la PPO de décider une fois qu'elle aura évalué la pertinence de l'enquête du SPO.

La pertinence de certaines activités liées aux régimes d'assurances est une question découlant de l'enquête criminelle qui a été laissée en plan. Il faudra déterminer si ces activités ont été analysées de façon exhaustive. La PPO devra se pencher sur cette question particulière.

Comme je l'ai déjà mentionné, on aurait pu éviter en grande partie la saga entourant les régimes de retraite et d'assurances si on avait assuré une plus grande transparence. Par conséquent, je recommande de rendre l'information pertinente accessible à la

population aussitôt que les problèmes liés au régime d'assurances auront été évalués.

#### *2.4.5 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?*

Il est difficile de juger le temps pris pour mener l'enquête criminelle. J'ai fait remarquer précédemment que l'ampleur de l'enquête semblait avoir été sous-estimée, et je constate également qu'il s'agit d'une enquête exhaustive et que des ressources importantes ont été mobilisées à cette fin. Je n'ai relevé aucun fait qui permet de dire que l'enquête s'est étirée en longueur.

## **2.5 Enquête interne**

#### *2.5.1 La décision était-elle judicieuse?*

Le 16 juin 2005, la Couronne a conclu que les motifs ne justifiaient pas une poursuite pour infraction au Code criminel. Une fois que les conclusions de la Couronne ont été communiquées à la GRC, on a entamé des enquêtes internes en vue de déterminer si des infractions au code de déontologie avaient été commises. Compte tenu de l'information à la disposition de la haute direction de la GRC à l'époque, je suis d'avis qu'il s'agit d'une décision judicieuse. Aucune autre mesure n'aurait été viable ou justifiée.

#### *2.5.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?*

Le 24 juin 2005, le chef Bevan a personnellement informé le commissaire des conclusions de l'enquête du SPO. Par la suite, le comm. adj. Gork a tenu une séance d'information à l'intention de l'ESM, dans le cadre de laquelle diverses questions ont été examinées. Il a entre autres exposé son point de vue sur la nécessité de mener des

examens internes pour des infractions éventuelles à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. En date du 8 juillet 2005, M. Radford avait été nommé représentant de l'officier compétent. Il a été chargé d'examiner l'enquête criminelle du SPO afin de cibler tout problème relevant du code de déontologie. Il me semble que ce processus d'enquête interne a été entrepris dans un délai raisonnable après la conclusion de l'enquête du SPO. Cependant, je conclus dans la section suivante du présent chapitre que des enquêtes internes auraient dû être amorcées bien plus tôt.

#### *2.5.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?*

Tel que précisé à la section 1.9, le processus d'enquête interne a été entrepris au début de juillet 2005. Le s.-comm. Sweeney, l'officier compétent, a présenté son rapport le 20 juillet 2006. Du point de vue disciplinaire, les constatations énoncées dans ce rapport sont discutables en raison de certaines irrégularités à l'égard de sa nomination à titre d'officier compétent. Ces irrégularités ont échappé à l'attention de la direction de la GRC qui n'a pas suffisamment fait preuve de vigilance quant à la protection de l'intégrité du processus d'examen interne. Par contre, je suis persuadé que cette faille est le résultat de la négligence et que personne n'a eu l'intention de manipuler le processus pour aider des officiers supérieurs de la GRC à éviter des poursuites.

On pourrait penser que l'officier compétent en poste à l'époque aurait imposé des mesures disciplinaires graves à plusieurs membres. Toutefois, lorsque le SPO a entrepris son enquête, il semble qu'on ait remis à plus tard le début d'une enquête interne parallèle, et qu'on ait préféré attendre les conclusions du SPO. Il s'agit là

d'une erreur de jugement dont les conséquences ont eu pour effet de limiter la capacité de la GRC à prendre des mesures pour imputer les irrégularités liées au régime de retraite à certains membres.

On a fait valoir que des mesures disciplinaires simples auraient pu être prises, en dépit de l'expiration du délai de prescription. Je remarque toutefois que la GRC dispose d'une politique particulière qui impose le même délai de prescription pour les mesures disciplinaires simples.

## **2.6 Allégations au sujet du régime d'assurances**

### *2.6.1 Aperçu*

Les allégations au sujet d'irrégularités dans l'administration du régime d'assurances se sont présentées d'une toute autre façon que celles visant le régime de retraite. Le vérificateur interne de la GRC affecté à l'enquête du SPO (laquelle visait principalement le régime de retraite à ce moment) s'est rendu compte que des transferts entre le régime de retraite et le régime d'assurances étaient effectués. Ces transferts ont été portés à l'attention de la direction de la GRC à la fin de 2004. Une vérification interne a été ordonnée; celle-ci a été conclue en mai 2005.

La vérification interne du régime d'assurances a permis de tirer les conclusions suivantes :

- Il n'y a pas de cadre de contrôle adéquat en place pour la gestion des régimes collectifs d'assurance-vie et d'assurance-invalidité des membres de la GRC de façon à appuyer efficacement les activités relatives à ces régimes.
- Les activités de passation de marchés relatifs aux régimes collectifs

d'assurance-vie et d'assurance invalidité des membres de la GRC n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

- Les dépenses imputées aux régimes collectifs d'assurance-vie et d'assurance-invalidité des membres de la GRC, au même titre que le financement, ont été jugées inadmissibles.

La direction a élaboré un plan de gestion détaillé pour régler ces problèmes et remédier au manque de transparence envers les membres de la GRC.

Entre décembre 2004 et juin 2005, le serg. Frizzell a poursuivi son enquête sur le régime d'assurances, dans le cadre de l'enquête du SPO. Au cours d'une réunion avec M. Gauvin en mars 2005, le serg. Frizzell l'a entendu dire que [Traduction] « la GRC était responsable de l'administration des régimes et qu'elle en reprendrait la responsabilité ». Le serg. Frizzell a indiqué qu'il croyait que M. Gauvin voulait dire que les fonds retirés des régimes de retraite et d'assurances aux fins de l'administration seraient remboursés par la GRC à même les crédits du Conseil du Trésor. M. Gauvin a confirmé que c'était effectivement son intention au moment de la réunion. Cependant, M. Gauvin s'est finalement rendu compte qu'il lui était impossible de prendre les mesures dont il avait discuté avec le serg. Frizzell puisqu'un certain nombre de problèmes juridiques ayant trait aux autorisations et à la politique du SCT ne lui permettait pas de procéder immédiatement. Il a donc entrepris une discussion avec le SCT en vue de résoudre ces problèmes. Ainsi, on a estimé approprié d'immédiatement rembourser les fonds qui avaient été transférés de la caisse de retraite aux régimes d'assurances. Par conséquent, la comm. adj. George a envoyé une lettre en

date du 16 mars 2005, dans laquelle elle demandait à la Great West Life de transférer 540 000 \$ du régime de retraite vers le régime d'assurances.

Lorsque le serg. Frizzell a été informé de cette lettre en juin 2005, il a laissé un message à Rosalie Burton, sollicitant des explications à cet égard. Peu après, il a reçu par écrit l'ordre de renoncer.

Il semble que le serg. Frizzell n'avait pas été informé du problème d'autorité relativement au régime d'assurances ni du fait que la direction tentait d'y remédier.

## **2.7 Régime d'assurances**

### *2.7.1 La décision était-elle judiciaire?*

Les questions liées au régime d'assurances ont commencé à être soulevées en décembre 2004. Le 23 décembre 2004, le comm. Zaccardelli a ordonné la réalisation d'une vérification interne sur le fondement d'une recommandation de M. Gauvin et de la comm. adj. George.

Bien qu'il régnait une grande confusion autour de ces questions à l'époque, aucune allégation particulière de faute n'avait été formulée.

La décision du comm. Zaccardelli de tenir une vérification interne portant sur le régime d'assurances était judiciaire compte tenu de l'information dont il disposait à ce moment.

### *2.7.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?*

Le comm. Zaccardelli a ordonné la tenue de la vérification interne quelques semaines après avoir été informé des problèmes émergents. La vérification interne a été amorcée en temps utile, ce qui montre que les responsables ont reconnu la gravité des

problèmes ainsi que le besoin de les résoudre.

### *2.7.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?*

J'ai précisé précédemment que le groupe de vérification interne de la GRC a très bonne réputation. La portée de son mandat était suffisamment vaste pour traiter des préoccupations soulevées. Le travail a été réalisé dans un délai raisonnable et la vérification a été achevée en mai 2005, soit cinq mois après qu'on en ait fait la demande.

La direction a élaboré un plan de gestion détaillé en vue de donner suite aux conclusions de la vérification interne.

Le processus a été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable.

### *2.7.4 Allégations*

Je constate que le serg. Frizzell, et peut être d'autres personnes, a encore des préoccupations au sujet de certaines des activités menées dans le cadre de l'administration du régime d'assurances. J'ai recommandé que la PPO tienne compte de ces préoccupations dans le cadre de son examen de l'enquête du SPO.



## Chapitre 3 : Traitement à l'égard des plaignants

*Les membres et les employés qui ont signalé ou examiné les cas de mauvaise gestion ont-ils été traités équitablement et conformément aux procédures et aux pratiques de la GRC?*

### 3.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

La question relative au traitement des personnes qui ont signalé et examiné les irrégularités dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances est importante pour deux raisons.

Tout d'abord, il est important d'encourager et de protéger les personnes qui dénoncent les actes répréhensibles commis dans un organisme auquel elles appartiennent. Les organismes sont redevables envers ces personnes, surtout lorsque ces personnes agissent dans l'intérêt de l'organisme, au détriment de leurs propres intérêts. Lorsque les incidents qui font l'objet de mon enquête se sont produits, le gouvernement du Canada et la GRC avaient adopté des politiques visant à protéger les personnes qui ont signalé à la direction des actes répréhensibles éventuels commis en milieu de travail. Ces politiques n'ont pas été appliquées pour les personnes en question.

La deuxième raison, non moins importante, est la nécessité de disculper les personnes qui ont été injustement blâmées et qui ont éprouvé par la suite des difficultés sur le plan de la santé, de la carrière et de la vie familiale.

Les trois cas individuels abordés dans le présent chapitre sont des exemples frappants qui illustrent le manque de jugement et l'indifférence de la direction à l'égard des membres de la GRC. Dans le chapitre 8, j'ai recommandé un examen des pratiques de gestion. Le traitement des dénonciateurs fait partie des pratiques qui doivent être examinées de toute urgence.

### 3.2 Traitement des plaignants dans cette affaire

Il est évident que plusieurs personnes, qui ont joué un rôle important dans la dénonciation et l'examen de la mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC, ont été traitées très injustement. Dans la mesure où elles ont été traitées conformément aux pratiques de la GRC, je crois que ces pratiques ont été utilisées dans le but d'atteindre un résultat visé.

Mme Revine et le surint. pr. Macaulay (qui ont joué un rôle important dans la dénonciation des irrégularités) et le serg. Frizzell (qui était au cœur de l'enquête) sont particulièrement visés. Dans les sections ci-dessous, j'ai exposé leurs récits et formulé des recommandations afin de prendre des mesures correctives à l'égard de leur traitement.

Ces trois personnes, y compris le s.é.-m. Lewis et le s.é.-m. Walker, ont déployé des efforts considérables dans cette affaire. J'espère que le présent rapport leur permettra de tourner la page et de contribuer au rétablissement de la confiance à l'égard de la direction de la GRC.

### 3.3 Denise Revine

#### 3.3.1 *Survol*

Les allégations relatives au régime de retraite ont été rendues publiques en grande partie parce que Mme Revine a pris conscience des questions et les a soulevées. Les conclusions qu'elle a tirées au début sont restées les mêmes malgré plusieurs

autres faits allégués par la suite (y compris celle-ci). Il est également intéressant de signaler que, contrairement à la haute direction, Mme Revine semblait avoir la confiance des autres personnes qui lui ont fourni de l'information. D'une certaine façon, elle est devenue l'intermédiaire pour un groupe plus large.

Il me semble que, selon les discussions tenues avec Mme Revine au sujet du présent rapport et des commentaires formulés par d'autres personnes, elle souhaitait sincèrement présenter l'information qu'elle recueillait à la haute direction de la GRC afin que celle-ci corrige la situation. Comme elle avait perdu confiance à l'égard de la haute direction, elle a redoublé d'ardeur pour rendre l'affaire publique. Elle espérait peut-être obtenir des résultats plus rapidement que dans toute autre organisation. On lui a également demandé de l'information sur l'évolution de divers aspects du processus (par exemple la vérification interne), ce qui normalement n'est pas divulgué à d'autres personnes que les membres de l'équipe de vérification ou d'enquête. Il est facile de comprendre le fait qu'elle était préoccupée par ce processus et manifestait de la frustration à cet égard. Même si cet état d'âme est compréhensible, son impatience à l'égard du processus a sans aucun doute contribué à sa marginalisation de la GRC, laquelle n'a démontré aucune volonté de nouer le dialogue avec Mme Revine. À mon avis, il ne s'agit pas de justifier le traitement de la GRC à l'égard de Mme Revine, mais plutôt de le comprendre.

La relation que Mme Revine entretenait avec la GRC a commencé à se détériorer rapidement un an après qu'elle ait divulgué les allégations relatives au régime de retraite. Son poste a été déclaré excédentaire, elle a éprouvé des problèmes de santé et sa réputation a été entachée. Bien que Mme Revine continue de travailler à

plein temps, elle n'est pas en mesure de retourner à son lieu de travail et son statut d'employée à la GRC demeure incertain. J'ai exposé ci-dessous les conclusions plus précises que j'ai tirées concernant le traitement de Mme Revine. À mon avis, la GRC devrait être très reconnaissante envers Mme Revine. Je sais que le temps qu'elle consacre à cette affaire ne doit pas se faire au détriment de sa famille. J'espère que le présent rapport constituera en quelque sorte une reconnaissance publique des efforts qu'elle a déployés.

### *3.3.2 Le poste de Denise Revine est déclaré excédentaire*

En février 2004, Mme Revine a appris pour la première fois, lors d'une assemblée publique, que son poste était aboli en raison de réductions budgétaires. Le poste de Mme Revine n'était pas le seul à être aboli. Bien que les réductions budgétaires aient été mal communiquées, Mme Revine a fait l'objet d'un traitement particulièrement humiliant. Au cours de la réunion, il est devenu clair que la case représentant son poste sur l'organigramme avait été supprimée et que son nom n'apparaissait dans aucune autre case. Peu de temps après, elle a reçu une lettre officielle indiquant que l'on avait mis fin aux fonctions liées à son poste et qu'elle se trouvait dans une situation d'employée excédentaire.

Je suis convaincu que Mme Revine n'était pas simplement victime d'une réduction nécessaire des effectifs. On a évoqué des changements organisationnels afin de faire taire une personne jugée dérangeante. L'insp. Doug Anthony de la Direction des ressources humaines nous a dit que ses tentatives de trouver un endroit approprié pour Mme Revine se sont heurtées aux remontrances de Mme Burton (de qui il relevait) : « Non, ne t'occupe pas d'elle. » L'insp. Anthony se rappelait très nettement

cet incident parce qu'il ne comprenait pas la réaction de Mme Burton et qu'il n'avait reçu aucune explication de sa part.

À mon avis, certains membres de la haute direction ont satisfait leur désir de voir partir Mme Revine en utilisant le processus de restructuration de la Direction des ressources humaines pour la forcer à quitter la GRC.

### *3.3.3 Congé de maladie payé*

Après que le poste de Mme Revine ait été déclaré excédentaire, elle a continué à occuper son poste, mais son travail était assigné à des subalternes. Par exemple, on lui a demandé de cesser de travailler sur la révision des services votés parce que le projet était reporté. Cependant, peu de temps après, on lui a demandé de donner des instructions à quelqu'un d'autre relativement à ce travail. Un expert-conseil a effectué le travail par la suite.

En juillet 2004, soit trois mois après avoir reçu la lettre indiquant que son poste était déclaré excédentaire et avoir continué à travailler dans un milieu de travail qu'elle jugeait très hostile, on a diagnostiqué chez Mme Revine un syndrome de stress post traumatique. Elle a pris un congé de maladie payé d'une année complète.

### *3.3.4 Télétravail*

Après que le droit de congé de maladie payé d'une période d'un an de Mme Revine ait pris fin, son médecin lui a dit qu'elle n'était pas en mesure de retourner dans son milieu de travail. Mme Revine a rencontré la comm. adj. George, en compagnie du s.é.-m. Lewis. Ils ont discuté d'un certain nombre d'options concernant le travail de Mme Revine. Ils ont convenu par la suite que Mme Revine pourrait travailler à partir de la maison. Cette entente continue d'être en

vigueur aujourd'hui. Les évaluations de rendement de Mme Revine effectuées par son superviseur direct sont très positives.

Tout au long de la période pendant laquelle Mme Revine a travaillé à la maison, la direction de la GRC a continuellement remis en question l'état de santé de Mme Revine, même si Santé Canada et divers médecins ont établi qu'il était préférable que Mme Revine ne retourne pas dans son milieu de travail pour des raisons de santé. Il convient de noter que l'état de santé de Mme Revine n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de son superviseur direct, ce qui est normalement le cas. Dans ce cas-ci, c'est plutôt la comm. adj. George et Mme Burton qui ont fait le suivi sur l'état de santé de Mme Revine.

### *3.3.5 Recommandations*

Mme Revine participe actuellement à un processus de médiation afin de résoudre ses problèmes avec la GRC. J'espère que l'on accordera beaucoup d'importance aux conclusions que j'ai tirées dans le présent rapport afin de parvenir à une résolution. Mme Revine devrait être honorée publiquement par la GRC pour sa contribution importante dans cette affaire.

## **3.4 Surintendant principal Macaulay**

Le surint. pr. Macaulay a joint les rangs de la GRC en 1980 et a gravi rapidement les échelons. Il a été promu au grade de surintendant principal en 2002. Il a occupé divers postes d'un bout à l'autre du pays et il est un officier qui jouit de l'estime de ses collègues.

Les faits relatifs au surint. pr. Macaulay sont relativement simples. Comme je l'ai indiqué au chapitre 1, la mutation du surint. pr. Macaulay au MDN constituait une mutation punitive et très injuste à son égard.

Je signale que le surint. pr. Macaulay a seulement complété sept mois de son détachement au MDN et est retourné à la GRC en juin 2005 pour occuper un poste qui lui convenait parfaitement. Bien que le surint. pr. Macaulay n'ait pas subi de préjudices manifestes en ce qui concerne son rang ou ses responsabilités, il n'est pas approprié de simplement passer sous silence les incidences de sa mutation punitive au MDN. La question n'est pas simplement de savoir si sa carrière a subi des contrecoups. Selon ses pairs, ses subalternes et ses supérieurs, une mutation punitive est une expérience très humiliante. Les personnes qui expriment leur opinion doivent payer un prix important quant à leur paix d'esprit, leurs relations professionnelles, sociales et familiales et leur confiance face à l'avenir. Cela fut certainement le cas pour le surint. pr. Macaulay.

Au bout du compte, l'avancement professionnel n'est jamais fondé sur une formule, même dans une organisation paramilitaire. Tout particulièrement au niveau le plus élevé de la hiérarchie, les relations interpersonnelles sont essentielles. Il ne sert à rien d'émettre des hypothèses selon lesquelles la ténacité du surint. pr. Macaulay peut avoir une incidence sur sa carrière. Il devrait y avoir une note au dossier du surint. pr. Macaulay ainsi qu'une reconnaissance publique pour la contribution qu'il a apportée dans cette affaire.

### **3.5 Sergent Frizzell**

#### *3.5.1 Survol*

Il est paradoxal de constater que le serg. Frizzell ait été traité si injustement après qu'on lui ait fait confiance pour protéger l'organisme en soi. Il a participé de façon importante à l'élaboration de la mission, de la vision et des valeurs de la GRC en 1996.

Son engagement à l'égard de ces concepts est palpable.

#### *3.5.2 Traitement du sergent Frizzell*

Le serg. Frizzell a joint les rangs de la GRC en 1990 et a été promu au grade de sergent d'état-major en 2006 au cours de sa 16e année de service. Je crois comprendre qu'il a gravi les échelons très rapidement étant donné que l'on accède généralement au grade de sergent d'état-major après 24 ans de service. Le serg. Frizzell a reçu un certain nombre de mentions élogieuses pour le travail qu'il a accompli au sein de la GRC.

Comme dans le cas du surint. pr. Macaulay, les faits entourant le traitement de la GRC à l'égard du serg. Frizzell sont plutôt simples. Je suis conscient de la tension qui existait entre le serg. Frizzell et certains membres de l'équipe d'enquête. Je comprends que ces questions sont liées à son style d'entrevue et à son désir de faire un suivi concernant les questions qu'il considère non résolues. Comme dans de nombreuses autres professions, une qualité qui est vantée dans certains contextes peut être critiquée dans d'autres. On a fait grand cas (y compris Mme Burton) des difficultés que les membres de la Direction des ressources humaines ont éprouvées lorsqu'ils ont été interrogés par les membres de l'équipe d'enquête du SPO. Je suis persuadé qu'aucun employé n'a aimé l'expérience. Toutefois, je signale que Mme Burton a reconnu que, en dépit de ses propres commentaires relatifs à la façon dont le serg. Frizzell a subi un interrogatoire, elle ne connaissait pas les employés qui avaient été interrogés par l'équipe d'enquête du SPO ni les membres de l'équipe d'enquête du SPO. Cependant, on ne comprend pas bien la raison pour laquelle l'angoisse existentielle entourant le processus d'interrogation est imputée au serg. Frizzell.

L'un des moments les plus dramatiques aux audiences du Comité des comptes publics s'est produit lorsque le serg. Frizzell a été interrogé au sujet du courrier vocal qu'il supposément laissé à Mme Burton. La comm. adj. George a qualifié ce courriel vocal « d'importun » devant ses collègues. Le serg. Frizzell a été en mesure de fournir un enregistrement du message au Comité des comptes publics. Dans cet enregistrement, le serg. Frizzell était calme et posé, et exprimait des préoccupations quant à l'intégrité de l'enquête et aux poursuites de ses activités dans le domaine des fonds d'assurances. Même si le style du serg. Frizzell peut sembler parfois agressif dans certains contextes, il me semble que ces allégations de harcèlement ont été inventées dans le but de le discréditer.

Le serg. Frizzell s'est senti humilié lorsqu'il a reçu un ordre écrit visant à l'empêcher d'accomplir le travail qu'il tentait de terminer en rapport avec l'enquête du SPO. Même maintenant, il est un peu difficile d'expliquer l'ordre qu'il a reçu. Cela m'a également aidé à conclure que l'enquête n'était pas indépendante de la GRC. Comment la GRC (le sujet de l'enquête) pouvait-elle avoir le pouvoir d'ordonner à un enquêteur de mettre fin à son enquête?

En dernier lieu, le serg. Frizzell a subi des pertes tout comme de nombreuses personnes dans cette affaire. Sa confiance envers la GRC et la direction a été ébranlée. Il est particulièrement étonnant que cela arrive au serg. Frizzell. Le serg. Frizzell rêvait de poursuivre une carrière dans la GRC depuis son enfance. Il croyait fermement à l'intégrité de l'organisme pour continuer à dénoncer les actes répréhensibles dont il était témoin dans l'organisme qu'il avait admiré toute sa vie. Son engagement à l'égard de l'organisme s'est heurté à de la manipulation et à de fausses accusations.

Comme j'ai recommandé dans le cas du surint. pr. Macaulay, on devrait verser une note au dossier de service du serg. Frizzell et l'honorer publiquement pour sa contribution à la résolution de ces questions.

### **3.6 Sergent d'état-major Lewis et sergent d'état-major Walker**

Cela semble être l'endroit approprié pour souligner le rôle joué par deux autres membres de la GRC qui ont veillé à ce que les questions relatives aux régimes de retraite et d'assurances fassent l'objet d'un examen : le s.é.-m. Lewis et le s.é.-m. Walker.

En tant que représentant des relations fonctionnelles (RRF), le s.é.-m. Lewis se trouvait dans une position favorable pour rendre publiques les allégations relatives aux régimes de retraite et d'assurances. Les RRF ne sont pas tenus de se conformer au code de déontologie pour dénoncer des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes répréhensibles. Dans ces conditions, il était mieux protégé en raison de son rang pour soulever les questions préoccupantes auprès des membres et de continuer à revendiquer des réponses à ces allégations. Le fait d'affirmer qu'il a simplement accompli le travail pour lequel il a été élu signifierait qu'on lui accorde trop peu de mérite, mais je signale que ce travail constituait une grande partie de son mandat jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite. Pour ajouter à son mérite, il a continué, même à la retraite, de prendre des initiatives relativement à ces questions. Je recommande que la GRC reconnaisse publiquement la contribution du s.é.-m. Lewis.

Le s.é.-m. Walker a été chargé de fournir un soutien au SPO dans le cadre de son enquête sur les régimes de retraite et d'assurances. Son expérience dans le domaine de la gestion des cas graves était un atout

considérable pour mener l'enquête. Après qu'il ait quitté l'équipe d'enquête et qu'il soit retourné à Winnipeg pour reprendre ses fonctions, il a continué à fournir une aide utile aux personnes qui étaient chargées de prendre des mesures à l'égard de ces questions. Le s.é.-m. Walker a joué un rôle essentiel dans le cadre de ce processus. Je recommande que la GRC reconnaisse publiquement la contribution du s.é.-m. Walker.

## Chapitre 4 : Réaction aux erreurs

*La direction a-t-elle réagi de manière adéquate et en temps utile aux erreurs ou à l'inconduite des membres ou des employés?*

### 4.1 Pourquoi est-ce important?

Toute organisation devrait tirer des leçons de ses erreurs. Au chapitre 2, je traite de l'évaluation faite par la direction des irrégularités qui se sont produites et, au chapitre 5, de la réponse de la direction aux enquêtes et rapports divers. Dans le présent chapitre, je traite de la façon dont la direction a réagi face à ces erreurs.

### 4.2 Qu'est-ce qui constitue une réaction adéquate de la direction?

J'ai examiné la façon dont la direction a réagi aux erreurs et aux cas d'inconduite liés aux irrégularités dans les régimes de retraite et d'assurances. Une réaction adéquate de la direction dans de telles situations doit non seulement consister à réparer les torts causés, mais aussi à prendre les mesures suivantes :

- tenir les personnes responsables de leurs actes;
- déceler et corriger toute question organisationnelle ayant permis que ces erreurs et ces actes d'inconduite se produisent;
- communiquer avec les personnes qui ont subi des torts.

Dans le présent chapitre, j'évalue si chacune de ces mesures a été prise en temps utile.

### 4.3 Obligation de rendre compte

#### 4.3.1 *Obligation de rendre compte des membres*

La GRC doit suivre un processus enchâssé dans le règlement d'application de la Loi sur

la GRC en ce qui concerne les cas d'inconduite de la part de ses membres. Je fais référence ici au processus disciplinaire faisant partie du code de déontologie.

Comme je l'ai indiqué dans ma conclusion au chapitre 2, le comm. Zaccardelli aurait dû ordonner la tenue d'une enquête interne et/ou d'une enquête criminelle lorsqu'il a pris connaissance des conclusions de la vérification interne à l'automne 2003. Lorsque les enquêtes internes ont ensuite été terminées, les conclusions contenues dans les rapports faisaient effectivement état de manquements au code de déontologie. Comme il a été indiqué précédemment, l'expiration du délai de prescription a fait en sorte qu'il n'a pas été possible de donner suite au processus et d'appliquer les mesures disciplinaires voulues à l'égard de ces manquements. Je comprends que cela puisse sembler tout à fait injuste, pour ceux qui réclamaient le respect de l'obligation de rendre compte, que les personnes en cause échappent aux mesures disciplinaires. Toutefois, les formalités d'un processus doivent être respectées si l'on veut protéger les droits de toutes les personnes qui y sont assujetties. Bien qu'il soit plus que regrettable que le processus ait empêché l'application en bonne et due forme des mesures disciplinaires, il serait inacceptable que cette situation se reproduise. J'ai reçu l'assurance de la comm. Busson qu'un protocole rigoureux est maintenant en place pour voir à ce que le délai de prescription ne puisse être dépassé.

Je n'ai pas traité ici de la mesure dans laquelle les membres (ou les fonctionnaires à l'emploi de la GRC) auraient pu être tenus responsables en vertu du Code criminel.

Comme il a été précisé, l'enquête criminelle n'a pas donné lieu au dépôt d'accusations. Le fait que ce résultat puisse avoir été influencé de quelque façon par le manque d'indépendance relevé dans l'enquête du SPO me préoccupe. J'ai donc recommandé que la PPO revoie ces conclusions et indique s'il y a lieu de prendre d'autres mesures.

#### *4.3.2 Obligation de rendre compte des fonctionnaires*

Le processus qui a été appliqué aux fonctionnaires visés par les irrégularités a été très différent du code de déontologie qui est suivi pour les membres. Il est marqué à la fois par l'action et par l'inaction.

Les deux hauts fonctionnaires en cause (M. Ewanovich et M. Crupi) ont été relevés de leurs fonctions. Il était justifié de tenir ces deux cadres supérieurs responsables de leur conduite.

S'il est important de tenir les personnes en cause responsables de leurs actes, c'est en grande partie en raison du message que cela transmet au reste de l'organisation. Dans ce cas-ci, le message a été à la fois affaibli et faussé par le fait que, même si les personnes visées avaient été relevées de leurs fonctions, elles ont continué à toucher un salaire pendant un certain temps et à fréquenter les bureaux de la GRC.

D'un point de vue plus général, rien n'indique qu'une enquête de quelque autre type ait été menée pour déterminer s'il y avait eu inconduite de la part d'autres fonctionnaires. Nous savons que le comm. Zaccardelli estimait avoir réglé entièrement le problème lorsqu'il a mis fin à l'emploi de MM. Ewanovich et Crupi. Il ne semble pas être venu à l'idée d'autres membres de la direction de vérifier s'il y avait lieu de faire enquête ou de prendre d'autres mesures à propos de quelque autre fonctionnaire à

l'emploi de la GRC. Il se peut que ce soit en raison du fait que la direction se concentrait sur les manquements possibles au code de déontologie (applicable seulement aux membres de la GRC) et était moins disposée à s'aventurer dans le monde moins bien connu du régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires. J'ai entendu dire que le fait que les membres et les fonctionnaires soient traités différemment sur le plan des mesures disciplinaires contribue à l'écart culturel entre les deux groupes. L'absence de processus pour régler les questions liées aux employés autres que les membres est au nombre des lacunes dans la structure de gestion qui m'ont poussé à recommander, au chapitre 8, la création d'un groupe de travail sur la gouvernance et la culture.

#### **4.4 Mesures correctives**

Lorsque des incidents comme les irrégularités dans les régimes de retraite et d'assurances sont mis au jour au sein d'une organisation, il est important que celle-ci détermine comment son milieu a pu permettre que de tels actes se produisent. Il est évidemment toujours possible que le problème soit causé par des employés sans scrupules agissant dans le plus grand secret. Si tel est le cas, il se peut qu'il n'y ait aucune mesure à prendre du point de vue de l'organisation.

Le processus disciplinaire établi par la GRC repose sur le principe selon lequel une personne qui a enfreint le code de déontologie doit être réprimandée. Une fois la mesure disciplinaire appliquée, l'affaire est close. Le code de déontologie ne traite pas des questions éthiques, culturelles ou organisationnelles qui peuvent sous-tendre l'inconduite. À mon avis, il y avait manifestement un problème concernant le code d'éthique au sein de l'organisation. M. Crupi dépendait des ressources mises à sa disposition au CNPR pour pouvoir agir

comme il l'a fait. Si la culture organisationnelle avait été conforme aux valeurs préconisées par la GRC, ces machinations n'auraient pas été possibles.

L'une des plus grandes difficultés qui puisse se présenter à une organisation est de corriger des problèmes de nature culturelle ou éthique. L'un des objectifs du groupe de travail dont je recommande la création au chapitre 8 est de créer un environnement au sein duquel la GRC pourra corriger ces problèmes.

#### **4.5 Communication**

La direction de la GRC s'est particulièrement mal acquittée de sa responsabilité de communiquer avec les personnes qui ont mis au jour les irrégularités. Je comprends très bien que certaines questions ne doivent pas être communiquées aux personnes qui ont déposé une plainte (en partie en raison des différents droits à la protection des renseignements personnels). Toutefois, bien des informations auraient dû être transmises à Mme Revine, au surint. pr. Macaulay et au s.é.-m. Lewis, ce qui aurait épargné beaucoup d'émotion.

Une grande partie de cette communication aurait pu se faire de manière informelle. L'organisation a semblé se contenter uniquement des communications officielles provenant du comm. Zaccardelli, lesquelles coïncidaient avec des événements marquants comme la conclusion de l'enquête du SPO. L'absence d'une politique de communication aux employés plus structurée favorise la prolifération des rumeurs et des suppositions, ce qui contribue considérablement à la culture de cynisme et de méfiance entre la direction et le reste de l'organisation, dont je fais état tout au long du présent rapport.



## Chapitre 5 : Réaction aux constatations

*La direction a-t-elle réagi aux constatations de mauvaise gestion ou de non-conformité de manière efficace et en temps utile?*

### 5.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

Cette question faisant partie de mon mandat porte sur le caractère approprié et opportun des mesures prises par la GRC pour corriger les cas d'imputation irrégulière de frais aux régimes de retraite et d'assurances, l'absence de contrôles plus rigoureux sur les contrats impartis et l'absence de politiques.

### 5.2 Réactions de la GRC

Le caractère opportun des réponses de la GRC aux constatations découlant des divers rapports ne semble pas être mis en cause. Cela est probablement attribuable aux mesures prises par la GRC et à la confirmation provenant de la vérificatrice générale selon laquelle la plupart des mesures requises avaient été prises.

Les rapports des vérificateurs internes contenaient plusieurs recommandations et étaient accompagnés de plans d'action de gestion. Ces plans indiquaient comment la direction prévoyait donner suite aux recommandations et mettre en œuvre les changements voulus.

En juillet 2004, la GRC a effectué une vérification interne de suivi pour déterminer si les mesures prises à l'égard des constatations découlant de la vérification interne sur le régime de retraite étaient appropriées, efficaces et opportunes. Cette vérification de suivi a permis de constater que le plan d'action de gestion concernant la vérification du régime de retraite avait été correctement mis en œuvre.

Même si le rapport du SPO portait principalement sur la possibilité de comportement criminel, il relevait aussi des cas d'imputation irrégulière de frais et un relâchement des contrôles de gestion et de la fonction de contrôleur.

Le rapport de la vérificatrice générale fait état des questions relevées dans les rapports des vérificateurs internes et du SPO, et il soulève d'autres questions. La vérificatrice formule des commentaires sur les mesures déjà prises pour corriger les points soulevés dans les rapports précédents et ajoute des recommandations à l'intention de la GRC concernant des changements à apporter.

S'il semble y avoir beaucoup moins de controverse entourant l'efficacité et le caractère opportun de la réaction de la GRC, c'est peut-être en raison du fait que le rapport de la vérificatrice générale a fourni un suivi à l'égard des diverses recommandations. Les mesures prises par la GRC pourraient aussi avoir contribué à ce niveau de satisfaction.

Je ne considère pas qu'il soit nécessaire d'aller au delà du rapport de la vérification interne de suivi et du rapport de la vérificatrice générale. Par conséquent, dans les sections qui suivent, je vais m'attarder uniquement aux questions soulevées par la vérificatrice générale comme nécessitant un suivi.

### 5.3 Rapport de la vérificatrice générale

En novembre 2006, la vérificatrice générale a déposé son rapport sur ces questions. Elle a conclu que la GRC avait réagi de manière

appropriée aux lacunes en matière de contrôle relevées dans les rapports de vérifications internes et d'enquête du SPO, mais a énuméré un certain nombre de points non encore réglés. Nous avons reçu une mise à jour de la part de la GRC concernant l'avancement de ces mesures à l'égard des points en question. Cette mise à jour précise ce qui suit :

- La GRC a déterminé en fin de compte que 3,39 millions de dollars (au lieu des 3,1 millions indiqués dans le rapport de la vérificatrice générale) avaient été imputés à tort au régime de retraite pour financer des projets de RH, financement qui aurait dû provenir des crédits parlementaires de la GRC. Cet argent a été entièrement remboursé.
- La GRC a procédé à un examen exhaustif de tous les frais imputés aux régimes de retraite et d'assurances. Elle a mis en place un système continu de contrôle pour veiller à ce qu'il y ait optimisation des ressources et à ce que seuls les frais pertinents soient imputés aux régimes.
- La GRC a élaboré une politique nationale sur les enquêtes externes afin d'assurer un processus qui soit à la fois indépendant et impartial. Cette politique sera publiée sous peu.
- La GRC a accru sa capacité d'examiner à l'interne les analyses de rentabilisation qui appuient des initiatives importantes.

Les autres questions soulevées par la vérificatrice générale incluent les recommandations liées au régime d'assurances. Comme il est précisé à la section 1.1.4, au cours de la vérification interne du régime d'assurances, on a découvert que la GRC pourrait ne pas avoir

l'autorisation légale d'administrer un régime d'assurances. La GRC discute activement avec le SCT en ce moment et prévoit résoudre cette question à l'automne 2007. Elle a précisé qu'elle serait en mesure de donner suite aux recommandations liées au régime d'assurances dès que la question sera réglée.

## Chapitre 6 : Est-il nécessaire d'effectuer une enquête plus formelle?

*Recommander s'il est nécessaire d'effectuer une enquête plus formelle dont le responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler toute question en instance.*

J'ai été nommé à titre d'enquêteur indépendant en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Dans le cadre de la production du présent rapport, je n'avais pas le pouvoir de convoquer des témoins ni de demander à ces derniers de fournir des preuves ou des documents.

À la lumière de la conclusion de mon travail, je peux dire qu'aucune personne que nous avons convoquée n'a décliné notre invitation. En outre, personne n'a refusé de répondre à nos questions ou de produire des documents. Comme mon équipe a pu bénéficier de l'extraordinaire coopération de la GRC, sous la direction de la comm. Busson, j'ai eu un accès élargi aux courriels et aux documents. Je ne crois vraiment pas que le titre de commissaire en vertu de la Loi sur les enquêtes m'aurait permis d'avoir un meilleur accès à ces renseignements.

Ainsi, je ne vois 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. Je dirais même que rien ne justifie la tenue de tout processus visant un nouvel examen de ces questions. Ce document constitue le septième d'une série de rapports visant à recueillir des faits. Avant mon rapport, les faits ont été établis et analysés dans des rapports de vérification interne portant sur les régimes de retraite et d'assurances, ainsi que dans le cadre d'une enquête criminelle et d'une enquête interne. Plus tard, la vérificatrice générale s'est penchée sur la question, qui a ensuite fait l'objet de nombreuses séances très médiatisées devant le Comité des comptes

publics. Les conclusions de ces sept enquêtes ont été rendues publiques. Bon nombre des séances devant le Comité des comptes publics ont été télévisées et sont disponibles sur le site Web de l'organisme, et la transcription de toutes les séances est accessible au public. Plus de cinquante personnes ont témoigné sous serment, souvent plus d'une fois.

Je suis d'avis qu'il ne sert à rien de recueillir encore plus de faits; il est temps d'agir.

Dans le prochain chapitre, je recommande d'instaurer plusieurs mesures concrètes relativement aux questions examinées dans le présent rapport. Ces mesures s'ajoutent à celles, nombreuses, déjà mises en œuvre par la GRC pour régler les problèmes divulgués lors des précédentes enquêtes. J'estime que ces questions ne devraient pas faire l'objet d'un processus public. Par exemple, la vérification de l'enquête du SPO par la PPO que je recommande doit se faire selon les procédures policières habituelles dans ce genre d'affaires (c'est à dire, pas publiquement). La transparence sera assurée au moyen de la publication des conclusions de la vérification.

Il faut également agir au chapitre des problèmes liés aux ressources humaines. Je suis d'avis qu'il est rarement approprié de traiter publiquement des questions liées aux ressources humaines. Ces processus peuvent facilement porter préjudice à la réputation des personnes impliquées – peu importe si l'on en a conclu que leurs actions étaient inappropriées ou non. En outre, les lois régissant les biens et la protection de la vie

privée empêcheront la divulgation de bon nombre de renseignements critiques relatifs à un processus en cours.

Je suis conscient que la publication de ce rapport survient alors que la Commission d'enquête sur l'attentat contre le vol d'Air India est en cours. À ce jour, cette enquête a permis de mettre au jour un certain nombre de faits importants qui n'avaient pas été révélés lors des enquêtes précédentes. Or, dans l'affaire qui nous concerne, rien n'indique que des faits importants sont toujours dissimulés, qui pourraient seulement être divulgués grâce à une enquête publique.

Le nouveau commissaire de la GRC devra relever de nombreux défis pour donner un nouvel élan à la GRC ainsi que pour restaurer notre fierté et rétablir notre confiance en la gestion de cette institution nationale. Il est à espérer que le commissaire tirera profit des constatations et des recommandations figurant dans le présent rapport. Si, dès le début de son mandat, il doit faire face à une enquête publique, son travail n'en sera que plus ardu.

Par conséquent, je ne recommande pas d'effectuer une enquête plus formelle.

## Chapitre 7 : Gouvernance et culture

*Le présent chapitre traite des problèmes de gouvernance et de culture à la GRC qui ont été mis au jour dans le cadre de mon enquête. Ma recommandation au chapitre 8 en vue de l'établissement d'un groupe de travail sur la gouvernance et la culture découle des questions soulevées dans la présente partie du rapport.*

### 7.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

À bien des égards, les questions soulevées dans le présent chapitre sont les plus importantes de mon enquête.

J'ai répondu aux quatre questions qui m'étaient présentées. Il ne fait aucun doute qu'en fournissant des réponses claires et crédibles à toutes ces questions, on pourra réaliser des progrès importants en vue de rétablir la confiance à l'égard de la GRC. Toutefois, si l'on ne parvient pas à déterminer les causes fondamentales des événements et à en tirer des enseignements, le risque que ce genre de situation se produise de nouveau est très grand.

Dans cet avant-dernier chapitre du rapport, j'examine la culture et la gestion à la GRC dans le contexte des questions que l'on m'a demandé d'examiner. Dans le dernier chapitre, je présente des recommandations en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de solutions aux problèmes sur les plans de la gouvernance et de la culture que mon enquête et les travaux d'autres enquêteurs ont fait ressortir.

### 7.2 Questions liées à la gouvernance

#### 7.2.1 Raison d'être de la GRC

Dans toute organisation, les structures et processus de gouvernance ont pour principal avantage d'améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilisation. Il n'existe pas de modèle universel – l'organisation doit adopter une approche en

matière de gouvernance qui tient compte des circonstances dans lesquelles elle évolue. Il faut donc une connaissance de base des activités de la GRC pour examiner les modèles de gouvernance possible.

La GRC est une entreprise vaste et complexe, mais dont le champ d'activités est étroit, se limitant aux services de police et aux activités à l'appui de ces services. Des sept principaux secteurs d'activités de la GRC, trois touchent directement l'activité policière, soit i) les services de police à l'intention du gouvernement fédéral, la police internationale et les services de maintien de la paix; ii) la protection des dignitaires, les services de sécurité en cas d'événements importants ou d'initiatives spéciales et durant le transport aérien; iii) la prestation de services de police dans les huit provinces et les territoires conformément aux ententes conclues avec les différentes administrations.

Les quatre autres secteurs d'activités de la GRC viennent appuyer la fonction policière. Ils englobent notamment la gestion de l'information et du renseignement en ce qui concerne le crime organisé, la sécurité nationale, la criminalistique, les divers services techniques et la gestion de la structure organisationnelle. En outre, la GRC assure deux autres secteurs d'activités liés au Centre des armes à feu Canada.

La GRC emploie 17 000 membres réguliers (agents de police qualifiés), et 3 000 membres civils possédant des compétences spécialisées qui sont particulières aux services de police ou qui nécessitent une

bonne connaissance des services de police. La GRC compte aussi 6 500 membres de la fonction publique fédérale.

### 7.2.2 *Modèle de gouvernance actuel*

Le modèle de gouvernance de la GRC est souvent qualifié de paramilitaire, c'est à dire qu'il repose sur une chaîne de commandement et qu'il faut suivre les ordres. Il découle de l'histoire et de la culture de la GRC, et il est enchâssé dans la Loi sur la GRC. Tout membre est tenu, en vertu des règlements afférents à la Loi sur la GRC, d'obéir aux ordres légitimes – verbaux ou écrits – de tout membre qui lui est supérieur en grade ou qui a autorité sur lui.

Le commissaire a pleine autorité sur la GRC, les autres étant habilités à agir dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Le pouvoir exclusif du commissaire de diriger la fonction policière n'est soumis à presque aucune surveillance. Si, dans l'exercice de ses pouvoirs, le commissaire doit tenir compte des instructions du ministre de la Sécurité publique, celui-ci s'en tient toutefois le plus souvent à énoncer des objectifs stratégiques généraux visant à assurer l'intérêt national.

Je ne dis pas que la GRC n'a pas adopté des approches modernes en matière de gouvernance. Durant le mandat du comm. Zaccardelli, la GRC avait une structure de gestion organisationnelle qui s'apparentait à celle d'une entreprise du secteur privé. L'État major supérieur (EMS) constitué du commissaire et des directeurs des services et des régions se rencontrait régulièrement pour donner une orientation stratégique à l'organisation. La GRC comptait aussi un comité de vérification et des directions fonctionnelles, notamment celles des ressources humaines et des finances. Or, il

ne s'agit pas de déterminer si les comités et les directions étaient en place ou s'étaient vu confier un mandat pertinent, mais plutôt de savoir s'ils ont joué un rôle efficace en ce qui concerne la gouvernance de l'organisation.

Sur un grand nombre des questions les plus importantes que j'ai examinées, le commissaire n'a pas consulté l'EMS; il l'a plutôt avisé de ses décisions. C'est ce qui s'est produit avec le rapport préliminaire de la vérification interne sur le régime de retraite sur lequel il avait été informé par M. Aiken alors que l'EMS était réuni au Château Cartier. Le comm. Zaccardelli a rencontré M. Aiken en privé, puis il a informé l'EMS des conclusions contenues dans ce rapport. Les membres de l'EMS n'ont pas reçu d'exemplaires du rapport, et M. Aiken n'a pas été invité à les entretenir à ce sujet. Sans consulter qui que ce soit, le comm. Zaccardelli a informé les membres de l'EMS qu'il avait renvoyé M. Ewanovich de son poste. Sans consulter qui que ce soit, le comm. Zaccardelli a déclaré à l'EMS que la comm. adj. George était nommée immédiatement au poste de DPRH en remplacement de M. Ewanovich. Il n'a pas non plus invité le conseiller en matière d'éthique à participer aux discussions et ne lui a pas remis le rapport préliminaire de vérification pour recevoir ses conseils sur les questions que ce document soulevait.

Comme nous le savons maintenant trop bien, ces mesures, ainsi que celles qui n'ont pas été prises à cette époque, ont été cruciales pour l'avenir de la GRC. Si l'EMS avait été investi d'une fonction de remise en question ou s'il avait même pu simplement formuler son opinion sur les décisions de gestion du commissaire, toute cette affaire n'aurait peut-être pas entaché la réputation de la GRC.

De même, le Comité de vérification de la GRC ne servait pas aux fins prévues. Il était présidé par le commissaire et comprenait des membres de la haute direction. Il est possible de décrire sa fonction en observant de quelle manière la vérification interne a été gérée. L'ébauche du rapport était disponible à la fin du mois d'octobre 2003. Toutefois, le rapport ne pouvait pas être finalisé ni versé sur le site Web de la GRC tant que le Comité de vérification ne l'avait pas approuvé. Or, il était prévu que la prochaine rencontre de ce comité n'aurait lieu que le 25 février de l'année suivante. Personne n'a pensé à organiser une réunion extraordinaire de ce comité pour prendre connaissance d'un rapport aussi important. En fait, M. Aiken nous a dit que s'il y avait eu une réunion, elle aurait été de courte durée.

### *7.2.3 Examen de modèles de gouvernance de rechange*

Je laisse à d'autres de décider si le modèle paramilitaire traditionnel constitue le meilleur modèle de gouvernance pour une entreprise de services de police moderne. Je n'hésite toutefois pas à affirmer qu'il s'agit d'un modèle que n'accepteraient pas des investisseurs dans une entreprise évaluée à 3 milliards de dollars. 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 contrôle.

Les pratiques modernes en matière de gouvernance reposent sur les principes de la surveillance et l'indépendance de la fonction de surveillance à l'égard de la direction. Les propriétaires qui ne gèrent pas leur propre entreprise doivent confier à d'autres la surveillance des activités.

Ce principe est d'ailleurs clairement accepté dans le contexte des sociétés d'État, qui ont

leur propre conseil d'administration indépendant, lequel est responsable devant le gouvernement. Les premiers dirigeants des sociétés d'État, qui sont souvent nommés par le gouvernement, doivent néanmoins rendre compte au conseil d'administration et au gouvernement.

Est-il possible d'imposer à un corps policier une structure de gouvernance moderne? Ceux qui s'opposent à ce concept semblent craindre de compromettre la structure de commandement et de contrôle qui est reconnue comme étant essentielle à la prestation de services de police efficaces. Or, selon moi, il n'est pas nécessaire de compromettre l'intégrité de la fonction policière pour y arriver. Il existe d'autres modèles. Par exemple, le pouvoir du gouverneur de la Banque du Canada d'établir la politique monétaire est protégé. Par contre, les activités de la Banque sont surveillées par un conseil d'administration formé du gouverneur, du sous-gouverneur et d'administrateurs indépendants. Le gouverneur est le seul responsable de la politique monétaire et rend directement compte au ministre à cet égard, mais il est redevable au conseil d'administration pour toutes les autres activités de la Banque du Canada.

De même, l'Agence du revenu du Canada utilise un modèle semblable.

### **7.3 Le ton aux échelons supérieurs**

L'importance du ton aux échelons supérieurs en ce qui concerne le cadre éthique d'une organisation est reconnue. J'entends par cette expression le ton sur le plan de l'éthique donné par les personnes occupant les échelons supérieurs de l'organisation.

Dans la présente section, je réprovoque le ton donné par le comm. Zaccardelli et certains

cadres supérieurs. À mon avis, deux facteurs ont contribué à perpétuer ce ton, soit le pouvoir absolu exercé par le commissaire et l'absence d'une surveillance appropriée de son style de gestion.

### 7.3.1 *Commissaire Zaccardelli*

Le ton donné par le premier dirigeant d'une organisation est déterminant. Les 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 entreprises.

Il va donc de soi que l'attitude et le comportement du comm. Zaccardelli ont influencé la GRC durant la période visée par le présent rapport, et la même chose vaut pour ces prédécesseurs par le passé. Le comm. Zaccardelli est un gendarme de carrière. Il est connu pour son acharnement au travail, et le succès de la GRC lui tient à cœur. Il a réalisé le rêve de sa carrière en devenant commissaire. Il se rappelle d'ailleurs clairement la date et l'heure auxquelles le premier ministre Jean Chrétien l'a appelé pour lui annoncer sa nomination.

Chaque administrateur général a son propre style. On m'a longuement décrit à quel point le comm. Zaccardelli avait un style totalement différent de celui de son prédécesseur. Le comm. Murray était en faveur d'un leadership partagé, contrairement au comm. Zaccardelli, qui a déclaré que l'expression « leadership partagé » ne faisait pas partie de son vocabulaire.

Une approche autocratique en matière de leadership peut être indiquée dans certaines circonstances. Il a déjà été question de la

place d'une telle approche au sein d'un service de police. La question ne se limite pas au style de leadership autocratique du comm. Zaccardelli, mais s'étend aussi à sa façon de l'exprimer. Le comm. Zaccardelli s'exprimait avec fougue (certains ont dit de façon excessive), en faisant très peu de cas de ses interlocuteurs et en leur montrant peu de respect. Il se décrivait lui-même comme étant d'une franchise brutale avec ses subalternes, n'hésitant pas à recourir à des techniques d'enquête pour faire sortir la vérité. Il a admis que certaines personnes n'aimaient pas ce qu'il leur disait. Selon ses dires, il en faisait souvent plus qu'il aurait dû pour aider des personnes qui le méritaient, mais qu'il pouvait être dur envers ceux qui n'étaient pas à la hauteur. Son attitude a contribué à donner l'impression qu'il pouvait être mauvais pour sa carrière de déplaire au comm. Zaccardelli, impression partagée par un bon nombre des personnes interrogées. Mieux valait ne pas contredire ou mettre en doute les décisions de ce dernier.

Étant donné son penchant pour les décisions très rapides, il y avait très peu de possibilités d'assurer une fonction de remise en question aux échelons supérieurs de la GRC durant le mandat du comm. Zaccardelli. Il aimait beaucoup – peut-être un peu trop – rappeler aux autres que c'était lui le commissaire. Il souhaitait peut-être ainsi les rassurer en leur rappelant qu'il était l'ultime responsable, mais, dans la culture qu'il avait créée, cela servait surtout à faire de lui un personnage apparemment impossible d'accès, sauf pour les courageux ou les téméraires.

Les observations que nous avons recueillies au sujet du comm. Zaccardelli donnent l'impression qu'il s'agissait d'un homme qui profitait du statut et des privilèges rattachés à son poste et qui s'en servait pour garder ses distances avec les autres.

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 gestion, pourvu que ceux-ci obtiennent les résultats auxquels il s'attendait. Par conséquent, il n'est pas étonnant que, lorsqu'il prenait connaissance de plaintes au sujet de tactiques et d'une culture d'intimidation mises de l'avant par M. Ewanovich, le comm. Zaccardelli estimait n'avoir aucune mesure à prendre à l'égard de ces plaintes. Au bout du compte, M. Ewanovich a été tenu responsable de ce qui s'était passé dans sa direction, même si c'était son style de gestion qui posait un grave problème pour les personnes relevant de lui. Outre le fait de remarquer que le style de gestion de celui-ci contribuait à créer un environnement de travail très difficile et de signaler la tolérance du comm. Zaccardelli à l'égard de cette façon de faire les choses, rien dans mon mandat ne me pousse à en dire davantage au sujet de M. Ewanovich.

### *7.3.2 Importance du leadership de l'administrateur supérieur des Affaires financières*

Pour m'acquitter de mon mandat, il importe que je parle de l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC, M. Gauvin. Ce dernier joue un rôle important dans les situations étudiées. Il était bien sûr responsable de la gestion des ressources de la GRC et devait établir un environnement de contrôle interne. Malgré ces responsabilités, il a toujours refusé d'accepter la responsabilité des problèmes exposés en ce qui concerne l'administration des régimes de retraite et d'assurances.

Je donne dans les prochains paragraphes deux exemples de l'attitude au sein de l'organisation qui a contribué aux problèmes liés à la gestion des caisses de retraite et d'assurances.

Mon premier exemple porte sur les pressions liées à l'atteinte des objectifs financiers par rapport à l'établissement d'un environnement de contrôle approprié. La GRC a recruté M. Gauvin pour l'aider à mettre de l'ordre dans ses finances. En agissant ainsi, la GRC a fait appel à un fonctionnaire d'expérience très respecté. On attribue d'ailleurs à M. Gauvin le mérite d'avoir établi des bases financières solides à la GRC.

Toutefois, il est évident qu'à la GRC, l'atteinte des objectifs financiers et des objectifs liés aux programmes était tellement importante qu'on négligeait le respect des processus mis en place pour protéger l'organisation contre les formes de mauvaise gestion et d'inconduite décrites dans la vérification interne. Le rapport de vérification de l'administration du régime de retraite indique ce qui suit :

Nous croyons que les gestionnaires du Centre national de décision en matière de rémunération (CNDR) étaient tellement concentrés sur l'atteinte des objectifs de leur secteur d'activité, en particulier lors de l'impartition de fonctions liées à l'administration, que les responsabilités liées à la fonction de contrôle ont été négligées.

Le fait de récompenser la réalisation des objectifs et l'achèvement des projets à tout prix a de graves effets secondaires sur une organisation.

Le second exemple a trait à l'environnement de contrôle. Voici un autre extrait de ce rapport :

Les constatations de la vérification, résumées précédemment et présentées en détail dans le présent rapport de vérification, indiquent un environnement de contrôle interne qui ne soutient pas les valeurs de base de la fonction

publique et de la GRC. Parmi ces valeurs, la transparence, les concours publics, l'équité, l'efficacité et l'économie n'ont pas été respectés. Par conséquent, différentes activités liées à l'administration du régime de retraite ne passeraient pas l'examen minutieux du grand public canadien, ni des membres de la GRC.

Nous avons discuté de la question avec M. Gauvin et nous lui avons demandé comment il voyait sa responsabilité. Il a répondu qu'il ne pensait pas que sa responsabilité était engagée puisque les problèmes touchaient la Direction des ressources humaines.

Je ne suis pas du tout d'accord avec M. Gauvin. Je ne comprends pas ce qu'il veut dire lorsqu'il affirme que la GRC est une importante organisation et qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'il ait connaissance de tout ce qui s'y passe. L'administrateur supérieur des Affaires financières de tout organisme doit accepter la responsabilité des manquements des fonctions de finances et de contrôle.

### *7.3.3 Importance de la surveillance*

La fonction de gestion de cette entreprise complexe aurait pu, de toute évidence, bénéficier de la surveillance d'une entité assumant les tâches d'un conseil d'administration. En vertu des principes fondamentaux de l'intendance, elle aurait veillé à ce que les comités et les directions reçoivent un mandat pertinent et à ce qu'ils soient pleinement opérationnels. Elle se serait aussi assurée que le commissaire et l'administrateur supérieur des Affaires financières fassent l'objet d'une analyse critique.

## **7.4 La dénonciation**

### *7.4.1 Protection des dénonciateurs*

Ce qui nous préoccupe au plus haut point dans le présent rapport, c'est la façon dont sont traitées les personnes qui dénoncent les actes répréhensibles au sein de l'organisation. Dans le contexte de la GRC, cela inclut tant les personnes qui ont mis au jour les problèmes que celles qui ont tenté d'amener les différents niveaux de la direction à s'en occuper. Dans le chapitre 3, j'ai conclu que plusieurs personnes qui avaient dénoncé des cas éventuels de mauvaise gestion ou d'inconduite avaient été mal traitées.

Depuis la fin de 2001, la GRC dispose d'une politique sur la divulgation interne de renseignements concernant les actes fautifs en milieu de travail. Cette politique reflète celle du Conseil du Trésor qui s'applique à tous les fonctionnaires. Dans le but d'éliminer tous les doutes concernant l'application de cette politique générale aux membres de la GRC, le comm. Zaccardelli a mis en œuvre une politique analogue pour les membres réguliers et civils de la GRC.

Les dénonciateurs qui passent à l'action risquent souvent de perdre leur emploi et peut être même davantage. Par conséquent, les organisations doivent protéger les personnes qui, sciemment, risquent leur carrière dans l'intérêt de l'organisation dans son ensemble. Même avec l'assurance d'une telle protection, personne ne dénoncera les actes répréhensibles si l'on estime qu'aucune mesure adéquate ne sera prise. Par conséquent, tout régime de divulgation des actes fautifs doit comprendre des mécanismes de protection des dénonciateurs contre les représailles et un engagement à l'égard de mesures correctives claires et résolues.

Comme je l'ai signalé, la GRC a échoué sur ces deux plans. Même s'il existait une politique adéquate en matière de divulgation, elle n'a jamais été appliquée en milieu opérationnel. Le conseiller en matière d'éthique était aussi l'agent principal chargé de recevoir les divulgations. 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 régionale. De plus, le taux de rotation élevé – six personnes en six ans – a contribué à limiter la confiance que pouvait obtenir le conseiller en matière d'éthique auprès des membres.

Les problèmes étaient exacerbés par le système solidement ancré de signalement des contraventions présumées au code de déontologie et d'enquêtes à ce sujet. Ajoutons à cela un milieu qui dissuadait quiconque d'annoncer des mauvaises nouvelles, et il n'est guère étonnant que, lorsque les problèmes concernant la gestion des régimes de retraite et d'assurances ont fait surface, personne n'a su à quelle porte frapper.

Même si la commissaire Busson et la conseillère en matière d'éthique, la comm. adj. Sandra Conlin, sont en voie de mettre en œuvre des mécanismes importants sur le plan de la divulgation et de la protection, certains problèmes structurels doivent selon moi être réglés avant que la GRC puisse profiter d'un système de divulgation entièrement fonctionnel. Je traite de ces problèmes fonctionnels à la section 7.6.

#### *7.4.2 Réaction aux cas de conduite répréhensible*

Une autre question cruciale est la réaction du commissaire à la conduite répréhensible de hauts dirigeants de la GRC. Lorsqu'un membre régulier de la GRC contrevient au code de déontologie, les mesures

disciplinaires sont souvent imposées rapidement et sans ambiguïté. Même s'il se peut que la procédure de règlement des griefs retarde l'imposition de sanctions ou modifie la forme de celles-ci, les messages de la direction à l'intention des fautifs présumés sont sans équivoque.

Dans le cas d'un manquement grave, la GRC peut congédier le membre fautif sur le champ, lui retirer sa cote de sécurité, confisquer sa solde et calculer ses crédits ouvrant droit à pension jusqu'à sa date de cessation d'emploi. Cependant, la réaction du comm. Zaccardelli à la conduite de M. Ewanovich a différé considérablement de cette pratique établie. Le comm. Zaccardelli a demandé à M. Ewanovich de démissionner lorsqu'il a été informé des résultats de la vérification interne, mais il lui a permis de s'en tirer plutôt bien vu les circonstances. En effet, M. Ewanovich a continué d'occuper un poste à la GRC dans un autre immeuble situé tout près, de toucher son salaire et d'accumuler des gains ouvrant droit à pension. Les personnes qui avaient travaillé tellement longtemps pour divulguer les problèmes attribuables à la gestion de M. Ewanovich voyaient que ce dernier occupait toujours un emploi à la GRC. Cela ne faisait que confirmer à leurs yeux que des règles différentes s'appliquaient aux membres de la direction.

## **7.5 Culture**

### *7.5.1 Que pensent les gens de la GRC?*

Un grand nombre de personnes nous ont indiqué qu'il y avait lieu d'améliorer considérablement la culture au sein de la GRC. On a employé les termes « milieu de travail empoisonné », « milieu de travail caractérisé par les abus de pouvoir », « culture où tout est dû aux échelons supérieurs ». Même si l'on peut écarter ces

propos en les considérant comme des observations et des opinions qui ne peuvent pas être vérifiées, les incidents que j'ai signalés dans les sections précédentes du rapport leur donnent à tout le moins une certaine crédibilité. Dès 2003, il était possible de déceler des signes de la détérioration de la culture. Les sondages menés à deux ans d'intervalle auprès des membres de la GRC et des fonctionnaires à son service ont donné des résultats surprenants<sup>1</sup>. De façon générale, les sondages ont révélé que la satisfaction au travail avait augmenté parmi les hauts gradés, mais avait diminué considérablement chez les personnes occupant un poste de niveau inférieur.

#### *7.5.2 Membres réguliers et membres civils*

Tout au long de notre enquête, j'ai beaucoup entendu parler de questions touchant l'introduction de civils aux échelons supérieurs de la GRC.

À la suite de la crise financière ayant sévi à la GRC à la fin des années 1990, un nombre croissant de fonctionnaires et de membres civils ont été affectés à des postes supérieurs à la Direction générale. Par le passé, ces postes étaient presque exclusivement occupés par des membres réguliers de la GRC. Ainsi, M. Gauvin et M. Ewanovich ont été embauchés durant cette période.

Les membres réguliers ont suivi un parcours tout à fait différent de celui des membres civils et des fonctionnaires en ce qui a trait à la formation et à la culture. Ces deux façons de penser n'ont jamais été

---

<sup>1</sup> Sondages sur la conciliation travail-vie menés en 2001 et 2003 par Linda Duxbury, professeure de la Sprott School of Business, Carleton University, et Chris Higgins, professeur de la Richard Ivey School of Business.

intégrées au niveau de la direction. Les conflits engendrés par les différences sur les plans des normes et de la discipline ont contribué à fractionner les influences au sein de l'organisation. La GRC devra certes continuer de faire appel à l'expertise de personnes formées dans un contexte externe à la tradition policière. Pour permettre à la GRC d'aller de l'avant, ces deux groupes devront en arriver à un partenariat constructif.

#### *7.5.3 Incidence des questions culturelles*

De nombreuses personnes nous ont fait part de ce qu'elles pensent de la culture actuelle de la GRC. Je souhaite formuler deux observations principales à ce sujet. Tout d'abord, la chaîne d'événements qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport aurait pu être brisée à divers moments si la culture avait appuyé les personnes qui avaient déposé des plaintes en matière d'inconduite. Si seulement une enquête interne avait eu lieu en même temps que la vérification. Si seulement les dénonciateurs avaient été protégés. Si seulement le bureau du conseiller en matière d'éthique avait eu un peu de mordant. Si la culture de l'organisation avait été différente dans un ou plusieurs de ces domaines importants, les questions examinées dans le présent rapport n'auraient pas été portées à l'attention du commissaire; elles auraient été gérées à un échelon beaucoup plus bas.

Deuxièmement, les questions d'ordre culturel qui ont donné des résultats aussi embarrassants pour la GRC doivent être réglées intégralement. Il importe d'apporter les changements nécessaires à la structure et aux processus pour réaligner la culture de la GRC sur ses propres valeurs et vision, ainsi que sur les attentes des Canadiens.

## 7.6 Ce que nous avons observé

Deux questions concernant la structure de la GRC sont apparues très évidentes au cours de mon enquête. Bien que ces questions aient été décrites dans des sections précédentes, il vaut la peine de les résumer ici à titre d'introduction à mes recommandations sur la voie à suivre.

La première concerne la tension causée au sein de cette organisation paramilitaire par la tentative d'imposer à la structure axée sur la chaîne de commandement prévue dans la Loi sur la GRC un processus de gestion plus conventionnel et fondé sur la collaboration et la remise en question. Je suis conscient que les services de police ont toujours été fournis dans le cadre d'une structure axée sur la chaîne de commandement. Cependant, les complexités associées à la gestion du volet « entreprise » de la GRC exigent que nous trouvions des façons d'harmoniser le tout avec une structure mieux adaptée à une gestion responsable.

L'obéissance aveugle aux ordres légitimes ne peut pas produire la collaboration, la remise en question et l'intendance nécessaires.

La deuxième de ces questions touchant la structure est le conflit qui existe entre les principes d'une politique de divulgation solide en milieu de travail et le processus nécessaire pour signaler les manquements présumés au code de déontologie qui est enchâssé dans le Règlement de la GRC. Le code de déontologie fait partie de la culture de la GRC depuis un certain temps, et les membres connaissent bien leurs responsabilités et l'éventail des mesures qui peuvent être prises en cas de manquement présumé à ce code. Toutefois, tout ce processus lié au code de déontologie ne contient aucune des nuances associées à une politique de divulgation en milieu de travail

et, plus particulièrement, aucune des protections accordées aux dénonciateurs. Nous nous sommes aussi rendu compte que les procédures prévues dans le code de déontologie peuvent même servir à alimenter des conflits de personnalités. Ainsi, le surint. pr. Macaulay et M. Ewanovich ont déposé des plaintes l'un contre l'autre en vertu du code de déontologie au sujet d'allégations concernant les pratiques de gestion de M. Ewanovich.

Par conséquent, il faut trouver un mécanisme qui a préséance sur le code de déontologie afin de protéger un employé ou un membre qui souhaite, en toute légitimité, dénoncer des actes fautifs présumés en milieu de travail.

Par conséquent, je crois qu'il est amplement évident que des changements doivent être apportés à la structure. Les rapports entre une structure axée sur la chaîne de commandement et la gestion efficace doivent être établis avec précision. Il faut envisager de mettre en place une structure de gestion et de surveillance appropriée. De plus, il faut de toute urgence analyser ces questions de manière à ce qu'on puisse apporter les changements qui s'imposent. Les recommandations formulées au chapitre 8 visent à atteindre cet objectif.



## Chapitre 8 : Rétablir la confiance

*Recommander s'il est nécessaire d'effectuer un examen de la gestion globale de la GRC.*

### 8.1 Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC

#### 8.1.1 Établir le groupe de travail

Une somme considérable de travail doit être abattue pour établir une structure de gouvernance appropriée et créer une culture adéquate au sein de la GRC. J'ai fait quelques suggestions au chapitre 7, mais l'importance de cette question mérite que l'on s'y attarde beaucoup plus longtemps que me le permettait la période qui m'a été allouée. Il faut aussi obtenir l'apport d'intervenants clés. Par conséquent, je recommande la création d'un groupe de travail qui sera chargé d'examiner les questions et de formuler des recommandations au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor d'ici le 14 décembre 2007. Les membres de ce groupe de travail proviendraient de la GRC et de la fonction publique. Il comprendrait également des spécialistes de l'extérieur, œuvrant dans des domaines pertinents comme la police et la gouvernance. Le président du groupe de travail devrait être indépendant de la GRC et de la fonction publique. Le groupe de travail devrait délibérer à huis clos afin de favoriser une discussion franche. Cependant, les recommandations du groupe de travail devraient être rendues publiques.

#### 8.1.2 Mandat du groupe de travail

Le groupe de travail devrait être chargé de trouver des solutions aux problèmes de gouvernance et de culture que cette enquête a fait ressortir. Il se pourrait fort bien que, pour atteindre ces objectifs, le groupe de

travail doive envisager de recommander des modifications à la Loi sur la GRC.

Le mandat du groupe de travail devrait comprendre entre autres les tâches suivantes :

- examiner la structure de gestion de la GRC, dont les comités et les directions, et déterminer si les mandats et les ressources sont appropriés;
- examiner comment une fonction de remise en question et de surveillance pourrait être intégrée à la gestion de la GRC, notamment dans une organisation policière de style paramilitaire;
- déterminer la façon de veiller à ce que l'obligation de rendre compte soit imposée à la haute direction;
- concevoir un processus qui verra 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 assortis des ressources adéquates pour assurer la protection contre les représailles et un engagement à l'égard de mesures correctives claires et résolues;
- 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;
- 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 GRC.

## **8.2 Résumé des autres recommandations**

Pour être exhaustif, je résume ici les recommandations que j'ai formulées ailleurs dans le présent rapport.

- Je recommande qu'on ne tienne pas d'enquête plus formelle visant à réexaminer les réponses de la direction aux révélations de certaines irrégularités touchant l'administration des régimes de retraite et d'assurances. (Chapitre 6)
- La PPO devrait examiner les dossiers d'enquête criminelle du SPO et évaluer la pertinence de l'enquête du SPO en vue de déterminer s'il y a lieu de tenir une nouvelle enquête criminelle. (Chapitre 2)
- Compte tenu de ma conclusion voulant que les personnes suivantes aient été traitées injustement :
  - Denise Revine devrait être honorée publiquement pour avoir contribué de manière importante à mettre au jour les irrégularités dans l'administration du régime de retraite.
  - On devrait inscrire une note au dossier de service du surint. pr. Macaulay, et sa contribution devrait être reconnue publiquement.
  - On devrait inscrire une note au dossier de service du s.é.-m. Mike Frizzell, et sa contribution devrait être reconnue publiquement.
  - La contribution du s.é.-m. Lewis et du s.é.-m. Walker devrait être reconnue publiquement. (Chapitre 3)

# ANNEXE 1

## GRADES DE LA GRC

### Officiers

Les officiers sont des membres réguliers de la GRC dont le grade a été conféré par le gouverneur en conseil. Les trois insignes désignant les grades d'officiers à la GRC sont une couronne, une étoile et une épée et un bâton croisés. Selon la tenue, les insignes se portent comme fourreau sur l'épaule, sur les contre-épaulettes ou directement sur les épaulettes. Les grades d'officiers à la GRC sont les suivants :

- Commissaire (comm.);
- Sous-commissaire (s.-comm.);
- Commissaire adjoint (comm. adj.);
- Surintendant principal (surint. pr.);
- Surintendant (surint.);
- Inspecteur (insp.).

### Sous-officiers

Les sous-officiers sont des membres réguliers dont le grade n'a pas été conféré par le gouverneur en conseil. Depuis 1990, l'insigne des sous-officiers est brodé sur le fourreau-épaulette et est toujours inspiré des insignes de l'armée britannique.

Les insignes de sous-officiers se portent sur la manche droite de la tunique rouge ou de la vareuse bleue. Les grades de sous-officiers à la GRC sont les suivants :

- Sergent-major du corps (s.-m.c.);
- Sergent-major (s.-m.);
- Sergent-major d'état-major (s.-m.é.-m.);
- Sergent d'état-major (s.é.-m.);
- Sergent (serg.);
- Caporal (cap.).

Les gendarmes ne portent pas d'insigne pour indiquer leur grade (gend.)



## ANNEXE 2

### MANDAT

Attendu que la GRC est une institution nationale importante qui joue un rôle de premier plan pour assurer la sûreté et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes et que la confiance continue du public constitue un élément essentiel de ce rôle;

Attendu qu'un nombre d'allégations graves concernant les interventions de la GRC à la suite de rapports de mauvaise gestion ou d'irrégularités dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC pourrait miner la crédibilité de la GRC;

Attendu qu'il importe de déterminer si ces allégations sont fondées;

Attendu que le commissaire de la GRC s'est engagé à appuyer pleinement une enquête sur cette affaire;

À ces causes, sur recommandation du premier ministre et en vertu de l'alinéa 127.1(1)c) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil nomme au poste de conseiller spécial du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et du président du Conseil du Trésor, David A. Brown, c.r., de Kettleby, en Ontario, à titre d'enquêteur indépendant, à titre amovible, à compter du 12 avril 2007, pour un mandat se terminant le 15 juin 2007; et

- (a) établit les fonctions de l'enquêteur indépendant comme suit :
  - (i) effectuer une enquête factuelle relativement aux questions suivantes :
    - (A) à savoir si la GRC a examiné les allégations de mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC de manière adéquate et en temps utile;
    - (B) à savoir si les membres et les employés qui ont signalé ou examiné les cas de mauvaise gestion ont été traités équitablement et conformément aux procédures et pratiques de la GRC;
    - (C) à savoir si la direction a réagi de manière adéquate et en temps utile aux erreurs ou à l'inconduite des membres ou des employés; et
    - (D) à savoir si la direction a réagi aux constatations de mauvaise gestion ou de non conformité de manière efficace et en temps utile.
  - (ii) adopter toute procédure nécessaire pour une diligente et bonne conduite de cette enquête, y compris mener des entrevues, examiner tous les dossiers et documents pertinents et mener des consultations, le cas échéant;

- (iii) présenter au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et au président du Conseil du Trésor un rapport dans les deux langues officielles sur les constatations de fait et aussi recommander s'il est nécessaire d'effectuer :
  - (A) une enquête plus formelle dont le responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler toute question en instance; et/ou
  - (B) un examen de la gestion globale de la GRC.

## ANNEXE 3

### GLOSSAIRE

Terme	Définition
CCPR	Comité consultatif des pensions de retraite, mis sur pied en vertu de l'article 25.1 de la <i>Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada</i> et décrit en détail à la section 1.1.1.
CEN	Comité exécutif national du Programme des représentants des relations fonctionnelles.
CNPR	Centre national des politiques en rémunération (examiné en détail à la section 1.1.3)
Division A	La Gendarmerie est divisée en divisions, chacune étant désignée par une lettre de l'alphabet. La Division A désigne la Région de la capitale nationale. D'autres exemples sont la Division O pour l'Ontario, la Division C pour le Québec et la Division E pour la Colombie-Britannique.
DPRH	Dirigeant principal des Ressources humaines
ECT	Employé civil temporaire, conformément au paragraphe 10(2) de la <i>Loi sur la GRC</i> .
EGS	Équipe de gestion supérieure.
EMS	État-major supérieur de la GRC, qui se compose du commissaire et des sous-commissaires.
Fractionnement d'un contrat	Le fractionnement d'un contrat se produit lorsqu'un ministère ou un organisme fédéral divise son besoin global en plusieurs contrats plus modestes, contournant ainsi les contrôles ou la nécessité de faire approuver le contrat.
GGC	Direction de la gestion générale et du contrôle de la GRC.
<i>Loi sur la GRC</i>	<i>Loi sur la Gendarmerie royale du Canada</i> , L.R., 1985, ch. R-10.
<i>Loi sur la pension de retraite de la GRC</i>	<i>Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada</i> , L.R., 1985, ch. R-11.

*Loi sur les RTFP*

*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R., 1985, ch. P-35.*

Abrogée en 2003 et remplacée par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R., 2003, ch. 22, P-33.3.*

Membre civil

Membre de la GRC qui a été nommé au sein de la Gendarmerie en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la GRC*.

Membre régulier

Membre de la GRC qui est nommé au grade de membre régulier en vertu de l'alinéa 7(1)a) de la *Loi sur la GRC* et qui est dûment formé en tant qu'agent de police.

MVV

Mission, vision et valeurs.

Officier compétent

Officier supérieur nommé par le commissaire à titre d'officier compétent aux fins de procédures disciplinaires. Seul l'officier compétent est habilité à prendre une décision quant à l'adoption d'une mesure disciplinaire grave. Aussi, le moment choisi pour convoquer une audience disciplinaire grave repose sur les connaissances de l'officier compétent.

PPO

Police provinciale de l'Ontario.

RRF

Représentant des relations fonctionnelles : élu par les membres de sa division ou de sa zone, afin de fournir information, orientation et soutien aux membres de la GRC au sujet des ressources humaines et de l'application des lois, des politiques et des procédures, dans la mesure où elles les touchent. Le RRF fait tout en son pouvoir pour résoudre les problèmes à l'amiable et au palier le plus bas possible.

SCT

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

SPO

Service de police d'Ottawa.