



**Conclusions du commissaire à l'intégrité
du secteur public dans le cadre d'une enquête
concernant des divulgations d'actes répréhensibles**

Agence des services frontaliers du Canada

Rapport sur le cas

Mars 2013

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

Le masculin générique a été adopté dans le présent rapport pour protéger l'identité des individus en question.

Le Rapport peut être consulté sur notre site Web, à l'adresse suivante : www.psic-ispcc.gc.ca

Pour obtenir un exemplaire du rapport ou de toute autre publication du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, veuillez communiquer avec le Commissariat :

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada
60, rue Queen, 7^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7
Tél. : 613-941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
Télec. : 613-941-6535
Courriel : psic-ispcc@psic-ispcc.gc.ca

This document is also available in English.

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2013
Cat. No. : PG4-5/2013F-PDF
ISBN : 978-1-100-21869-4

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions d'une enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre de l'Agence des services frontaliers du Canada, rapport qui doit être déposé au Sénat conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, des recommandations faites à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement aux recommandations et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in black ink that reads "Mario Dion". The signature is written in a cursive, flowing style.

Mario Dion
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, mars 2013

L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions d'une enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre de l'Agence des services frontaliers du Canada, rapport qui doit être déposé à la Chambre des communes conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, des recommandations faites à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement aux recommandations et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in black ink that reads "Mario Dion". The signature is written in a cursive, flowing style.

Mario Dion
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, mars 2013

Table des matières

Avant-propos	3
Mandat.....	4
La divulgation	5
Résultats de l'enquête	6
Aperçu de l'enquête	7
Résumé des conclusions	7
Contravention grave d'un code de conduite	7
Conclusion.....	10
Recommandations et réponses de l'ASFC	10

Avant-propos

J'ai l'honneur de vous présenter ce rapport sur le cas concernant des actes répréhensibles avérés, rapport qui est déposé devant le Parlement conformément à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi).

La Loi a été adoptée pour offrir un mécanisme de dénonciation confidentiel dans le secteur public afin de prévenir et de sanctionner les cas d'actes répréhensibles. Le régime de divulgation établi par la Loi a pour but, non seulement de faire cesser ces actes et de prendre des mesures correctives, mais aussi d'avoir un effet dissuasif dans l'ensemble du secteur public fédéral. C'est la raison pour laquelle la Loi exige que les cas d'actes répréhensibles avérés fassent l'objet d'un rapport au Parlement, ce qui constitue un puissant outil de transparence et de responsabilité à l'égard du public

Dans ce quatrième rapport sur le cas, et pour la deuxième fois, je conclus qu'un acte répréhensible a été commis en raison d'une contravention grave d'un code de conduite. Il y avait, dans ce cas-ci, suffisamment d'éléments de preuve pour démontrer que la conduite d'un agent des services frontaliers de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC ou l'Agence) avait donné lieu à la contravention grave du *Code de conduite* de l'Agence et du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

J'espère que les conclusions tirées dans le présent rapport rappelleront aux employés de l'ASFC qu'il est important de respecter les codes de conduite de l'Agence et du secteur public. J'espère également que tous les fonctionnaires fédéraux se rappelleront la valeur qui est accordée au respect du code de conduite de leurs institutions respectives.

Les Canadiens et Canadiennes s'attendent à ce que tous les employés du secteur public soient intègres et adoptent une conduite éthique et respectueuse des valeurs de la fonction publique.

Mario Dion, Commissaire à l'intégrité du secteur public

Mandat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (le Commissariat) est un organisme indépendant créé en 2007 pour établir un mécanisme sécuritaire et confidentiel permettant aux fonctionnaires ou aux citoyens de divulguer des actes répréhensibles commis dans le secteur public ou liés à celui-ci. Plus précisément, le Commissariat a pour rôle d'enquêter sur les allégations d'actes répréhensibles et les plaintes en matière de représailles dans le secteur public.

L'article 8 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, définit l'acte répréhensible de la manière suivante :

- a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;
- b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- d) le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
- f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).

Selon la Loi, l'objet des enquêtes concernant les divulgations d'actes répréhensibles vise à attirer l'attention de l'administrateur général de l'organisme sur les conclusions qui en découlent et de faire des recommandations afin que des mesures correctives soient prises.

En application du paragraphe 38(3.3) de la Loi, le commissaire doit faire rapport au Parlement des cas d'actes répréhensibles avérés dans les soixante jours suivant la conclusion de son enquête. Le présent Rapport sur le cas traite de l'enquête et des conclusions concernant la divulgation d'actes répréhensibles faite au Commissariat.

La divulgation

Le 11 mai 2012, le Commissariat a reçu une divulgation protégée d'actes répréhensibles comportant de nombreuses allégations visant la conduite de deux agents des services frontaliers (les agents) et de la haute direction de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) au point d'entrée de Pigeon River, situé près de Thunder Bay, en Ontario.

Après un examen minutieux et une analyse détaillée des renseignements fournis par le divulgateur, le Commissariat a lancé une enquête pour établir si :

- la haute direction a commis un acte répréhensible au sens des alinéas 8c) et d) de la Loi, soit un cas grave de mauvaise gestion et le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine, en ne prenant pas les actions requises afin de gérer un conflit de travail qui a créé une situation préjudiciable à l'état de santé des employés;
- les deux agents ont commis un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8e) de la Loi, soit la contravention grave d'un code de conduite, lorsqu'ils ont menacé de renoncer à assumer leurs responsabilités en matière d'application de la loi et d'altérer des éléments de preuve si on leur demandait de procéder à des examens à l'égard de personnes liées au crime organisé local;
- un des deux agents a également commis un acte répréhensible au sens des alinéas 8b) et e) de la Loi, soit l'usage abusif des fonds ou des biens publics et la contravention grave d'un code de conduite, lorsqu'il a :
 - utilisé sa carte de crédit AMEX de l'Agence à des fins personnelles et a par la suite payé le solde au moyen de l'argent qu'on lui avait confié et provenant des paris de hockey de son milieu de travail.
 - utilisé son insigne d'identité de l'ASFC pour se soustraire à l'application de la loi.

Au sujet de l'organisme

L'ASFC a été créée par décret le 12 décembre 2003 par l'entrée en vigueur de La *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*. Selon cette loi, l'ASFC a la responsabilité de fournir des services frontaliers intégrés à l'appui des priorités liées à la sécurité nationale et à la sécurité publique et de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises, y compris les animaux et les végétaux, qui respectent toutes les exigences de la législation frontalière.

Résultats de l'enquête

L'enquête a démontré que :

- **Un agent a commis un acte répréhensible, soit la contravention grave du *Code de conduite* de l'ASFC et du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*¹, lorsqu'il :**
 - a omis d'effectuer un examen secondaire pour des personnes à l'égard desquelles des « avis de surveillance » (rapports de surveillance) avaient été émis, et ainsi renoncé à assumer ses responsabilités en matière d'application de la loi et omis d'accomplir l'une de ses tâches principales;
 - a déclaré à des policiers qu'il était agent des services frontaliers lors d'une opération policière qui a donné lieu à l'arrestation de deux de ses connaissances;
 - a eu des liens avec des acteurs connus du crime organisé à Thunder Bay qui opèrent partout au Canada et dont les activités sont d'envergure internationale, ce qui l'a rendu incapable d'exercer ses fonctions de façon objective et pourrait donc nuire à la réputation de l'ASFC.

L'information recueillie au cours de l'enquête n'a pas permis d'étayer les allégations suivantes :

- **que la haute direction, en ne prenant pas les actions requises afin de gérer un conflit de travail, a créé une situation préjudiciable à l'état de santé des employés;**
- **que l'autre agent des services frontaliers a commis une contravention grave d'un code de conduite en menaçant de renoncer à assumer ses responsabilités en matière d'application de la loi et d'altérer des éléments de preuve si on lui demandait de procéder à des examens à l'égard de personnes liées au crime organisé local;**
- **que l'agent désigné ci-dessus comme étant l'auteur d'un acte répréhensible a fait un usage abusif des fonds ou des biens publics en utilisant sa carte de crédit AMEX de l'Agence à des fins personnelles et a par la suite payé le solde au moyen de l'argent qu'on lui avait confié et provenant des paris de hockey de son milieu de travail.**

¹ Remplacé par le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* le 2 avril 2012.

Aperçu de l'enquête

L'enquête, menée par Christian Santarossa, appuyé par Jenny-Lee Harrison, tous deux du Commissariat, a débuté le 5 septembre 2012.

Comme l'exige la Loi, l'ASFC a volontiers donné accès aux installations nécessaires et fourni les renseignements demandés au cours de l'enquête et s'est montrée coopérative tout au long du processus.

Conformément aux obligations que lui impose la Loi, le Commissariat a envoyé à l'auteur présumé d'actes répréhensibles et au président de l'ASFC un rapport d'enquête préliminaire détaillé le 9 novembre 2012 et leur a donné l'occasion de formuler des commentaires au sujet des conclusions préliminaires et de toute autre préoccupation découlant de l'enquête.

Pour en arriver à mes conclusions, j'ai dûment tenu compte de l'ensemble des renseignements reçus en cours d'enquête, y compris des commentaires formulés par l'agent et M. Luc Portelance, président de l'ASFC, à l'égard des conclusions préliminaires.

Résumé des conclusions

Contravention grave d'un code de conduite

Pour décider si un acte ou une omission constitue une contravention « grave » d'un code de conduite, il faut tenir compte des éléments caractéristiques suivants :

- la contravention constitue un écart important par rapport aux pratiques généralement acceptées au sein du secteur public fédéral;
- les conséquences actuelles ou potentielles de la contravention sur les employés ou les clients de l'organisation en cause, ou sur la confiance du public, sont importantes;
- l'auteur allégué des actes répréhensibles occupe au sein de l'organisme un poste d'un niveau hiérarchique élevé ou nécessitant un niveau de confiance élevé;
- il ne fait aucun doute qu'une personne raisonnable conclurait que des erreurs graves ont été commises;
- la contravention des codes de conduite applicables est systémique ou chronique;
- il y a eu des contraventions répétées aux codes de conduite applicables, ou des contraventions multiples ont eu lieu sur une longue période;
- la contravention des codes de conduite applicables est intentionnelle ou insouciance.

L'enquête a démontré que :

- **l'un des agents des services frontaliers a contrevenu au *Code de conduite* de l'ASFC et au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* lorsqu'il a omis d'effectuer un examen secondaire pour des personnes à l'égard desquelles des « avis de surveillance » avaient été émis, et ainsi renoncé à assumer ses responsabilités en matière d'application de la loi et omis d'accomplir l'une de ses tâches principales.**
 - Selon le *Code de conduite* de l'ASFC, tous les employés doivent respecter le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Les employés ne doivent également jamais se comporter d'une manière qui saurait nuire ou risque de nuire à l'ASFC. En refusant d'effectuer un examen secondaire pour des personnes à l'égard desquelles des « avis de surveillance » avaient été émis (rapports de surveillance), l'agent a omis d'accomplir l'une de ses tâches principales.
 - La conduite hors travail de l'agent et ses liens avec des acteurs connus du crime organisé étaient tout à fait inappropriés pour un agent d'application de la loi et étaient susceptibles de nuire à la réputation de l'ASFC. Sa conduite l'a rendu incapable d'exercer ses fonctions de façon objective et a potentiellement brisé le lien de confiance nécessaire entre l'ASFC et lui. Compte tenu de l'importance et de la nature délicate du rôle d'un agent et du mandat de l'ASFC, ces actions constituent une contravention grave d'un code de conduite au sens de l'alinéa 8e) de la Loi.
 - Au cours de son entrevue avec les enquêteurs, l'agent a affirmé n'avoir jamais refusé de fouiller qui que ce soit. Cette affirmation a été contredite par trois témoins, de même que par des éléments de preuve documentaire recueillis au cours de l'enquête. Plus particulièrement, le refus de l'agent d'effectuer un examen secondaire figurait dans son évaluation du rendement pour 2009-2010, qu'il avait signée.
 - De plus, il a été inscrit dans un système d'information de l'ASFC, et confirmé par un autre témoin, que l'agent avait accordé l'entrée à un véhicule à l'égard duquel un « avis de surveillance » avait été émis sans effectuer d'examen secondaire.
 - Des sources très fiables, notamment des organismes d'application de la loi, ont décrit l'une des personnes que l'agent avait refusé de fouiller comme un « participant » dans la « principale organisation criminelle » en Ontario.
 - Au cours de son entrevue avec les enquêteurs, l'agent a confirmé que le « participant » était son ami et qu'il le voyait souvent lors d'activités sociales. La preuve accablante, y compris les rapports de renseignement, les photos et les renseignements des organismes d'application de la loi, obtenus au cours de l'enquête ici en cause, en plus de l'aveu de l'agent à ce sujet, ne laissent aucun doute quant à l'existence d'une relation étroite entre l'agent et le « participant ».

- L'information recueillie au cours de l'enquête a également révélé que l'agent avait été averti par un de ses superviseurs et par un collègue à l'égard du « participant » et de ses activités, et prévenu des répercussions que cela pourrait avoir sur sa capacité à faire son travail; avertissements dont il n'a pas tenu compte.
- Au cours de son entrevue avec les enquêteurs, l'agent a déclaré que, vu qu'il ne participait pas lui-même à des activités criminelles, il ne considérait pas que sa relation avec le « participant » posait problème.
- **L'agent susmentionné a déclaré qu'il était agent des services frontaliers afin de se soustraire à l'application de la loi au cours d'une opération policière dans un bar local, ce qui fait partie de la conclusion générale de contravention grave d'un code de conduite.**
 - Au cours de son entrevue avec les enquêteurs, l'agent a affirmé n'avoir jamais déclaré qu'il était agent des services frontaliers alors qu'il se trouvait dans un bar lors d'une opération policière.
 - L'enquête a démontré que l'agent se trouvait au bar local susmentionné, en compagnie de deux collaborateurs connus du crime organisé local. Au cours de l'incident en question, lors duquel les collaborateurs ont été arrêtés, l'agent a déclaré à la police de Thunder Bay qu'il était agent des services frontaliers.
 - Le Commissariat a reçu confirmation de la part de membres haut placés du service de police local de la présence de l'agent au bar et de ses actes. Un agent du renseignement de l'ASFC a également mentionné qu'il avait eu confirmation que l'événement avait bel et bien eu lieu de la personne avec laquelle il était en contact au service de police de Thunder Bay, laquelle a affirmé que l'agent avait déclaré être agent des services frontaliers au cours de l'incident, mais n'avait pas montré son insigne de l'ASFC.
 - Selon le *Code de conduite* de l'ASFC, la conduite d'un employé hors travail peut devenir une question liée au travail si elle nuit à la réputation de l'Agence. Il est raisonnable de croire que le comportement de l'agent, tel qu'il a été décrit ci-dessus, pourrait être jugé préjudiciable, à tout le moins au niveau local, à la réputation de l'ASFC.

Conclusion

L'information recueillie au cours de l'enquête a confirmé que l'agent des services frontaliers a commis un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8a) de la Loi lorsqu'il :

- a omis d'effectuer un examen secondaire pour des personnes à l'égard desquelles des « avis de surveillance » avaient été émis, et ainsi renoncé à assumer ses responsabilités en matière d'application de la loi et omis d'accomplir l'une de ses tâches principales;
- a déclaré à des policiers qu'il était agent des services frontaliers lors d'une opération policière qui a donné lieu à l'arrestation de deux de ses connaissances;
- a eu des liens avec des acteurs connus du crime organisé à Thunder Bay qui opèrent partout au Canada et dont les activités sont d'envergure internationale, ce qui l'a rendu incapable d'exercer ses fonctions de façon objective et aurait pu nuire à la réputation de l'ASFC.

Conformément à l'alinéa 22h) de la Loi, j'ai présenté des recommandations au président de l'ASFC, M. Luc Portelance, portant sur les mesures correctives à prendre concernant ces actes répréhensibles. Je suis satisfait de la réponse fournie par M. Portelance à l'égard de mes recommandations et des mesures prises jusqu'à maintenant par l'Agence pour traiter les actes répréhensibles mentionnés dans le présent rapport. Voici les recommandations que j'ai formulées et la réponse de l'Agence.

Recommandations et réponses de l'ASFC

Compte tenu de mes conclusions et en vertu du pouvoir que me confère l'alinéa 22h) de la Loi, j'ai présenté les recommandations suivantes à l'ASFC. Les questions auxquelles ces recommandations ont trait ont toutes déjà été soulevées auprès de l'ASFC, et cette dernière a déjà pris des mesures correctives pour y répondre.

- 1. Nous recommandons à l'ASFC de prendre les mesures nécessaires sous son autorité afin de gérer cette contravention grave d'un code de conduite.**

La Direction de la sécurité et des normes professionnelles de l'ASFC a conclu sa propre enquête le 11 décembre 2012. L'employé en question a été congédié.

- 2. Nous recommandons à l'ASFC de veiller à ce que la conduite hors travail des agents des services frontaliers soit conforme au Code de conduite de l'ASFC et à ce que des mesures correctives soient prises en cas de manquement.**

L'Agence a indiqué qu'elle avait récemment mis en place une stratégie nationale de recrutement de sorte que les nouvelles recrues répondent à des normes nationales. En juin 2012, l'Agence a mis en œuvre le programme sur la Norme d'intégrité élevée en matière d'enquêtes de sécurité sur le personnel pour tous les nouveaux employés afin d'atténuer davantage les risques. En septembre 2012, l'ASFC a procédé au lancement d'un code de conduite révisé dans lequel elle accorde une grande importance à la nécessité pour l'ensemble des employés d'adopter une conduite appropriée. L'ASFC donne des séances de sensibilisation et des ateliers aux gestionnaires et aux employés partout au pays, en accordant une importance particulière aux rôles et aux responsabilités de chacun.

L'ASFC prend ces questions très au sérieux. Toute allégation de conduite inappropriée, pendant ou en dehors des heures de travail, est renvoyée pour enquête à la Direction de la sécurité et des normes professionnelles.