

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

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

Commission des libérations conditionnelles du Canada

Rapport sur le cas
Janvier 2014

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

This document is also available in English.

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2014
Cat. No. : PG4-9/2014F-PDF
ISBN : 978-0-660-21666-9

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'allégations d'actes répréhensibles à l'encontre de la Commission des libérations conditionnelles de 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 faite 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.



Mario Dion
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, janvier 2014

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'allégations d'actes répréhensibles à l'encontre de la Commission des libérations conditionnelles de 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 faite 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.



Mario Dion
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, janvier 2014

Table des matières

Avant-propos	2
Mandat.....	3
Mandat de l'enquête	4
À propos de l'organisation.....	4
Résultats de l'enquête	5
Aperçu de l'enquête	5
Résumé des conclusions	6
Contravention d'une loi fédérale	6
Contravention grave d'un code de conduite	7
Conclusion.....	9
Recommandations et réponse de la Commission	9

Avant-propos

Je vous présente ce rapport sur le cas concernant des actes répréhensibles avérés, rapport qui a été 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 fédéral 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.

Le présent rapport de cas marque une première dans l'histoire du Commissariat en ce que les allégations ayant fait l'objet d'une enquête menée par le Commissariat ne découlent pas d'une divulgation protégée mais bien de renseignements obtenus par les enquêteurs dans le cadre d'une autre enquête sur une divulgation, qui s'avéra non fondée. Les renseignements en question concernaient la conduite d'un vice-président régional à la Commission des libérations conditionnelles du Canada (la Commission) de 2010 à 2012, lesquels renseignements, de l'avis du Commissariat, pouvaient constituer des actes répréhensibles au sens de la Loi et, par conséquent, qui était dans l'intérêt du public d'enquêter.

Étant donné que j'ai été président de la Commission de 2006 à 2009, je me suis récusé en tant que décideur dès le début, en raison de l'apparence d'un possible conflit d'intérêts.

M. Joe Friday, sous-commissaire, a agi en qualité de décideur dans la présente affaire, du moment où il a été décidé qu'une enquête devait être ouverte jusqu'au moment où il a été conclu qu'un acte répréhensible avait été commis.

Le pouvoir que j'ai de mener des enquêtes sur des actes répréhensibles à la suite de renseignements recueillis dans le cadre d'une autre enquête est un pouvoir important qui m'est conféré par Loi, ce qui, en l'espèce, a permis au Commissariat de donner suite aux allégations graves soulevées et de les révéler au grand jour. C'est au moyen de ces rapports sur les actes répréhensibles avérés que les organisations peuvent tirer des enseignements et veiller à l'intégrité du secteur public fédéral pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes.

Mario Dion, Commissaire à l'intégrité du secteur public

Mandat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada 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 fédéral 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 qui lui sont présentées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi).

L'article 8 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, définit un 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, je dois faire rapport au Parlement des cas d'actes répréhensibles avérés dans les soixante jours suivant la conclusion de l'enquête. Le présent Rapport sur le cas traite de l'enquête et des conclusions concernant la divulgation d'actes répréhensibles faite au Commissariat.

Mandat de l'enquête

Dans le cadre d'une autre enquête menée par le Commissariat, les enquêteurs ont obtenu des renseignements selon lesquels un acte répréhensible aurait été commis par celui qui était alors vice-président régional (VPR) de la région Ontario/Nunavut de la Commission des libérations conditionnelles du Canada (la Commission), à savoir M. Frederick Tufnell. Le vice-président d'une division régionale doit rendre compte au président de la Commission de la conduite professionnelle, de la formation et de la qualité des décisions des commissaires affectés à la division en question. Quoique M. Tufnell a conservé sa qualité de commissaire, son affectation à titre de VPR a pris fin le 24 septembre 2013.

Le 11 avril 2013, les renseignements obtenus par les enquêteurs ont été analysés pour décider si une enquête devrait être ouverte relativement à la conduite alléguée de M. Tufnell.

Le 26 juin 2013, après un examen détaillé des renseignements fournis, M. Joe Friday, sous-commissaire, a lancé une enquête pour établir si M. Tufnell avait commis un acte répréhensible au sens :

- des alinéas 8a) et e) de la Loi en contrevenant à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (la LSCMLC) et en commettant une contravention grave du *Code de déontologie* de la Commission lorsqu'il était intervenu dans la décision de la Commission, malgré le fait qu'on se trouvait en présence d'une situation de conflit d'intérêts apparent et qu'il y avait risque de partialité;
- des alinéas d) et e) de la Loi par le fait qu'il a causé, par action, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines et qu'il a commis une contravention grave du *Code de déontologie* de la Commission relativement à la conduite qu'il a eue envers des employés à la Commission.

À propos de l'organisation

La Commission des libérations conditionnelles fait partie du portefeuille de la Sécurité publique du Canada. La Commission est un tribunal administratif indépendant qui, en vertu de la LSCMLC, a le pouvoir exclusif d'accorder, de refuser, d'annuler ou de révoquer une semi-liberté ou une libération conditionnelle totale. Il appartient en outre à la Commission d'ordonner, de refuser ou de révoquer une suspension du casier en vertu de la *Loi sur le casier judiciaire* et de faire des recommandations sur des clémences.

Résultats de l'enquête

L'enquête a démontré que :

- **M. Tufnell a enfreint le paragraphe 155(2) de la LSCMLC, qui prévoit que « Les membres ne peuvent participer à l'examen ou le réexamen d'un cas ou la révision d'une décision lorsque leur participation pourrait paraître entachée de partialité » en :**
 - se plaçant dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'il a demandé qu'on procède à un second examen et a ordonné qu'une nouvelle décision soit rendue dans un dossier particulier, en dépit du fait qu'une décision avait été déjà rendue au cours d'un processus de décision indépendant. M. Tufnell avait auparavant avisé la direction de la Commission qu'il ne pouvait pas « voter » relativement à ce dossier précis, pour des motifs relatifs à la partialité. Même si M. Tufnell n'a pas voté, sa participation au dossier a néanmoins entraîné une violation du paragraphe 155(2) de la LSCMLC, compte tenu du fait que cette participation pourrait paraître entachée de partialité.

- **M. Tufnell a commis une contravention grave du *Code de déontologie de la Commission* en :**
 - adoptant un comportement inopportun et en posant des gestes non appropriés à l'égard d'employées en milieu de travail pendant une période prolongée;
 - critiquant des commissaires dans ses rapports avec des personnes de l'extérieur;
 - faisant une divulgation non autorisée de renseignements à des personnes qui n'étaient pas autorisées à les recevoir.

Les renseignements obtenus durant l'enquête n'étayent pas l'allégation suivante :

- **Que M. Tufnell a causé, par action, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines.**

Aperçu de l'enquête

L'enquête, dirigée par Jenny-Lee Harrison et Christian Santarossa, du Commissariat, a été lancée le 26 juin 2013. Les enquêteurs ont recueilli des éléments de preuve, notamment des courriels, des dossiers pertinents liés aux allégations ainsi que des témoignages de neuf personnes. Comme l'exige la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes*

répréhensibles, la Commission nous a volontiers donné accès aux locaux et fourni les renseignements nécessaires en cours d'enquête.

Conformément aux obligations que lui impose la Loi, le Commissariat a envoyé aussi bien à M. Tufnell qu'au président de la Commission une copie du rapport d'enquête préliminaire le 8 octobre 2013, et leur a donné toute possibilité de formuler des commentaires à l'égard des allégations et des résultats préliminaires.

Pour tirer ses conclusions, le sous-commissaire a tenu compte de tous les renseignements reçus en cours d'enquête, y compris les commentaires formulés par M. Tufnell et le président de la Commission relativement aux conclusions préliminaires.

Résumé des conclusions

Contravention d'une loi fédérale

Selon le paragraphe 155(2) de la LSCMLC, « Les membres ne peuvent participer à l'examen ou le réexamen d'un cas ou la révision d'une décision lorsque leur participation pourrait paraître entachée de partialité ».

L'enquête a révélé que :

- M. Tufnell a informé la direction en 2009 du fait que, pour des motifs relatifs à la partialité, il ne pourrait « jamais prendre part à un vote » relativement au dossier particulier.
- M. Tufnell a communiqué sa position sur le dossier par courriel à plusieurs reprises depuis janvier 2012. M. Tufnell savait pertinemment bien qu'il ne pouvait voter et, par conséquent, ne pouvait pas, vraisemblablement, participer au dossier d'une manière ou d'une autre, compte tenu du fait que sa participation pouvait paraître entachée de partialité. Néanmoins, il a demandé qu'on procède à un second examen et il a ordonné qu'une nouvelle décision soit rendue, en dépit du fait qu'une décision avait été déjà rendue au cours d'un processus de décision indépendant.
- La preuve a démontré que M. Tufnell a tiré avantage d'une situation précise, en avril 2012, lorsque d'autres commissaires ont communiqué avec lui pour lui poser des questions relativement au dossier précis, après quoi il avait ordonné qu'on procède à un examen et qu'une nouvelle décision soit rendue. Conséquemment, M. Tufnell a obtenu la décision qui, à son avis, aurait dû être initialement rendue.

Contravention grave d'un code de conduite

Pour décider si un acte ou une omission constitue une contravention « grave » d'un code de conduite, le Commissariat tient compte des éléments 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.

Le *Code de déontologie* de la Commission prévoit que « Les membres se conduisent, dans l'exercice de leurs fonctions et d'une manière générale, de façon à promouvoir le respect de la loi et la confiance du public dans l'équité, l'impartialité et le professionnalisme de la Commission nationale des libérations conditionnelles ainsi qu'à respecter les exigences rigoureuses en matière de moralité et de comportement auquel on s'attend de ceux qui concourent à l'administration de la justice ».

L'enquête a révélé que :

- La conduite physique, verbale et écrite de M. Tufnell corrobore la présence d'un type habituel de comportement, plus précisément à l'égard du personnel féminin. La conduite en question consiste dans le fait que M. Tufnell mettait ses mains sur les genoux des personnes mentionnées lorsqu'il leur parlait, passait ce qui a été décrit comme « trop » de temps dans les cubicules de subalternes, passait ses mains dans leur dos, sur leurs bras, sur la nuque et dans leurs cheveux, et faisait des plaisanteries à caractère enjôleur et offensant en milieu de travail.
- D'autres exemples comprennent le fait de masser le dos des membres du personnel féminin en milieu de travail et de permettre à une autre employée de frotter ses pieds lors d'un forum de la Commission. M. Tufnell a justifié son comportement en disant que deux membres du personnel avaient éprouvé des malaises et qu'on leur avait dit que M. Tufnell offrait les « meilleurs » soins de massage, et que l'autre

employée ne lui massait pas les pieds, mais plutôt qu'elle les examinait, car elle pouvait « décoder les gens » en analysant leurs pieds, comme pour la chiromancie.

- Certains témoins ont signalé qu'elles étaient trop intimidées par M. Tufnell pour déposer une plainte formelle, et ont précisé qu'elles étaient préoccupées par les conséquences possibles que le dépôt d'une plainte pourrait avoir sur leur carrière.
- M. Tufnell a reconnu qu'il avait eu un comportement démonstratif lorsqu'il parlait avec des gens, mais il a déclaré qu'il n'y avait aucune intention cachée derrière ses gestes. Néanmoins, le comportement de M. Tufnell en tant que commissaire, et plus tard en tant que VPR, n'était pas de nature à promouvoir le professionnalisme comme le requiert le *Code de déontologie* des commissaires. Une personne se trouvant dans la situation de M. Tufnell savait ou aurait dû savoir qu'un tel comportement est inapproprié en milieu de travail. En outre, étant donné que M. Tufnell a fait preuve d'un tel comportement pendant une période prolongée, ses gestes étaient bien plus que des situations isolées d'erreurs ou de manque de jugement. Il est raisonnable de croire que le comportement et les gestes de M. Tufnell, que tout le monde pouvait voir, ont créé un environnement de travail inconfortable pour la plupart des gens.
- M. Tufnell était une personne occupant un poste d'autorité et, à ce titre, il devait particulièrement incarner, dans ses gestes et son comportement, les valeurs de la fonction publique en milieu de travail.
- En plus de ce qui précède, entre février et avril 2012, M. Tufnell a critiqué deux commissaires, relativement à leur décision concernant un dossier précis, dans ses rapports avec des personnes de l'extérieur et, en agissant ainsi, il a laissé croire que leur décision était erronée.
- En critiquant les commissaires susmentionnés, M. Tufnell ne s'est pas conduit de façon à promouvoir « l'impartialité et le professionnalisme de la Commission nationale des libérations conditionnelles ainsi qu'à respecter les exigences rigoureuses en matière de moralité et de comportement auquel on s'attend de ceux qui concourent à l'administration de la justice ».
- En outre, M. Tufnell a intentionnellement fait une divulgation non autorisée de renseignements protégés un certain nombre de fois, telles que la communication de la date de la libération d'office du délinquant et les conditions prévues, à des personnes de l'extérieur du gouvernement fédéral. Les personnes en question n'avaient pas le niveau d'autorisation de sécurité nécessaire pour obtenir de tels renseignements; elles n'avaient pas non plus démontré de besoin de connaître. M. Tufnell a précisé qu'il avait fourni ces renseignements à des personnes de l'extérieur afin de les aider dans leur travail et d'améliorer leur relation avec la Commission.

- La *Norme opérationnelle sur la sécurité matérielle* du Secrétariat du Conseil du Trésor désigne expressément les divulgations non autorisées de renseignements protégés ou classifiés comme une menace qui est commune à tous les ministères, et énonce que divers événements, accidentels ou intentionnels, peuvent provoquer la matérialisation de cette menace et causer des préjudices. Il est raisonnable de supposer que la Commission et ses services peuvent être confrontés à des menaces différentes en raison de la nature de leurs activités.

Conclusion

Les renseignements recueillis durant l'enquête démontrent que M. Tufnell a commis des actes répréhensibles au sens des alinéas 8a) et e) de la Loi en :

- se plaçant dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'il a demandé qu'on procède à un examen et qu'on rende une nouvelle décision dans un dossier particulier de la Commission;
- adoptant un comportement inopportun et en posant des gestes inappropriés en milieu de travail pendant une période prolongée;
- critiquant certains collègues dans ses rapports avec des personnes de l'extérieur;
- faisant des divulgations non autorisées de renseignements à des personnes qui n'étaient pas autorisées à recevoir ces renseignements.

Recommandations et réponse de la Commission

En vertu de l'alinéa 22h) de la Loi, le Commissariat a présenté au président de la Commission des recommandations sur les mesures correctives à prendre. Je suis satisfait de la réponse du président à l'égard des recommandations et des mesures prises à ce jour par la Commission pour sanctionner le cas d'actes répréhensibles relevé dans le présent rapport. Les recommandations et la réponse de la Commission sont présentées ci-dessous.

Nous recommandons que le président examine la question de savoir si des mesures disciplinaires seraient appropriées, à la lumière de la conduite de M. Tufnell et des dispositions applicables de la LSCMLC.

Suivant le paragraphe 155.1(1) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (la LSCMLC), j'ai (Harvey Cenaiko, président de la Commission des libérations conditionnelles) recommandé au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile qu'une enquête judiciaire soit menée pour établir si M. Frederick Tufnell devrait faire l'objet d'une mesure disciplinaire ou corrective pour tout motif énoncé aux alinéas 155.2(2)a) à d) de la LSCMLC.

J'ai recommandé au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile qu'il soit mis fin à la nomination de M. Frederick Tufnell à titre de vice-président régional de la région Ontario/Nunavut de la Commission des libérations conditionnelles, ce qui a été fait par décret du gouverneur en conseil le 24 septembre 2013.

Nous recommandons que le président fasse une nouvelle évaluation de la capacité de M. Tufnell à occuper un poste de confiance au sein du service public, en demandant la révision de sa cote de fiabilité, compte tenu des divulgations non autorisées qu'il a faites.

J'ai demandé à l'agent ministériel de la sécurité de la Commission d'enquêter sur les divulgations non autorisées de renseignements et j'enverrai les résultats de l'enquête avec vos recommandations aux responsables appropriés du Bureau du Conseil privé, étant donné que c'est à eux qu'il incombe d'effectuer la vérification des antécédents des candidats qualifiés retenus aux fins de nomination.

Nous recommandons que le président mette en oeuvre un processus structuré pour évaluer les renseignements concernant le comportement passé en milieu de travail de candidats éventuels au poste de commissaire, avant qu'ils ne soient déclarés aptes à exercer les fonctions d'un tel poste.

J'ai demandé au Secrétariat des commissaires, soit la division responsable des normes professionnelles, de revoir le processus de qualification dans le but d'améliorer les outils d'évaluation des candidats. Dans le cadre de cet examen, le Secrétariat des commissaires cherche des façons d'améliorer l'évaluation des renseignements concernant le comportement passé en milieu de travail de candidats ainsi que leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions de manière éthique.

Nous recommandons que la Commission établisse un mécanisme permettant de veiller à ce que leur *Code de déontologie* soit fourni à tous les nouveaux commissaires et qu'il fasse l'objet de discussions entre eux, et qu'on rappelle régulièrement à tous les commissaires les obligations qui leur incombent en vertu du présent code.

Tous les nouveaux commissaires doivent suivre une formation approuvée à l'échelle nationale qui comprend des séances sur les normes professionnelles et le comportement éthique, y compris des séances portant expressément sur le Code de déontologie. Les commissaires reçoivent une copie du Code de déontologie, qui met l'accent sur le professionnalisme, la reddition de comptes/transparence, l'indépendance et le respect de la loi attendus des personnes occupant des postes qui exigent la confiance du public. Le Code de déontologie se

trouve aussi sur le site intranet de la Commission afin que les commissaires puissent le consulter en tout temps.

Les commissaires qui sont nommés vice-présidents reçoivent une autre formation concernant les responsabilités associées à cette nomination. Cette formation porte sur les responsabilités des commissaires en ce qui concerne le respect du Code de déontologie. Elle sert aussi à veiller à ce que les commissaires assignés à la division respectent le Code de déontologie.

J'ai demandé au Secrétariat des commissaires de veiller à ce que, chaque année, chacun des commissaires soit convenablement renseigné et formé au sujet de l'application du Code de déontologie. Le Secrétariat des commissaires a donné des séances de formation supplémentaires sur l'éthique professionnelle. Il est aussi en train de concevoir des ressources pour aider les commissaires à s'assurer qu'ils respectent le Code de déontologie. De plus, le Secrétariat des commissaires est toujours là pour donner des conseils, répondre aux questions ou préoccupations et fournir des renseignements au sujet de toute question que les commissaires, y compris les vice-présidents, peuvent avoir concernant la conduite professionnelle et éthique.