



Government of Canada

Gouvernement du Canada

Task Force on Governance and  
Cultural Change in the RCMP

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

# Rétablir la confiance

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

**Décembre 2007**

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

Canada 

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2007

Version papier

N° de catalogue : PS4-53/2007

ISBN : 978-0-662-05321-7

Version PDF

N° de catalogue : PS4-53/2007F-PDF

ISBN : 978-0-662-07671-1

Imprimé au Canada



Government of Canada

Gouvernement du Canada

Task Force on Governance and  
Cultural Change in the RCMP

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

Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

Le 14 décembre 2007

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

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

Rétablir la confiance

Messieurs les Ministres,

Nous sommes heureux de vous faire parvenir notre rapport intitulé *Rétablir la confiance*, qui porte sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. Ce rapport répond aux questions figurant dans le décret du 13 juillet 2007 en vertu duquel nous avons été nommés. Ce fut pour nous un plaisir que de rencontrer les milliers d'hommes et de femmes qui servent fièrement la population canadienne d'un bout à l'autre du pays, ainsi que de travailler avec ces membres dévoués.

Respectueusement soumis,

Linda Black, LL. M.

David A. Brown, Q. C., Chair

Richard Drouin, C.C., O.Q.

Norman D. Inkster, O.C., LL.D.

Larry Murray CMM, CD

Canada

# **RÉTABLIR LA CONFIANCE**

## **RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GOUVERNANCE ET LE CHANGEMENT CULTUREL À LA GRC**

*Présenté au*

*ministre de la Sécurité publique*

*et au*

*président du Conseil du Trésor*

Le 14 décembre 2007

## TABLE DES MATIÈRES

<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>i</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>vii</b>
Rétablir la confiance .....	vii
Les activités et les gens de la GRC.....	viii
Structure du rapport .....	ix
Stratégie de consultation.....	x
Soutien offert au Groupe de travail.....	x
<b>CHAPITRE 1: CHANGER LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LA GRC ET LE     GOUVERNEMENT</b> .....	<b>1</b>
1.1 La nécessité d'effectuer une réforme organisationnelle .....	1
1.2 Gestion efficace de la fonction liée aux ressources humaines .....	2
1.2.1 Problèmes engendrés par la division des pouvoirs en matière de ressources humaines .....	2
1.2.2 L'importance des gens.....	2
1.2.3 Élever la fonction en matière de ressources humaines .....	2
1.2.4 Accroître la capacité en matière de ressources humaines .....	3
1.2.5 Importance du statut d'employeur distinct .....	3
1.3 Gestion financière et contractuelle.....	4
1.3.1 Financer la GRC .....	4
1.3.2 Contraintes financières.....	4
1.3.3 Accroître les pouvoirs de gestion financière.....	5
1.3.4 Délégation des pouvoirs de gestion financière .....	5
1.4 Conseil de gestion .....	5
1.4.1 Rôles et responsabilités.....	7
1.4.2 Composition du Conseil et nominations .....	8
1.4.3 Président du Conseil .....	9
1.4.4 Délégation de pouvoirs additionnels.....	9
1.4.5 Avantages d'un Conseil de gestion .....	9
1.5 Examens périodiques du Conseil de gestion.....	10
<b>CHAPITRE 2: RESPONSABILITÉS ENVERS LE PUBLIC</b> .....	<b>11</b>
2.1 Contexte .....	11
2.1.1 La CPP et le CEE.....	11

2.1.2	L'inefficacité du double régime de traitement des plaintes.....	12
2.2	La culture policière .....	13
2.3	Processus provinciaux des plaintes du public.....	13
2.4	Caractéristiques d'un processus de traitement des plaintes du public.....	14
2.5	Nouvel organisme indépendant — la CIEPSA.....	14
2.5.1	Législation sur la CIEPSA .....	15
2.5.2	Intégration des caractéristiques d'un ombudsman .....	15
2.5.3	Traitement des plaintes .....	15
2.5.4	Rôle d'enquête.....	16
2.5.5	Participation provinciale .....	17
2.5.6	Groupe d'arbitres.....	17
2.5.7	Appels relatifs à des mesures disciplinaires.....	17
2.5.8	Ressources de la CIEPSA .....	17
2.5.9	Coûts de la CIEPSA.....	18
2.6	Examen périodique de la CIEPSA .....	18
<b>CHAPITRE 3: PROBLÈMES NÉCESSITANT UNE ATTENTION IMMÉDIATE.....</b>		<b>23</b>
3.1	Exigences dépassant la capacité de la GRC.....	23
3.1.1	Postes à pourvoir — problème systémique actuel et futur .....	23
3.1.2	Répondre à l'appel du devoir .....	25
3.1.3	Agents submergés par le travail administratif .....	26
3.1.4	Rémunération juste .....	27
3.1.5	Sécurité .....	28
3.1.6	Santé et bien-être.....	28
3.2	Problèmes liés au milieu de travail .....	29
3.2.1	Éthique .....	29
3.2.2	Discipline .....	30
3.2.3	Divulgence en milieu de travail .....	32
3.2.4	Relations de travail .....	33
3.2.5	Problèmes liés aux membres civils.....	35
3.2.6	Questions liées à la Direction générale.....	37
3.3	Développement des ressources humaines.....	37
3.3.1	Recrutement .....	37
3.3.2	Formation des leaders de demain.....	38

3.3.3	Évaluations du rendement.....	40
3.3.4	Système de promotion.....	40
3.4	Communications .....	41
<b>CHAPITRE 4: OBSTACLES NUISANT À UNE GESTION EFFICACE .....</b>		<b>43</b>
4.1	Obstacles culturels nuisant à une gestion efficace.....	43
4.2	Obstacles structurels nuisant à une gestion efficace.....	43
4.2.1	Opérations.....	43
4.2.2	Services de police à contrat.....	44
4.2.3	Services de police fédérale.....	45
4.3	Décisions administratives .....	46
4.3.1	Direction générale.....	46
4.3.2	Régionalisation .....	47
4.3.3	Structure de comité à l'appui du commissaire .....	48
<b>CHAPITRE 5: MISE EN OEUVRE .....</b>		<b>49</b>
5.1	Une vision pour l'avenir.....	49
5.2	Conseil de mise en oeuvre .....	49
5.3	Équipe de gestion du changement à la GRC.....	51
5.4	Financement provisoire.....	51
<b>ANNEXE A MANDAT.....</b>		<b>53</b>
<b>ANNEXE B BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA</b>		
<b>          GRC.....</b>		<b>55</b>
<b>ANNEXE C LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>		<b>57</b>



## GLOSSAIRE

Terme	Définition
<b>Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)</b>	L'ASFC est chargée de fournir des services frontaliers intégrés en vue d'appuyer les priorités en matière de sécurité nationale et publique et de faciliter la libre circulation des voyageurs et des marchandises, y compris les animaux et les plantes, conformément à toutes les exigences prévues par les lois relatives aux programmes.
<b>Agence du Revenu du Canada (ARC)</b>	L'ARC est chargée de l'administration des programmes fiscaux fédéraux, ainsi que de certains programmes fiscaux provinciaux et territoriaux.
<b>Centre d'information de la police canadienne (CIPC)</b>	Le CIPC est un système informatisé de renseignements sur les délits et les criminels, qui a été mis à la disposition de tous les organismes d'application de la loi du Canada. Il est administré par les services nationaux de police de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).
<b>Centre des armes à feu Canada (CAFC)</b>	Le CAFC a été créé par décret en 2003. Il est chargé de surveiller l'administration de la <i>Loi sur les armes à feu</i> et le Programme canadien des armes à feu (PCAF). Depuis 2007, le CAFC relève de la GRC.
<b>Conseil de gestion (le Conseil)</b>	Au chapitre 1, il est recommandé de créer un conseil de gestion pour la GRC.
<b>Comité externe d'examen de la GRC (CEE)</b>	Le CEE a été constitué en vertu de la <i>Loi sur la GRC</i> à titre d'organisme indépendant chargé d'examiner les griefs, les affaires relatives à la discipline, les rétrogradations et les congédiements des membres de la GRC.
<b>Commissaire</b>	Il s'agit du poste le plus élevé à la GRC. Le commissaire est nommé par le gouverneur en conseil, conformément à la <i>Loi sur la GRC</i> , et il relève du ministre. Le commissaire est chargé du contrôle et de la gestion de la Gendarmerie.
<b>Commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP)</b>	Le commissaire à l'intégrité du secteur public est un agent du Parlement chargé de l'administration de la nouvelle <i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i> , laquelle protège les fonctionnaires qui font une divulgation d'actes répréhensibles dans le gouvernement fédéral.

Terme	Définition
<b>Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP)</b>	La CPP, établie en vertu de la <i>Loi sur la GRC</i> , est un organisme indépendant qui mène des enquêtes sur la façon dont la GRC gère les plaintes du public.
<b>Commission indépendante sur les plaintes et la surveillance de la GRC (CIPSG)</b>	La CIPSG est l'organisme de surveillance civil recommandé pour la GRC par le Groupe de travail au chapitre 2.
<b>Division Dépôt (École nationale de formation)</b>	La Division Dépôt, située à Regina, en Saskatchewan, est le principal établissement de formation de la GRC où tous les cadets reçoivent toute leur formation de base.
<b>Employé civil temporaire (ECT)</b>	Les ECT sont des employés qui ne sont pas membres de la Gendarmerie. Ils remplacent les employés de la GRC qui sont en congé annuel ou en congé de maladie, qui sont à l'extérieur pour suivre de la formation ou qui sont détachés en vue d'effectuer d'autres tâches. On les embauche également pour pourvoir des postes qui sont ou devraient être de courte durée.
<b>Employé de la fonction publique (EFP)</b>	Les employés de la fonction publique sont des fonctionnaires embauchés par la GRC qui ne sont pas assujettis à la <i>Loi sur la GRC</i> .
<b>Équipe de gestion supérieure (EGS)</b>	L'EGS est composée de 55 à 60 cadres supérieurs de la Direction générale, des régions ou des divisions, y compris les membres de l'EMS et les 14 commandants divisionnaires. L'EGS se réunit trois fois par année pour discuter de questions de gestion stratégiques et opérationnelles.
<b>Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF)</b>	Les EIPF sont une initiative de coopération axée sur le renseignement. Elles appuient les enquêtes relatives à la sécurité nationale touchant la frontière canado-américaine et enquêtent sur les activités transfrontalières illicites, entre les points d'entrée.
<b>Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF)</b>	Les EIPMF de la GRC procèdent à des enquêtes relatives à des fraudes graves sur les marchés financiers aux termes du <i>Code criminel</i> .

Terme	Définition
<b>Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN)</b>	Les EISN sont un projet de la GRC visant à accroître la capacité des partenaires de recueillir, de partager et d'analyser du renseignement sur les personnes et les entités qui présentent une menace pour la sécurité nationale. Les EISN sont formées de représentants de la GRC, ainsi que des partenaires et des organismes fédéraux.
<b>État-major supérieur (EMS)</b>	Le commissaire et les sous-commissaires forment l'EMS. Les conseillers de l'EMS comprennent le conseiller en matière d'éthique, le commissaire adjoint de la Direction générale de la politique stratégique et de la planification, l'avocat général principal des Services juridiques, le commissaire adjoint des Affaires publiques et des Services de communication et le dirigeant de la vérification. Les représentants du Comité national de direction du Programme des RRF agissent à titre d'observateurs pendant les réunions de l'EMS.
<b>Europol</b>	Europol est l'organisme d'application de la loi de l'Union européenne qui gère le renseignement criminel et vise à accroître l'efficacité et la coopération entre les responsables des États membres de l'Union européenne.
<b>Initiative intégrée du contrôle des produits de la criminalité</b>	Le Programme des produits de la criminalité de la GRC vise à trouver, à évaluer, à saisir, à bloquer et à confisquer les gains illicites.
<b>INTERPOL</b>	Créé en 1923, Interpol est, avec ses 186 pays membres, la plus importante organisation policière internationale au monde. Il facilite la coopération transfrontalière entre les services de police, et apporte un appui et une assistance à tous les services, organisations et autorités ayant pour mission de prévenir et de combattre la criminalité internationale.
<b><i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (LPFDAR)</i></b>	La LPFDAR a pour objectif d'encourager les employés au sein du secteur public à se manifester s'ils ont des raisons de croire que des actes répréhensibles graves ont été commis, et de les protéger contre les représailles lorsqu'ils le font.

Terme	Définition
<b>Membre civil (MC)</b>	Les MC sont employés dans les établissements de la GRC au Canada et sont régis par la <i>Loi sur la GRC</i> . Les MC fournissent du soutien pour les opérations policières de première ligne. Ils sont embauchés pour leurs compétences spécialisées en sciences, en techniques ou en administration.
<b>Membre régulier (MR)</b>	Les MR représentent la majorité des employés de la GRC. Ils sont nommés à un grade de la Gendarmerie, conformément à l'alinéa 7.(1)a) de la <i>Loi sur la GRC</i> et sont formés comme agents de police.
<b>Ministre</b>	Le ministre de la Sécurité publique qui est membre du Cabinet et chargé de la GRC.
<b>Police des Autochtones</b>	Grâce à la police des Autochtones, la GRC favorise le recrutement d'Autochtones au sein de la Gendarmerie. La GRC élabore et évalue des services de police pratiques et adaptés à la culture. La Gendarmerie consulte également les organisations nationales autochtones afin de s'assurer que les politiques et les programmes répondent aux besoins des collectivités autochtones.
<b>PRIME-BC</b>	PRIME-BC est le logiciel utilisé en Colombie-Britannique auquel peuvent accéder tous les services de police municipaux et les détachements de la GRC de la province pour prendre connaissance instantanément des renseignements sur les criminels et les crimes recueillis par tous les organismes de police.
<b>Programme des représentants des relations fonctionnelles (RRF)</b>	Le Programme des RRF est le programme de relations de travail officiel de la GRC. Il représente les membres réguliers et les membres civils de la GRC.
<b>Rapport d'enquête</b>	Le présent rapport a été préparé par M. David Brown, c.r., à titre d'enquêteur indépendant du gouvernement fédéral chargé d'examiner les questions relatives aux régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Dans son rapport, <i>Une question de confiance</i> , M. Brown recommande la création d'un Groupe de travail chargé d'examiner en profondeur la structure de gouvernance et la culture de la GRC.

Terme	Définition
<b>Régionalisation</b>	En 1996, le pouvoir décisionnel au niveau opérationnel et les fonctions de la GRC ont été décentralisés et confiés aux commissaires adjoints dans les quatre régions : la région du Pacifique, la région du Nord-Ouest, la région du Centre et la région de l'Atlantique.
<b>Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)</b>	Le SCRS procède à des enquêtes sur les menaces. Il analyse les renseignements et produit du renseignement concernant la sécurité nationale au Canada.
<b>Services de police à contrat</b>	Le gouvernement du Canada a conclu des arrangements avec huit provinces et trois territoires pour la prestation par la GRC de services de police contractuels.
<b>Services de police de protection</b>	Les services de police de protection sont chargés de tous les aspects du programme national de services de protection de la GRC pour les personnes et les biens suivants : le Gouverneur général, sa famille et leurs résidences, les ministres du Cabinet fédéral, les juges de la Cour suprême, les chefs d'État en visite, les diplomates étrangers au Canada et leurs résidences, les personnes jouissant d'une protection internationale (PPI) et les personnes désignées par le ministre de la Sécurité publique comme ayant besoin de protection.
<b>Services de police fédéraux et internationaux</b>	Les Opérations fédérales et internationales (OFI) représentent un secteur d'activité de la GRC qui est chargé de protéger les Canadiens et leurs établissements au Canada et à l'étranger, au moyen de la prévention fondée sur le renseignement, la détection, les enquêtes, la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et d'autres activités criminelles.
<b>Services de police intégrés</b>	Une philosophie du travail policier qui consiste à obtenir la collaboration de tous les ordres des services de police en vue d'échanger du renseignement et des connaissances tactiques et opérationnelles, de planifier des actions communes, de profiter des économies d'échelle, d'améliorer la prestation de services et d'accroître l'efficacité globale des communications entre les organismes d'application de la loi.
<b>Services nationaux de police (SNP)</b>	Les SNP offrent des services à plus de 500 organismes canadiens d'application de la loi et de justice pénale, comme le CIPC et les services d'identité judiciaire.

Terme	Définition
<b>Système d'incidents et de rapports de police (SIRP)</b>	Le SIRP fournit des capacités automatisées afin d'emmagasiner, de conserver et de retracer des renseignements sur les activités criminelles et sur les détails des opérations courantes.
<b>TPSGC</b>	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
<b>Tunique rouge</b>	La tunique rouge est la tenue officielle de la GRC. Elle comprend un chapeau Stetson, une tunique rouge de type militaire et une culotte d'équitation munie de rayures jaunes du côté extérieur de chaque jambe.

## INTRODUCTION

### Rétablir la confiance

En juin 2007, le Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC intitulé « Une question de confiance » a été déposé au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor. Ce rapport a mis au jour de graves problèmes en ce qui a trait à la gouvernance et à la culture au sein de la GRC. Pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport, le gouvernement du Canada a mis sur pied un Groupe de travail afin d'examiner plus en profondeur les problèmes cernés.

La GRC est un symbole national. La tunique rouge est source de fierté nationale, et elle est reconnue de par le monde comme le symbole de notre identité et ce que vivre au Canada signifie. Toutefois, au cours des dernières années, la confiance en la gestion de la GRC a été ébranlée, ce qui a eu une incidence surprenante sur les membres et les employés de la GRC et sur les Canadiens qu'ils desservent. Il faut rétablir la confiance dans la gestion de la GRC.

Au moment de notre nomination, et tout au long de notre mandat, la GRC faisait l'objet d'un examen minutieux du public. En plus du rapport d'enquête, le juge O'Connor avait récemment déposé son rapport sur l'affaire Arar et formulé d'importantes recommandations. L'enquête sur la tragédie du vol Air India était en cours. Des enquêtes avaient été lancées après qu'un Polonais soit décédé à Vancouver des suites de l'utilisation d'un pistolet Taser par des membres de la GRC. Une tragédie a frappé deux membres de la GRC et leurs familles. Toutes ces circonstances ont compliqué notre tâche, déjà complexe au départ.

Nous avons tenu pour acquis que tous les Canadiens et, en particulier les membres et autres employés de la GRC, s'attendent à ce que la GRC soit une agence de calibre international et responsable devant les Canadiens. Toutefois, nous considérons qu'il était important d'écouter attentivement ceux qui connaissent le mieux la GRC afin de comprendre pourquoi cette dernière n'est pas à la hauteur des attentes. À mesure qu'augmentait notre compréhension de la portée et de l'importance des problèmes, nous réalisons qu'il nous faudrait remettre en question les pratiques et les concepts traditionnels afin de trouver des solutions novatrices et durables.

Pendant nos consultations et notre analyse, de graves problèmes affectant la GRC ont été portés à notre attention. De ces problèmes, les plus graves touchent les demandes impossibles avec lesquelles les membres et les employés doivent composer et qui compromettent leur santé et leur sécurité. De plus, nous avons entendu à maintes reprises des commentaires très semblables au sujet de problèmes concernant le système de discipline, le recrutement, les évaluations du rendement, les promotions et le perfectionnement personnel. Nous avons également été témoins du dévouement et de la très grande fierté que les membres et les employés ont pour leur organisation. Tous ces éléments nous ont permis de conclure qu'il faut changer radicalement la façon dont la GRC est régie. Nous avons également remarqué qu'il faut améliorer considérablement la responsabilisation de la GRC envers le public, les dirigeants politiques élus et envers ses membres et ses employés.

Ce rapport commence en donnant les grandes lignes de deux réformes majeures que nous jugeons essentielles pour redonner

à la Gendarmerie la position de confiance et le respect qui étaient siens depuis sa création. Ces réformes portent sur les besoins déterminés en ce qui a trait à la gouvernance, à la culture et à la responsabilité. Bien que leur nécessité semble maintenant évidente pour les membres du Groupe de travail, ces réformes ne constituaient pas notre point de départ. Pendant que nous étions en train d'évaluer nos nouvelles connaissances et que nous commençons à étudier des solutions possibles, nous avons réalisé que le simple fait de traiter les symptômes ne permettrait pas de réaliser des améliorations viables. Il fallait donc adopter une démarche plus fondamentale. On doit absolument déterminer une nouvelle approche visant l'organisation de la GRC et sa structure de gouvernance, et mettre sur pied un nouvel organisme de surveillance responsable des plaintes et de la surveillance de la GRC.

Nous reconnaissons qu'un grand nombre des problèmes dont on nous a fait part nécessitent une attention immédiate. Le fait de donner un nouveau souffle à la gouvernance et de s'engager, une fois de plus, à assurer la responsabilisation permettra de veiller à ce que des problèmes semblables ne se reproduisent pas. Il faudra également aborder certains des problèmes les plus graves et recommander des étapes que la Gendarmerie devra suivre pour les régler immédiatement.

Nous reconnaissons également qu'un renouvellement de l'envergure énoncée dans ce rapport sera difficile et, parfois, perturbateur. Toutefois, nous croyons nécessaire que la GRC et le gouvernement du Canada prennent des mesures concluantes et qu'ils rendent compte publiquement de ces mesures. Par conséquent, un des aspects fondamentaux de nos recommandations concerne la création immédiate d'un Conseil de mise en œuvre,

qui offrira un leadership et une orientation relativement au processus de renouvellement et qui tiendra le public informé des progrès réalisés. La composition et le mandat du Conseil sont énoncés au chapitre 5.

Notre objectif principal est de rétablir la confiance, ce que nous croyons possible en assurant la responsabilisation, en augmentant la transparence, en renforçant la gouvernance et en appuyant davantage les membres et les employés, ainsi qu'en mettant en œuvre de nombreuses autres recommandations qui permettront d'améliorer l'organisation.

### **Les activités et les gens de la GRC**

Il ne fait aucun doute que la GRC est l'organisme d'application de la loi le plus complexe au monde. Cet organisme offre des services contractuels de police ruraux et municipaux à toutes les provinces sauf deux, et aux trois territoires, ainsi qu'environ 200 municipalités et collectivités autochtones. Il offre également des services de police fédéraux et internationaux, des services de police nationaux ainsi que des services de protection. Les services de police fédéraux et internationaux sont offerts au pays et ailleurs dans le monde pour protéger les Canadiens et leurs établissements contre les terroristes, les groupes du crime organisé et d'autres activités criminelles. La GRC héberge INTERPOL et Europol pour le Canada. De nombreux Canadiens ne réalisent peut-être pas que la GRC exerce un leadership dans les domaines de la formation de policiers et des activités de stabilisation partout dans le monde, y compris en Haïti et en Afghanistan. Les services de police nationaux offrent des services de laboratoire judiciaire et d'identification à plus de 500 organismes d'application de la loi et de justice pénale, et ils sont chargés d'héberger et de gérer le Centre

d'information de la police canadienne (CIPC). Enfin, les services de protection sont responsables de la sécurité, au pays, du premier ministre et du gouverneur général, de leurs familles et de leurs résidences, ainsi que de la sécurité des ministres, des juges de la Cour suprême, des dignitaires étrangers et d'autres personnes qui, selon le ministre, nécessitent une protection.

La GRC compte actuellement plus de 27 000 membres et employés, qui sont composés de fonctionnaires ainsi que de membres réguliers et civils de la Gendarmerie. Les quelque 17 000 membres réguliers sont formés à titre d'agents de la paix qualifiés, ils ont le droit de porter l'uniforme et des armes. Elle compte également parmi son effectif environ 3 000 membres civils qui ne sont pas formés à titre d'agents de la paix. Ces membres civils offrent à la Gendarmerie des services spécialisés dans les domaines de la criminalistique et de la technologie judiciaire. De plus, la GRC emploie environ 4 700 fonctionnaires, qui ne sont pas membres de la Gendarmerie, mais qui offrent des services spécialisés dans des domaines clés comme les ressources humaines et la gestion financière. Ils offrent également un soutien opérationnel et administratif essentiels dans les détachements de l'ensemble du Canada, dans les centres divisionnaires et régionaux ainsi qu'à la Direction générale, à Ottawa. Enfin, la GRC compte parmi ses rangs environ 2 000 employés civils temporaires qui remplissent toute une gamme de fonctions à contrat pour des périodes précises. La GRC est également appuyée par plusieurs centaines d'employés municipaux, de gendarmes auxiliaires et de bénévoles.

La GRC fonctionne avec un budget annuel d'environ 4 milliards de dollars, provenant de crédits du gouvernement fédéral et des

recettes des provinces, des territoires et des municipalités sous contrat.

La GRC est dirigée par le commissaire nommé conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Le commissaire a l'autorité de gérer la GRC, sous la direction du ministre. La Gendarmerie est organisée en détachements, qui sont regroupés en districts puis en divisions, et qui relèvent du commissaire. Une structure régionale est ensuite superposée à cette organisation, selon laquelle la Gendarmerie est divisée en régions, pour les besoins administratifs.

La complexité de la GRC a fait couler beaucoup d'encre et a suscité de grands débats, étant donné les responsabilités en matière d'application de la loi dont elle doit s'acquitter au pays et ailleurs. Il ne serait donc pas déraisonnable de soutenir que le démantèlement serait parmi les solutions aux problèmes de cet organisme. Pour bien examiner cette question, il faudrait lancer un débat d'une grande envergure au sujet des politiques publiques sur le modèle de services de police le mieux approprié au Canada et à ses citoyens. Un tel débat ne figure pas dans le mandat du Groupe de travail.

Le Groupe de travail croit, par contre, que la mise en œuvre en temps opportun des recommandations formulées dans ce rapport permettra à la GRC, et à tous ses éléments constitutifs, d'être régie de façon efficace. Un débat sur les politiques publiques au sujet du modèle de services de police serait plus utile si les solutions de rechange pouvaient être comparées à une GRC structurée et régie convenablement.

### **Structure du rapport**

Le Groupe de travail a pour mandat de formuler des recommandations sur des

domaines touchant la gouvernance et la culture de la GRC. Un exemplaire du mandat est joint à l'appendice A. Les biographies de chacun des membres du Groupe de travail sont jointes à l'appendice B.

Les membres du Groupe de travail ont d'abord convenu de l'importance de lancer de vastes consultations sur ces questions, et d'y faire participer les membres de la Gendarmerie et d'autres intervenants. Les détails de ce processus sont présentés plus loin. Ces discussions ont permis de soulever toute une gamme de thèmes récurrents, dont un grand nombre touchaient plus d'un des points particuliers ciblés dans le mandat du Groupe de travail. De tous ces points, bien qu'il s'agisse clairement de questions de gouvernance et de culture, nombreux étaient ceux qui ne cadraient pas précisément dans un des huit volets énoncés dans le mandat.

Toutefois, le Groupe de travail a réalisé que les questions abordées au cours de ces consultations reflétaient des problèmes de responsabilisation, de gouvernance et de culture dont les causes sont plus profondes et encore plus fondamentales à la Gendarmerie que ce qui avait été établi dans le rapport d'enquête précédent. Nous concluons donc qu'un rapport expliquant la nécessité d'apporter des changements fondamentaux et abordant ensuite chacune des questions de la façon dont elles nous ont été présentées serait une analyse et une prescription de réforme plus bénéfique au lecteur qu'un rapport dans lequel on se contente de signaler les points précis énoncés dans le mandat. Chacun des points mentionnés dans le mandat est abordé dans notre analyse, bien que le texte n'y fasse pas précisément renvoi.

## **Stratégie de consultation**

Le fait d'aborder, en seulement cinq mois, toutes les questions fondamentales avec lesquelles la GRC doit composer s'est révélé être une tâche difficile pour laquelle nous avons dû tenir de vastes consultations avec des personnes ayant une compréhension intime de la Gendarmerie, de ses responsabilités et de ses réalités fonctionnelles. Pour y arriver, nous avons parcouru le pays et tenu des consultations dans chaque province et territoire. Dans le cadre de ces consultations, nous avons rencontré des milliers de membres de la GRC, d'employés de détachements de partout au pays et de la Direction générale, ainsi que des cadets à la Division Dépôt de Regina. Nous avons rencontré des représentants de ministères et organismes du gouvernement fédéral ayant des liens avec la GRC, dont l'Agence de la fonction publique du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Cabinet du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada, le Comité externe d'examen de la GRC et la Commission des plaintes du public contre la GRC. Nous avons interviewé des solliciteurs et procureurs généraux du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, des sous-ministres, des maires et des conseillers municipaux. Nous avons permis aux Canadiens de contribuer en ligne, par écrit, par téléphone ou par télécopieur. Nous avons offert cette même possibilité aux membres et aux employés, tant en fonction qu'à la retraite. Nous avons reçu plus de 500 courriels et autres correspondances.

## **Soutien offert au Groupe de travail**

Le Groupe de travail a obtenu un très grand soutien du Secrétariat du Groupe de travail, lequel était composé du directeur exécutif, Bill Austin, et de Louise Forgues, Matt Hopkins, Lisa Khouri, Lauren Meldrum, Sandy McIntosh, Sherry Nowlan et

Stephanie Pelletier. De plus, nous avons obtenu un soutien considérable de la part de Carol Hansell et de ses collègues de Davies Ward Phillips & Vineberg s.r.l.

Nous n'aurions jamais pu terminer notre rapport dans le court délai qui nous avait été fixé sans la coopération du commissaire de la GRC et de son équipe de cadres supérieurs. En particulier, nous aimerions féliciter le commissaire Elliott d'avoir mis sur pied un comité pour aider le Groupe de travail. Les membres de ce comité se sont rencontrés à 15 reprises en 20 semaines, et ils nous ont énormément aidés à obtenir des réponses aux questions complexes qui avaient été soulevées. Nous aimerions également remercier tous les employés de la GRC qui ont participé à la préparation des rapports techniques, des analyses stratégiques et à la recherche des documents connexes sur lesquels se sont fondés les membres du Groupe de travail pour réaliser leur travail. Nous leur sommes reconnaissants pour toute l'aide qu'ils nous ont apportée en vue de prendre les dispositions nécessaires à la tenue de réunions partout au pays dans le cadre desquelles nous avons pu discuter avec des membres de la Gendarmerie, des responsables provinciaux et territoriaux, des maires de municipalités, des membres d'autres services de police et des Canadiens. Il aurait été impossible, pour les membres du Groupe de travail, de visiter autant d'endroits partout au pays, en particulier les détachements éloignés, sans le soutien logistique et l'aide de la GRC. Ces visites nous ont été d'une très grande valeur pour comprendre les fondements de l'organisme. Bref, la GRC, sa direction et ses membres nous ont été d'une aide extrêmement précieuse.

Un des premiers défis que le Groupe de travail a dû relever consistait à trouver d'autres services de police, tant au Canada

qu'ailleurs dans le monde, qui ont eu à faire face à des problèmes semblables à ceux auxquels est confrontée la GRC et qui ont trouvé des solutions pour les résoudre. Malgré le fait qu'il nous a été impossible de trouver d'autres services de police offrant la même gamme de services que la GRC, nous étions conscients qu'il commence à exister des pratiques exemplaires pour plusieurs des domaines qu'elle exploite. Les membres du Groupe de travail ont eu la chance de trouver des experts hautement qualifiés au Canada et ailleurs dans le monde, qui leur ont généreusement offert de précieux conseils. À notre demande, certains de ces experts ont préparé des rapports de recherche, qui seront publiés dans le site Web du ministère de la Sécurité publique du Canada ([www.securitepublique.gc.ca](http://www.securitepublique.gc.ca)). Somme toute, le Groupe de travail a trouvé extrêmement utile l'aide de ces experts pour remettre en contexte l'information recueillie pendant les consultations et pour déterminer les pratiques actuellement employées dans d'autres services de police.



## **CHAPITRE 1: CHANGER LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LA GRC ET LE GOUVERNEMENT**

### **1.1 La nécessité d'effectuer une réforme organisationnelle**

Dans le cadre de son mandat, la GRC fournit des services provinciaux et municipaux d'un océan à l'autre, ainsi qu'une vaste gamme de services policiers fédéraux et internationaux. Le Groupe de travail conclut que le cadre organisationnel actuel de la GRC ne lui permet pas de s'acquitter de ses responsabilités. À titre d'organisme gouvernemental, la GRC est assujettie à diverses règles et politiques qui s'appliquent généralement à l'ensemble de la fonction publique. Certaines de ces règles et politiques ne sont tout simplement pas appropriées pour un service de police national; bon nombre d'entre elles nuisent en fait à l'efficacité de l'organisation.

Des mesures décisives doivent être prises pour outiller la GRC afin qu'elle puisse gérer ses activités comme une organisation moderne axée sur le service. De bien des façons, le modèle de gouvernance de la GRC demeure un modèle et un style de maintien de l'ordre élaborés à une autre époque. Bien que de nouvelles priorités et initiatives aient été établies pour essayer de moderniser la GRC et mieux adapter ses processus de gouvernance et sa culture, bon nombre de ces initiatives ont finalement échoué. Le changement organisationnel et les nouvelles approches se sont avérés difficiles à soutenir et à institutionnaliser au sein d'une organisation policière de taille importante, complexe et axée sur les traditions.

Pour que les changements et la réforme soient efficaces, il est nécessaire de mettre en place à la GRC un niveau nettement plus élevé que le niveau actuel de compétences et de connaissances en matière de gestion.

La GRC moderne semble maintenant constituer une combinaison d'idées, de philosophies, de pratiques et de programmes traditionnels et modernes. Seule une révision radicale de la structure de gouvernance de la GRC et le réexamen de ses responsabilités lui permettront de s'attaquer efficacement aux nombreux défis qu'entraînera la réforme.

Dans les prochaines sections, le Groupe de travail formule des recommandations visant à accroître la capacité et à réformer la structure de gouvernance. Au chapitre 5, nous présentons également des recommandations concernant un plan de mise en œuvre qui permettra de concrétiser la transition. Compte tenu des problèmes auxquels la GRC fait face, il est hautement prioritaire que des mesures immédiates soient prises relativement à ces réformes. On doit accorder à la GRC davantage de pouvoirs en matière de ressources humaines, de gestion financière et de passation de contrats, ainsi que mettre en place une capacité accrue de gérer ces fonctions. Ces pouvoirs aideront l'organisation à régler les graves problèmes systémiques qui l'affligent, tout en permettant de préciser les responsabilités et la reddition de comptes. La capacité de l'organisation de fournir les services qui sont attendus d'elle dépend du transfert efficace et en temps opportun de ces responsabilités à la GRC et à son nouvel organisme de contrôle.

## 1.2 Gestion efficace de la fonction liée aux ressources humaines

### 1.2.1 Problèmes engendrés par la division des pouvoirs en matière de ressources humaines

La responsabilité en matière de dotation à la GRC est partagée entre la GRC et le Conseil du Trésor. Bien que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère au commissaire le contrôle et la gestion de l'organisation, le Conseil du Trésor constitue le réel employeur des membres et employés de la GRC. Même si la division des pouvoirs permet à la GRC de contrôler des aspects importants de sa politique en matière de ressources humaines, il revient au Conseil du Trésor (et non aux gestionnaires de la GRC), grâce au financement qu'il approuve, de déterminer combien de membres et d'employés la GRC doit déployer et de fixer la rémunération de chacun d'entre eux. Le fait que le Conseil du Trésor décide combien de postes de cadres supérieurs seront disponibles vient compliquer la situation. De l'avis du Groupe de travail, cette répartition des pouvoirs a semé la confusion quant aux responsabilités relatives à la gestion adéquate des ressources humaines de l'organisation et a contribué à l'échec de la GRC d'assumer l'entière responsabilité de la gestion de ses ressources humaines. L'application, à la GRC, des politiques de ressources humaines s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique a grandement nui à la capacité de gestion de l'organisation. Dans bon nombre de cas, la GRC ne peut tout simplement pas régler assez rapidement les problèmes de ressources humaines survenant dans les régions ou dans le cadre de projets.

### 1.2.2 L'importance des gens

Comme toute autre organisation moderne de services policiers, la GRC dépend énormément de son capital humain. Elle doit avoir un effectif ayant des compétences dans le domaine scientifique doté de la capacité de prévoir et de faire face aux nouveaux défis. Pour permettre à la GRC d'exécuter ses diverses tâches liées à l'ensemble du portefeuille, l'effectif doit être composé d'agents de première ligne, de scientifiques hautement qualifiés, de spécialistes des communications et du renseignement complexes, de spécialistes de la gestion financière et de la logistique, de gestionnaires compétents en matière de ressources humaines, et de formateurs et de mentors perceptifs et réfléchis. Toutefois, lors des rencontres avec les membres et les employés auxquelles nous avons participé, nous avons toujours entendu les mêmes plaintes à propos de la façon dont la GRC gère ses ressources humaines.

### 1.2.3 Élever la fonction en matière de ressources humaines

Même en faisant abstraction des difficultés que comporte l'élaboration d'une politique globale en matière de ressources humaines lorsque le Conseil du Trésor contrôle certaines décisions clés, nous ne croyons pas que l'organisation ait réalisé l'importance d'une gestion solide et efficace des ressources humaines. Les questions liées aux ressources humaines n'ont malheureusement que très peu d'incidence sur les décisions stratégiques et sur la mise en œuvre de nouvelles initiatives. Par contre, les propriétaires et gestionnaires d'entreprises commerciales à l'échelle mondiale et les responsables de nombreuses organisations appartenant au gouvernement sont de plus en plus conscients de la nécessité de tenir compte des questions de ressources humaines lorsqu'ils prennent des décisions.

Dans la plupart des organisations de la taille et de la complexité de celles de la GRC, le responsable des ressources humaines est un partenaire essentiel, ainsi que les autres cadres supérieurs, à la formulation de politiques, à la planification stratégique et à la gestion du changement.

Peu importe les défis que présente la division des pouvoirs de gestion des ressources humaines, la GRC n'applique pas les pouvoirs qu'elle possède de manière conforme aux pratiques de gestion moderne, et ce, à l'échelle de l'organisation. Dans toute l'organisation et à tous les niveaux, les décisions sont prises et les politiques sont appliquées sans égard à l'incidence qu'elles auront sur les membres et les employés. En bref, la GRC n'a pas assumé l'entière responsabilité de la gestion de ses ressources humaines.

#### 1.2.4 Accroître la capacité en matière de ressources humaines

Bien qu'il soit essentiel que la GRC assume la responsabilité de la gestion de ses ressources humaines le plus rapidement possible, les échecs à ce sujet, indiqués au chapitre 3, démontrent clairement que l'organisation ne possède pas, actuellement, la capacité de le faire. La majeure partie de la fonction liée aux ressources humaines de la GRC est actuellement accomplie de façon cloisonnée et incohérente par des intervenants qui consacrent du temps à leurs stratégies et programmes personnels plutôt que d'opter pour une approche mieux intégrée. Par conséquent, il est hautement prioritaire pour l'organisation de se doter d'une capacité bien plus solide de gestion des ressources humaines à l'échelle de l'organisation. Des ressources adéquates doivent être déployées, le plus rapidement possible, pour examiner et corriger les

problèmes de ressources humaines cernés dans le présent rapport.

Nous sommes conscients qu'il y a, au sein du gouvernement, des experts en ressources humaines qui pourraient aider la Gendarmerie à renforcer ses capacités en matière de gestion des ressources humaines; le fait d'y détacher quelques-uns de ces experts serait un très bon début. De plus, on devrait faire appel à des professionnels des ressources humaines du secteur privé. Il faudrait encourager les membres et employés actuels qui offrent des services en ressources humaines à perfectionner leurs compétences et les appuyer dans ces démarches. Le renforcement de ces capacités nécessitera un effort considérable de la part de la GRC, ainsi que beaucoup de temps. Nous recommandons vivement à cette dernière et au gouvernement de considérer ces étapes comme une priorité urgente. Au chapitre 5, nous recommandons que le Conseil de mise en œuvre fixe des jalons raisonnables pour le renforcement des capacités appropriées en ressources humaines à la GRC, et que ce Conseil ajoute un rapport d'étape dans ses rapports semestriels à déposer devant le ministre et la population canadienne.

#### 1.2.5 Importance du statut d'employeur distinct

Pour assurer le succès des réformes recommandées, la GRC doit devenir un employeur distinct. Une fois que la capacité de gestion des ressources humaines décrite ci-dessus aura atteint les niveaux appropriés, le gouvernement devra déléguer à la GRC tous les pouvoirs restants en matière de ressources humaines. Le Conseil de gestion décrit au point 1.4 serait précisément responsable de la surveillance de ces pouvoirs élargis, et il devrait en rendre compte au ministre.

Le gouvernement fédéral comprend toute une gamme de modèles de dotation des agences. Un grand nombre de ces agences (notamment le SCRS et l'Agence du revenu du Canada) sont devenues des employeurs distincts, ce qui leur a donné une certaine souplesse dans la gestion des ressources humaines que les autres organismes du gouvernement n'ont pas. Les membres du Groupe de travail croient que ces modèles peuvent être adaptés aux besoins uniques de la GRC. Celle-ci doit prendre en charge sa propre gestion des ressources humaines, et elle doit avoir une plus grande autorité pour le faire. Nous croyons qu'il est essentiel, pour la GRC, de devenir un employeur distinct au plus tard le 31 décembre 2009.

### **1.3 Gestion financière et contractuelle**

#### **1.3.1 Financer la GRC**

Le pouvoir de dépenser est octroyé à la GRC sur une base annuelle au moyen de crédits parlementaires distincts alloués à des fins de dépenses de fonctionnement et en immobilisations. De façon appropriée, les fonds ainsi réservés ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins et les fonds affectés aux dépenses de fonctionnement ne peuvent être affectés aux dépenses en immobilisations, et inversement.

#### **1.3.2 Contraintes financières**

La gestion financière est un autre domaine où abondent les responsabilisations déroutantes. Effectivement, selon le Groupe de travail, le Conseil du Trésor a fait en sorte que le financement accordé à la GRC est rendu tellement complexe et catégorisé que les dépenses discrétionnaires effectuées par les responsables de la GRC sont tombées pratiquement à zéro. Le Conseil du Trésor subdivise davantage les crédits parlementaires en affectations séparées, ce qui limite encore plus les fonds affectés à

des activités ou à des fonctions précises. Au début de l'exercice, la GRC avait 35 affectations, rattachées principalement aux fonds de fonctionnement.

Des restrictions semblables limitent la souplesse de la GRC en ce qui concerne la gestion de ses contrats. L'organisation fonctionne dans un environnement changeant, instable et imprévisible où le déploiement rapide de ressources est essentiel pour assurer la sécurité du public. Pour un grand nombre de ses besoins, la GRC doit passer par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour obtenir des pouvoirs d'approvisionnement et de contrats visant des produits et services. Au cours de la dernière année seulement, la GRC a dû demander à TPSGC 900 autorisations afin de se procurer des produits et des services dont la valeur est estimée à 250 millions de dollars.

De plus, la GRC ne peut pas déplacer les fonds disponibles d'une application à l'autre sans obtenir au préalable une autorisation spéciale en passant par divers ordres de bureaucratie. Le processus d'approbation est très lent et augmente la charge de travail des personnes désirant réaffecter les fonds. Les restrictions imposées aux fonds empêchent les cadres supérieurs de combler les manques à gagner d'un secteur même s'il existe des surplus importants dans d'autres secteurs. Aussi, on ne permet pas à la GRC de reporter les fonds non dépensés d'un exercice à l'autre sans l'autorisation du Conseil du Trésor. Pour cette raison, au cours des trois dernières années, plus de 200 millions de dollars affectés à la GRC sont devenus périmés, ce qui signifie que la GRC n'a pas pu y accéder, alors que des membres de partout au pays estiment qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour exécuter leurs fonctions en sécurité.

### 1.3.3 Accroître les pouvoirs de gestion financière

Le Groupe de travail réalise que ce qui est perçu comme des échecs en gestion financière ont très bien pu justifier la mise en place de contrôles plus stricts, mais les restrictions qui en découlent ont empêché la Gendarmerie d'attribuer ses ressources avec efficacité et efficience, et ce, en temps opportun. Tout comme pour la question des ressources humaines, l'imposition de contrôles par le Conseil du Trésor a contribué à l'incapacité de la GRC d'assumer la pleine responsabilité de sa gestion financière. Selon les membres du Groupe de travail, cette situation a eu pour résultat de créer de la confusion concernant la responsabilisation relative à la gestion appropriée des ressources financières de la GRC.

La Gendarmerie ne dispose pas de la capacité nécessaire pour prendre pleinement charge de sa propre gestion financière, et le Groupe de travail n'est pas en mesure de dire si cette situation découle du fait que la GRC en est venue à se fier à l'examen minutieux du Conseil du Trésor, ou si cette minutie est liée à l'insatisfaction de ce dernier quant à la capacité de la Gendarmerie. Cependant, nous croyons que la GRC ne peut pas offrir des services de police du calibre attendu dans l'environnement dynamique actuel à moins qu'elle n'améliore sa capacité de gestion financière et qu'elle ne prenne pleinement conscience de son obligation de rendre des comptes à l'égard de cette fonction fondamentale. Tout comme pour les ressources humaines, nous recommandons que le gouvernement offre à la Gendarmerie un service de mentorat, qui pourrait peut-être être accompagné d'un ou de deux détachements. La GRC doit également obtenir l'expertise supplémentaire, probablement de l'extérieur, afin de créer cette capacité essentielle.

### 1.3.4 Délégation des pouvoirs de gestion financière

Le Groupe de travail croit que la GRC n'est pas en mesure de fournir les services de police dont ont besoin les Canadiens et ses partenaires contractuels si elle ne dispose pas d'une plus grande autorité quant à l'attribution de ses ressources financières. Une équipe plus forte de gestion financière, que surveillera le Conseil de gestion décrit au point 1.4, permettra à la GRC de gérer ses finances et ses contrats conclus avec de tierces parties conformément aux normes que doivent respecter toutes les entités gouvernementales. Par conséquent, aussitôt qu'une capacité appropriée de gestion financière sera en place, il faudra supprimer les contrôles imposés par le Conseil du Trésor sur les moyens qu'emprunte la GRC pour gérer son budget. Bien que la suppression de ces contrôles pourrait être effectuée à long terme, la GRC, sous la tutelle du Conseil de gestion, devrait être pleinement responsable de préparer et de gérer son propre budget d'ici le 31 décembre 2009.

## 1.4 Conseil de gestion

Nous croyons que la GRC pourrait éviter les problèmes énumérés dans le rapport d'enquête et par le Groupe de travail si elle bénéficiait d'une structure de gestion plus efficace composée de leaders avertis ayant les compétences appropriées pour gérer cette entreprise complexe de services de police. La structure de gestion actuelle de la GRC est issue d'un modèle de services de police militaire et bureaucratique, et elle est caractérisée par une autorité fondée sur les grades, la gestion par commandement et contrôle, la gestion formelle et bureaucratique et l'insularité. Bien qu'un grand nombre de ces qualités aient défini la GRC tout au long de son existence, ces mêmes qualités semblent maintenant

constituer un obstacle à la capacité qu'a la Gendarmerie de répondre aux besoins d'une force de police moderne. Malgré le fait que les services de police doivent demeurer sa principale préoccupation, la GRC ne sera pas en mesure de remplir son mandat si elle ne se dote pas d'une infrastructure hautement développée qui lui permettra de gérer ses ressources humaines et financières dans le cadre de l'environnement complexe au sein duquel elle doit fonctionner. De toute évidence, la surveillance de la gestion est importante. Toutefois, cette surveillance doit demeurer à un niveau approprié, afin de laisser la chance aux gestionnaires de gérer. Les contrôles qu'imposent le Conseil du Trésor et TPSGC limitent sévèrement la capacité qu'a la gestion de fonctionner efficacement.

Le Groupe de travail croit qu'une gouvernance interne saine est essentielle à la bonne gestion de la GRC. Un cadre de gouvernance doit toujours avoir pour but d'appuyer la productivité générale de la Gendarmerie lorsqu'il s'agit de respecter son mandat prescrit par la loi. Par conséquent, un cadre efficace de gouvernance doit fonctionner dans l'ensemble de l'organisation afin de composer avec ses réalités opérationnelles, administratives et fonctionnelles. En général, les questions opérationnelles des services de police doivent demeurer exclusivement dans le cadre de la prise de décisions de ces services. La création d'un mécanisme sain de gouvernance interne ne signifie pas qu'on souhaite soustraire la GRC aux examens ou à la surveillance du public, ni à sa responsabilisation envers le Parlement. En fait, c'est tout le contraire; la surveillance du Parlement et du public ne peut être efficace que si la gouvernance interne est fiable. Grâce à une saine structure de gouvernance, la responsabilité devient réalité.

La GRC ne peut aborder les questions soulevées dans ce rapport et se positionner de façon à surmonter les difficultés inévitables auxquelles elle ne devra faire face à l'avenir qu'en améliorant ses capacités de leadership et en intégrant dans sa culture des principes modernes de gestion. La partie 1.2.4 porte sur la nécessité de renforcer les capacités essentielles en gestion des ressources humaines et de les amener au niveau requis pour desservir un effectif diversifié et étendu dans l'ensemble des unités opérationnelles et d'un bout à l'autre du pays. À la partie 1.3.3, on donne de nombreux domaines où les capacités de gestion financières et de contrats doivent également être perfectionnées.

La prestation de services de police est un service public dispendieux et expansif, et il n'y a aucune raison de croire que les coûts liés aux services de police baisseront dans les années à venir. Les coûts relatifs au personnel et à la technologie continueront d'augmenter étant donné les attentes plus élevées quant aux services publics, la normalisation des services et l'intégration des services de police. Pour cette raison, les pressions financières relatives aux services de police demeureront élevées. Même si le budget de la GRC, qui atteint presque 4 milliards de dollars, a considérablement augmenté au cours des dernières années, de grandes parties de la Gendarmerie croient qu'elles manquent de ressources. D'ailleurs, le Groupe de travail n'a pas réussi à déterminer si la GRC n'a pas suffisamment d'argent ou si les ressources actuellement disponibles ne sont pas bien gérées.

Il faut non seulement améliorer la gestion des ressources humaines et la gestion financière, mais aussi assurer l'efficacité de la planification stratégique, de la planification de la relève, de la gestion des risques et des communications. Ces fonctions sont actuellement exécutées selon

une structure de gestion qui repose sur un système hiérarchique axé sur les grades et de gestion axée sur le commandement et le contrôle. En règle générale, on ne favorise pas la prise de décisions concertées et la remise en question des décisions.

Au cours des quelques dernières années, la gouvernance est devenue une affaire plus sérieuse dans le secteur privé, et plus récemment, dans le secteur public. Le rôle des conseils et des directeurs qui siègent au conseil est maintenant défini de façon plus précise; la portée de leur rôle est plus vaste et les responsabilités fiduciaires des directeurs sont bien établies. Le concept de la gérance effectuée par des conseils dans les entreprises publiques et privées a été affiné au cours des dernières années. Il est maintenant évident que les entreprises tirent des avantages en mettant en place un conseil efficace et constitué de façon adéquate.

Selon le Groupe de travail, il faudrait mettre en place un conseil qui remplit un mandat de gérance afin d'aider la GRC à mettre en place et à maintenir la gestion efficace dont elle a besoin. En formulant les recommandations détaillées qui suivent, le Groupe de travail a tenu compte de la structure de gestion actuelle de l'ARC et de son succès apparent. La structure de gestion de l'ARC constitue un point de départ intéressant pour la GRC puisqu'elle comporte la mise en place d'un conseil qui assume des responsabilités étendues en matière de surveillance administrative, mais qui n'a pas le droit d'examiner des dossiers d'impôt sur le revenu. Il serait nécessaire d'ajouter une exclusion similaire pour le conseil de la GRC, car le Groupe de travail reconnaît que le commissaire devrait avoir la responsabilité exclusive des enquêtes policières et qu'il devrait être seulement assujéti aux directives du ministre conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

Le Groupe de travail recommande de modifier la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* afin de créer un Conseil de gestion ayant les caractéristiques essentielles suivantes.

#### 1.4.1 Rôles et responsabilités

En règle générale, le conseil effectuerait la surveillance (gérance) de l'organisation et de l'administration de la GRC ainsi que la surveillance de la gestion des ressources, des services, des biens, du personnel et des contrats. Ses responsabilités comprendraient notamment énumérées ci-après.

- La gestion des ressources humaines, les politiques et les pratiques.
- L'attribution des ressources.
- La budgétisation et la gestion financière.
- La planification stratégique et la surveillance de la mise en œuvre.
- La détermination et la gestion des risques.
- La planification de la relève.
- Les communications internes et publiques.
- La définition des objectifs pour la haute direction et la mesure du rendement par rapport à ces objectifs.

Le Conseil devrait se fonder sur les considérations et les décisions que la Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC dont nous recommandons la création au chapitre 2. Le Conseil serait responsable de veiller au maintien des communications avec la Commission.

La loi préciserait que le Conseil ne peut donner de directives au commissaire ou à toute autre personne concernant toute question relative aux enquêtes policières ou à d'autres dossiers connexes. Il est évident, toutefois, que les responsabilités du Conseil qui consistent à surveiller la gestion des ressources humaines et la gestion financière auront une incidence indirecte sur la capacité du commissaire à mener des enquêtes. Il faut donc s'assurer que cette exclusion est prévue dans la loi afin d'orienter le plus possible le commissaire et le Conseil quant à la résolution de problèmes se trouvant aux limites des responsabilités de ces deux entités. Le Groupe de travail reconnaît également que la nomination du commissaire doit rester dans le domaine de compétence du gouvernement. Comme dans le cas d'autres organismes où il existe un impératif semblable, le Groupe de travail souhaiterait qu'un processus de consultation avec le Conseil ou son président soit élaboré.

Le Conseil serait tenu de rendre compte des questions qui relèvent de sa responsabilité au ministre ainsi qu'au Parlement par l'entremise du ministre. Le commissaire devrait également rendre compte au ministre en ce qui concerne les questions relatives aux services de police et à l'application de la loi et devrait rester assujéti aux directives écrites du ministre relativement à ces questions. Il serait également responsable devant le Conseil relativement à l'organisation et à l'administration de la GRC.

#### 1.4.2 Composition du Conseil et nominations

Le Conseil devrait être composé de Canadiens ayant les compétences appropriées et une excellente réputation, et il devrait être présidé par un Canadien de marque ayant acquis l'expertise nécessaire.

Les nominations au Conseil devraient être effectuées par le gouvernement fédéral. Étant donné l'importance névralgique de ce Conseil pour les activités courantes de la GRC, le gouvernement devrait veiller à ce que tous les membres siègent au Conseil en tout temps. Les compétences et l'expérience des personnes nommées au Conseil seront un facteur de réussite déterminant. Le processus de nomination doit être conçu de manière à nommer des personnes qui, dans l'ensemble, possèdent les compétences et les qualités nécessaires pour fournir des recommandations sur les questions courantes et pour orienter la GRC.

Étant donné que les provinces et les territoires jouent un rôle important dans la réussite des opérations de la GRC, le Conseil devrait être composé de personnes qui les représentent afin de faire connaître leurs besoins. Cependant, le Groupe de travail croit que le Conseil devrait idéalement être composé de 12 personnes. Par conséquent, le Groupe de travail recommanderait l'élaboration d'une formule qui permettrait aux provinces et aux territoires de cerner les candidats potentiels en veillant à ce qu'ils possèdent les autres qualités essentielles. Selon le Groupe de travail, on doit permettre à des personnes possédant une vaste expérience de la surveillance de la gestion dans des entreprises complexes du secteur privé de poser leur candidature pour participer au Conseil. La loi devrait préciser, toutefois, qu'une fois nommés, les membres du Conseil ont une obligation fiduciaire à l'égard de la GRC. Les membres du Conseil de gestion ne doivent pas être membres du Sénat, de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative provinciale ou territoriale, et ils ne devraient pas occuper un emploi à temps plein dans la fonction publique du Canada ou d'une province ou territoire.

#### 1.4.3 Président du Conseil

Le président du Conseil devrait également être nommé par le gouvernement fédéral, et il devrait avoir démontré une capacité manifeste de diriger le Conseil et de représenter celui-ci devant le ministre et les organismes de la fonction publique avec lesquels la GRC doit interagir.

#### 1.4.4 Délégation de pouvoirs additionnels

Une fois que le Conseil est en place et que la GRC s'est dotée de la capacité voulue pour assurer la gestion des ressources humaines, des ressources financières et des contrats, il est essentiel que les pouvoirs additionnels indiqués aux parties 1.2 et 1.3 soient délégués à la GRC sous la supervision du Conseil. La transition de ces pouvoirs additionnels pourrait se faire graduellement à mesure que la capacité de gestion requise est acquise.

L'objectif est de transformer, de façon ordonnée, la GRC en une entité distincte du gouvernement; une entité qui sera un employeur distinct ayant pleine autorité sur la gestion de ses finances dans le cadre des pouvoirs de dépenser approuvés par le Parlement.

#### 1.4.5 Avantages d'un Conseil de gestion

Selon le Groupe de travail, la création du Conseil de gestion assortie de ses responsabilités et de celles du commissaire énoncées précédemment apporteront les avantages suivants :

- une surveillance des activités de la GRC qui serait plus approfondie et éclairée qu'à l'heure actuelle et un régime de responsabilisation plus rigoureux et

équilibré qui serait mieux adapté à la nature de l'organisation;

- une plus grande surveillance effectuée par le ministre qui interagit, plus librement que par le passé, avec le Conseil sur des questions d'ordre organisationnel et administratif;
- une source de conseils sur des questions stratégiques pour le commissaire;
- des conseils indépendants et constructifs à l'intention des cadres supérieurs de la GRC relativement à l'administration de l'organisation;
- un processus de gestion du rendement plus précis pour le commissaire;
- le renforcement de la capacité de la GRC à effectuer une planification stratégique et à participer à des discussions sur des questions stratégiques aux niveaux fédéral et provincial;
- une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines et des ressources financières;
- un incitatif pour placer la Gendarmerie au premier rang des développements dans le domaine des services de police.

***Recommandation 1 — Conversion de la GRC en une entité distincte***

*La GRC devrait devenir un employeur distinct et obtenir la pleine autorité sur la gestion de ses finances dans le cadre des pouvoirs de dépenser approuvés par le Parlement.*

***Recommandation 2 — Conseil de gestion***

*Le Parlement du Canada devrait adopter des dispositions législatives le plus rapidement possible pour la mise sur pied d'un Conseil de gestion au sein de la GRC qui serait responsable de la gérance de son organisation et de son administration, ce qui comprend la surveillance de la gestion de ses finances, de ses ressources, de ses services, de ses biens, de son personnel et de ses approvisionnements.*

apporter au mandat, à sa composition ou à ses activités qui permettraient d'accroître son efficacité. La loi devrait également prévoir la mise sur pied de nouveaux comités d'examen chaque cinq ans, soit à la date de dépôt des rapports des comités précédents.

**1.5 Examens périodiques du Conseil de gestion**

Le Groupe de travail croit important que le Conseil de gestion, son mandat, sa composition et son fonctionnement énoncés au chapitre 1 fassent l'objet d'examens indépendants, à la suite desquels on fera rapport sur son efficacité auprès du ministre et de la population canadienne. Le Bureau du vérificateur général du Canada a déjà le mandat d'examiner certains aspects de la GRC, ce qui ne devrait pas changer. De plus, nous croyons que les modifications apportées à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* portant sur l'établissement du Conseil de gestion, une fois qu'elles auront été adoptées, devraient comprendre des dispositions visant un examen après cinq ans par un comité spécial indépendant créé par le ministre. Le Comité devrait examiner l'efficacité du Conseil et formuler des recommandations sur tout changement à

## CHAPITRE 2: RESPONSABILITÉS ENVERS LE PUBLIC

### 2.1 Contexte

Au cours des consultations et des délibérations du Groupe de travail, il est devenu évident que des changements substantiels s'imposaient quant à la façon dont la GRC rendait compte de ses actes au public, aux élus et à ses membres et ses employés. Plusieurs facteurs contribuaient à cette conclusion.

On a exprimé de nombreuses inquiétudes au Groupe de travail au sujet du traitement des questions concernant les mesures disciplinaires et les griefs. Les membres n'ont pas de recours à un processus d'arbitrage indépendant dont les décisions seraient exécutoires pour le commissaire. Au contraire, dans les catégories d'appels prescrites pouvant faire l'objet d'un examen externe, les commentaires de cet organisme d'examen ne constituent que des avis. Peu d'importance n'est donnée aux préoccupations exprimées de façon répétée par les membres au sujet des longs délais pendant tout le processus d'audition de leurs griefs et du processus disciplinaire. En outre, il n'a jamais été question du regroupement ou de l'analyse de l'information découlant de ces processus, à des fins d'évaluation des tendances données ou de repérage des domaines où de la formation supplémentaire s'imposerait.

De fait, le Groupe de travail a été informé de préoccupations quant à la façon dont les plaintes du public sont traitées. On nous a dit qu'il était nécessaire de mieux renseigner les gens sur la formulation d'une plainte et de rendre ce processus plus accessible, de même que d'améliorer la communication avec le plaignant. Les personnes que nous avons entendues nous ont dit que la transparence et la rapidité du processus de traitement des plaintes bénéficiaient à la fois

aux membres de la Gendarmerie et au grand public. Les membres veulent avoir l'occasion de rendre compte de leurs actes et ils accueillent favorablement la possibilité que des situations soient soumises à des examens. Le public et les membres veulent avoir l'assurance que les plaintes sont traitées de façon équitable et efficace. Des doutes sont apparus au sujet du manque d'indépendance des enquêtes, ce qui érode la confiance à l'égard du processus de traitement des plaintes.

En outre, on nous a dit que le rôle de surveillance d'un organisme indépendant de la GRC offrirait l'occasion d'étudier des enjeux dans un contexte stratégique plus vaste. On nous a exposé de nombreux problèmes au sujet de la planification et de la mise en œuvre de nouveaux programmes, de manque de ressources, et de l'absence de suivi des programmes et de formation ou d'évaluation des résultats. Un organisme indépendant devrait pouvoir étudier les questions importantes pour la GRC. Ces facteurs ont amené le Groupe de travail à conclure qu'un engagement résolu renouvelé à l'égard de la reddition de comptes et de la transparence était essentiel au rétablissement de la confiance en la GRC, de la part de ses membres et de ses employés, du public et des élus.

Nous croyons que la Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC décrite ci-après permettra de réaliser ces objectifs.

#### 2.1.1 La CPP et le CEE

En 1986, au moment de la modification de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, deux organismes distincts ont été créés pour traiter les plaintes concernant la GRC : la Commission des plaintes du

public contre la GRC (CPP), dont les activités ont débuté en 1988, a la responsabilité d'examiner la façon dont la GRC s'est occupée des plaintes du public concernant certains membres de la Gendarmerie et de faire des recommandations au commissaire. Le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada (CEE), dont les activités ont commencé en 1986, examine certains types de griefs déposés par les membres, ainsi que les appels concernant les mesures disciplinaires officielles et les renvois ou les rétrogradations décidés par la direction. Il formule aussi des recommandations à l'intention du commissaire. Le CEE peut, de son propre chef, déposer des plaintes et entreprendre des enquêtes sur des plaintes du public, mais au fil des ans, ses travaux ont avant tout consisté en l'examen de plaintes après le fait, de la part de plaignants insatisfaits de la façon dont la GRC avait réglé leur plainte.

Mis à part une tentative de fusion en 1992, ces deux organismes n'ont pas changé depuis deux décennies. Ils ont des cadres de travail distincts pour le traitement des plaintes, qui tiennent compte uniquement de l'auteur de la plainte.

Ces organismes ont été établis à la suite des travaux de la Commission Marin (1974-1976) dont avait émané la recommandation d'établir un régime de plaintes du public au sein de la GRC, dont le fonctionnement soit indépendant du régime des mesures disciplinaires. Cependant, le juge Marin n'avait pas recommandé la création de deux organismes séparés. Au contraire, la Commission Marin avait recommandé l'intervention d'une autorité unique à l'étape de l'examen indépendant, qu'on avait appelée l'ombudsman de la police fédérale, chargée d'examiner les questions concernant les responsabilités envers le public, les mesures disciplinaires internes et les griefs,

et de formuler des recommandations sur ces questions.

La Commission Marin était bien informée ayant pu profiter des travaux découlant de toute une série d'examens concomitants menés dans le cadre des régimes ontariens de plaintes. Un des examens les plus remarquables fut celui d'Arthur Maloney, qui était également le premier ombudsman de l'Ontario (1975). En plus des travaux de M. Maloney sur les régimes de plaintes contre la police, il y a eu au moins quatre autres examens importants en Ontario entre 1974 et 1979, dont une Commission royale d'enquête.

#### 2.1.2 L'inefficacité du double régime de traitement des plaintes

Le Groupe de travail est d'avis que le double régime actuel de traitement des plaintes visant la GRC est inadéquat pour trois raisons :

- les conclusions auxquelles parviennent l'une ou l'autre de ces entités sur toute question, n'ont que le poids de recommandations et n'ont aucune force exécutoire auprès de la Gendarmerie; la décision finale d'accepter ou de refuser les conseils de la CPP ou du CEE revient au commissaire;
- ni l'un ni l'autre des régimes n'est suffisamment transparent pour donner au public, aux membres ou aux employés de la Gendarmerie, l'assurance que les plaintes sont traitées correctement et équitablement;
- rien ne permet d'assurer que l'information et l'expérience acquise au cours des processus actuels éclaireront les décisions ou les actions futures de la GRC.

Les plaintes individuelles, révélatrices de l'existence de problèmes plus vastes, peuvent fournir l'information qui permettra de déceler les problèmes généralisés. Les plaintes, tout comme les comportements, sont souvent des indicateurs; ils peuvent éclairer et renseigner, de façon à prévenir les problèmes et à améliorer le rendement.

Les services de police sont investis de pouvoirs extraordinaires. Ils ont été longtemps tenus de rendre compte de la façon dont ils utilisent leurs pouvoirs devant des tribunaux, devant des organismes internes de mesures disciplinaires et d'examen, et auprès des médias. Alors qu'augmentent les attentes du public, la méfiance et les exigences de transparence et de reddition de comptes, les membres du Groupe de travail croient qu'il est nécessaire de renforcer le mécanisme législatif actuel concernant les plaintes contre la GRC.

## **2.2 La culture policière**

Le travail de policier est une occupation stressante, complexe et souvent dangereuse où chaque policier compte sur ses collègues pour protéger sa vie et assurer son bien-être. Les policiers sont régulièrement confrontés à des individus délinquants qui, dans bien des cas, ont déjà commis des actes violents. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant qu'il existe des liens particuliers entre les policiers, qui leur confèrent une perspective unique de ce qui unit la loi qu'ils représentent à leurs yeux, et la population civile qu'ils ont promis de servir. Cette perspective unique influence non seulement la façon dont ils accomplissent leur travail, mais également leur tendance à réagir négativement aux plaintes concernant leur conduite.

Ces liens étroits ou cette culture policière sont dans une certaine mesure un facteur important dans la prestation efficace et

responsable des services de maintien de l'ordre. Bien que cette observation montre que la majorité des enquêtes policières internes sont raisonnables et pertinentes, menées avec professionnalisme, minutie et objectivité, la perception du public est souvent autre. Le Groupe de travail croit que la confiance du public et de la collectivité de la GRC en ces résultats ne s'obtiendra que par une surveillance civile complète.

## **2.3 Processus provinciaux des plaintes du public**

Le Groupe de travail a eu l'avantage de pouvoir consulter des rapports récents, des documents de référence et des études sur l'examen des processus de plaintes du public dans plusieurs provinces. Ces récents examens soulignent le fait que le public exige des comptes de ses institutions policières partout au pays et non uniquement de la part de la GRC. Les services de police sont, à titre de gardiens de nos libertés civiles, tenus de rendre des comptes au public qu'ils servent.

Toutes les provinces ont adopté des dispositions législatives les dotant d'un cadre de travail d'examen des plaintes sur la police. Leurs caractéristiques diffèrent d'une province à l'autre, mais tous comportent un examen indépendant. Plusieurs régimes législatifs ont fait l'objet d'études récentes et ont subi des modifications.

Cinq provinces, dont l'Ontario plus récemment, confient à leur organisme de surveillance civile un rôle d'enquête dans le cadre du traitement des plaintes. La *Loi de 2007 sur l'examen indépendant de la police* de l'Ontario a été adoptée le 15 mai 2007. Cette loi porte sur la création d'un régime indépendant et transparent de traitement des plaintes visant la police, administré par un nouvel organisme civil dirigé par un directeur de l'examen indépendant de la police.

## **2.4 Caractéristiques d'un processus de traitement des plaintes du public**

Le Groupe de travail favorise l'intervention directe et concrète de la GRC dans le processus de traitement des plaintes. La réaction de la GRC aux plaintes est un facteur déterminant des rapports entre la collectivité et la GRC. Un régime qui encourage les membres et les employés de la GRC à se faire un point d'honneur de régler eux-mêmes les plaintes à la satisfaction des citoyens est plus efficace qu'un régime fondé uniquement sur la dissuasion par la punition et la surveillance. Idéalement, la GRC devrait tenter de régler de façon non réglementée les plaintes le plus tôt possible. Cependant, si une plainte n'est pas réglée par la GRC, il faut qu'un organisme efficace de traitement des plaintes du public ait le pouvoir de surveiller et d'examiner les plaintes et, au besoin, de déclencher des enquêtes.

Lorsque les plaintes ont trait à des politiques ou aux services de police, elles doivent être soumises à un organisme d'audition des plaintes du public, pour étude et résolution. Les plaintes concernant les actions d'un agent de police ou l'exécution d'une tâche policière doivent être renvoyées d'abord au dirigeant de la Gendarmerie.

La GRC, comme d'autres institutions policières, sera renforcée et rendue plus crédible par la surveillance et l'examen de la conduite de ses policiers. Pour que les citoyens aient confiance en leur service de police, il faut qu'ils aient confiance en ceux qui ont la responsabilité de veiller sur la reddition de comptes de la police au public. Le processus de traitement des plaintes du public doit comporter de solides éléments de surveillance civile et être indépendant, pour préserver l'assurance du public que le processus est légitime.

## **2.5 Nouvel organisme indépendant — la CIEPSA**

Le Groupe de travail estime que la création d'une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC (CIEPSA) est nécessaire. Le nouvel organisme engloberait la CPP et le CEE, mais assumerait de plus grandes responsabilités et détiendrait plus de pouvoirs. Elle disposerait de la capacité d'examiner, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, du commissaire ou du Conseil de gestion, tout incident ou tout aspect des activités de la GRC. La CIEPSA serait l'unique point central de réception et de traitement de toutes les plaintes contre les membres de la GRC, peu importe l'origine. Le regroupement de l'ensemble des plaintes permettra à la CIEPSA d'accomplir plus que la simple coordination du traitement et de la surveillance des plaintes. Il permettra le pistage et l'évaluation des plaintes, des sanctions disciplinaires imposées et des griefs présentés, de façon à cerner les dimensions systémiques du problème, les tendances et les lacunes généralisées dans les politiques et les procédures. Une fois cela fait, on pourra s'occuper des problèmes et apporter des améliorations par des programmes de formation bien choisis, la sensibilisation accrue ou l'adoption de nouvelles politiques ou procédures. Les conclusions de la CIEPSA sur les questions concernant les mesures disciplinaires ou les griefs seraient exécutoires pour le commissaire. Les recommandations concernant les politiques ou les opérations policières seraient rendues publiques, mais seraient uniquement soumises au commissaire ou au Conseil de gestion pour leur considération.

L'organisme d'examen proposé aurait pour but de rehausser la confiance du public en la GRC et de réunir les éléments suivants au sein d'une compétence civile indépendante :

- un processus de plaintes comportant une unité d'enquête dotée d'enquêteurs chevronnés ayant les moyens de mener des enquêtes spéciales, ainsi qu'une unité de médiation des différends;
- une unité d'évaluation des plaintes et de collecte de données qui aura également pour fonction de suivre les progrès et de veiller au respect des échéances liées aux plaintes, ainsi que de publier les rapports connexes;
- une fonction d'examen externe distinct pour les griefs et les appels concernant des mesures disciplinaires, qu'il s'agisse ou non d'une plainte contre un membre;
- le mandat d'examiner tout aspect des opérations policières, y compris le fait de procéder à des examens des opérations et de formuler des recommandations au commissaire et au Conseil de gestion.

### 2.5.1 Législation sur la CIEPSA

Le Groupe de travail recommande que la CIEPSA soit créée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et qu'elle réponde au ministre. Elle aurait à sa tête un président et se composerait de cinq membres (y compris le président) nommés pour cinq ans par le gouverneur en conseil (en débutant par un mandat de trois ans uniquement dans le cas de deux membres, pour permettre un roulement parmi les membres de la Commission), crédibles et dignes de respect dans leur rôle d'examen et de surveillance de la police en raison de leurs compétences spécialisées et leur capacité.

### 2.5.2 Intégration des caractéristiques d'un ombudsman

Un bon nombre des responsabilités et des pouvoirs de la CIEPSA sont ceux d'un ombudsman. Le Groupe de travail a entendu des personnes qui lui recommandaient la création d'un poste d'ombudsman, mais il croit que la CIEPSA pourra jouer ce rôle, ainsi que d'autres, sans qu'il soit nécessaire de créer un autre bureau séparé. À titre d'exemple, le Groupe de travail recommande que la CIEPSA soit officiellement indépendante, qu'elle soit instituée en vertu d'une loi, qu'elle fasse publiquement état de ses recommandations et de ses constatations et qu'elle ait la capacité lorsque les circonstances l'exigent d'analyser les plaintes et de mener des enquêtes à huis clos, d'entreprendre des enquêtes et de sommer des témoins de comparaître, soit des traits qui sont le propre d'un régime d'ombudsman.

### 2.5.3 Traitement des plaintes

Le processus de traitement des plaintes de la CIEPSA doit être accessible, peu importe les contraintes géographiques, culturelles et linguistiques. Il doit aussi permettre d'enregistrer toutes les plaintes et d'en suivre la trace. Il doit comprendre les plaintes relatives aux membres y compris ceux qui ont pris leur retraite, ont remis leur démission ou joint les rangs d'un autre service de police. L'accès au processus de plaintes doit être facile et doit comporter des communications satisfaisantes avec le plaignant. Les plaintes doivent être acceptées, peu importe leur source, pour peu que l'action reprochée soit liée le moins au plaignant. Les plaintes de mauvaise foi ou les plaintes futiles ou tracassières doivent être rejetées, et les plaintes doivent être formulées dans un certain délai. Nous recommandons un délai

de six mois à compter du moment où incident reproché s'est produit à moins que la CIEPSA n'approuve une prolongation de ce délai si la situation le justifie. Dans certaines circonstances, si l'organisme public reconnaît que le processus de plaintes du public est utilisé à mauvais escient dans le but de perturber le cours des opérations policières, l'organisme devrait pouvoir recommander que le délinquant soit poursuivi en justice.

Des plaintes relatives aux comportements de policiers dans les compétences provinciales peuvent concerner toute une gamme d'aspects allant d'éléments susceptibles d'ébranler la confiance du public, à des événements impliquant des blessures graves ou la mort. Le fondement d'une telle distinction est le fait que des degrés divers d'explications, d'enquête, de règlement ou d'examen s'imposent, selon la nature du comportement reproché et selon ce qui en résulte. Par exemple, la portée d'un processus concernant une plainte unique, déposée par une personne ayant reçu injustement une contravention pour vitesse, doit être traitée différemment d'une plainte déposée par une personne hospitalisée à la suite de ce qui semble être un recours excessif à la force. Pour être efficace, il faut que tout organisme de surveillance, soit soumis à des critères bien établis pour déterminer quand il est obligatoire de mener une enquête, et pour veiller à ce que les enquêtes soient équitables et minutieuses.

La CIEPSA tenterait dans la plupart des cas de régler les plaintes à l'amiable. Cependant, en cas de plainte grave ou si la CIEPSA craint que la médiation ne donne aucun résultat, elle pourrait passer directement à l'étape de l'enquête. Il incomberait à la CIEPSA de déterminer s'il est opportun que la GRC, un autre corps de police ou la CIEPSA elle-même enquête. La CIEPSA déterminerait aussi s'il est opportun que

quelqu'un suive les travaux, que ce soit la CIEPSA elle-même, un autre service de police ou la GRC, selon l'entité responsable de l'enquête. Les enquêtes pourraient être menées conformément à des critères préétablis ou approuvés par la CIEPSA, de façon à veiller à ce que les enquêtes soient équitables et minutieuses.

#### 2.5.4 Rôle d'enquête

Si, alors qu'elle suit de près une enquête, la CIEPSA juge que l'enquête n'est pas menée comme il se doit, elle pourrait ordonner des changements ou se charger elle-même de l'enquête. Les autres organisations de surveillance ne possèdent habituellement pas cette caractéristique. En l'absence de cette possibilité d'exiger des changements dans le cours de l'enquête, le rôle de surveillance se limite au compte rendu des démarches effectuées. Bien que ces connaissances puissent favoriser l'intégration et l'information des membres d'un groupe, il faut, pour que le rôle de surveillance ait un sens et soit joué de façon efficace, que l'organisme ait le pouvoir de donner des conseils et des instructions sur les étapes qui s'imposent dans une enquête donnée, afin d'en assurer le caractère minutieux et complet.

Le Rapport Woods de 2007 sur l'examen du processus des plaintes contre la police en Colombie-Britannique fait état de ce qui suit :

« (...) le pouvoir d'ordonner une enquête plus approfondie par un service de police de l'extérieur est un piètre recours à l'égard d'une première enquête défailante, et le pouvoir d'ordonner une audience publique est un recours tout aussi piètre à l'égard d'un règlement erroné

dans le cas d'une plainte qui ne répond pas au critère d'un grand intérêt public qui justifierait le déclenchement de ce processus en apparence complexe, onéreux et généralement insatisfaisant. »  
[Traduction]

#### 2.5.5 Participation provinciale

La CIEPSA aurait aussi la capacité, lorsque les autres compétences y consentent, de participer au traitement concerté des plaintes présentées au cours d'opérations policières conjointes. Lorsqu'un incident qui concerne plusieurs organismes de police donne lieu à une plainte, un mécanisme devrait permettre la tenue d'une enquête unique, en temps opportun, complète et satisfaisante, pour l'ensemble des autorités compétentes. De plus, la CIEPSA serait autorisée à mettre sur pied un organisme consultatif composé d'experts et d'autres intervenants aux perspectives utiles aux travaux de la CIEPSA. Bien qu'uniquement consultatif, un tel organisme permettrait les consultations nécessaires et la considération de toute une gamme de questions liées à l'activité de surveillance de la GRC exercée par la CIEPSA.

#### 2.5.6 Groupe d'arbitres

Aux fins de l'examen indépendant externe de la CIEPSA, cette entité nommerait des arbitres chevronnés pour se prononcer dans le cas d'appels relatifs à des griefs ou à des questions liées à des mesures disciplinaires. Le Groupe de travail est d'avis que l'arbitrage par un tiers est essentiel au rétablissement de la confiance du public, notamment lorsque des plaintes de citoyens entraînent des mesures disciplinaires à l'égard de policiers. Comme la préservation des principes de justice naturelle et d'équité est essentielle, il faudrait veiller à ce que les

responsables de l'arbitrage soient indépendants et ne participent d'aucune façon à l'enquête ni à la discussion préalable ou à la considération d'enjeux soumis à leur examen. La CIEPSA assurerait le soutien sur le plan administratif de la fonction d'examen, mais les activités des examinateurs seraient entièrement détachées des autres activités de la CIEPSA.

#### 2.5.7 Appels relatifs à des mesures disciplinaires

Les auditions liées à des mesures disciplinaires prises à l'endroit de policiers à la suite de plaintes du public doivent être menées avec compétence, célérité et équité à l'égard de tous les participants. Bien que le choix initial des sanctions incombe au départ au commissaire, il convient d'offrir la possibilité d'interjeter appel auprès d'une tierce partie dans la plupart des cas et notamment lorsque les sanctions sont particulièrement sévères. Selon la nature des appels, il est possible que, dans certains cas, un processus complet d'audition de témoins et de contre-interrogatoires par les parties concernées soit nécessaire. Dans d'autres cas, un examen des preuves documentaires suffira. De plus, en matière de griefs par des membres de la GRC, l'examen indépendant d'un tiers est le contrepoids nécessaire et l'occasion d'un second regard, dans un processus que l'on souhaite complet et équitable. Le Groupe de travail croit que tous les points en matière d'appels relatifs à des griefs et à des mesures disciplinaires peuvent être renvoyés à la CIEPSA. Le processus offert par la CIEPSA devrait permettre une prise de décision accélérée, si le membre choisit cette voie.

#### 2.5.8 Ressources de la CIEPSA

Il est important que la CIEPSA soit dotée des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre de réaliser les

quatre composantes de son mandat. Par conséquent, pour rétablir et conserver la confiance du public et des membres et des employés de la GRC à l'égard du processus des plaintes, il faut que la CIEPSA ait à sa disposition du personnel qualifié pour faire le triage des plaintes et évaluer s'il est souhaitable que la GRC, un autre service de police ou la CIEPSA elle-même enquête sur la plainte. La CIEPSA doit avoir du personnel d'enquête qualifié, capable de mener ses propres enquêtes exhaustives et d'évaluer le travail d'enquête des autres. Elle doit pouvoir réunir et garder à son service un groupe d'arbitres indépendants qualifiés. Enfin, elle doit pouvoir retenir les services de professionnels des communications, ainsi qu'un personnel administratif suffisant, dirigé par un haut fonctionnaire aux grandes compétences de gestion.

#### 2.5.9 Coûts de la CIEPSA

La création et le fonctionnement de la CIEPSA engendreront des coûts importants. Cependant, le Groupe de travail croit que le rétablissement et le maintien de la confiance du public et des membres et des employés de la Gendarmerie justifient largement cette dépense. Nous soulignons aussi que les coûts seront compensés en partie par les économies réalisées à l'égard des budgets actuels de la CPP et du CEE. Nous croyons qu'une fois que la CIEPSA fonctionnera à plein régime, elle rendra inutile le recours à des enquêtes ponctuelles spéciales et à des investigations publiques, qui sont elles-mêmes très onéreuses.

## 2.6 Examen périodique de la CIEPSA

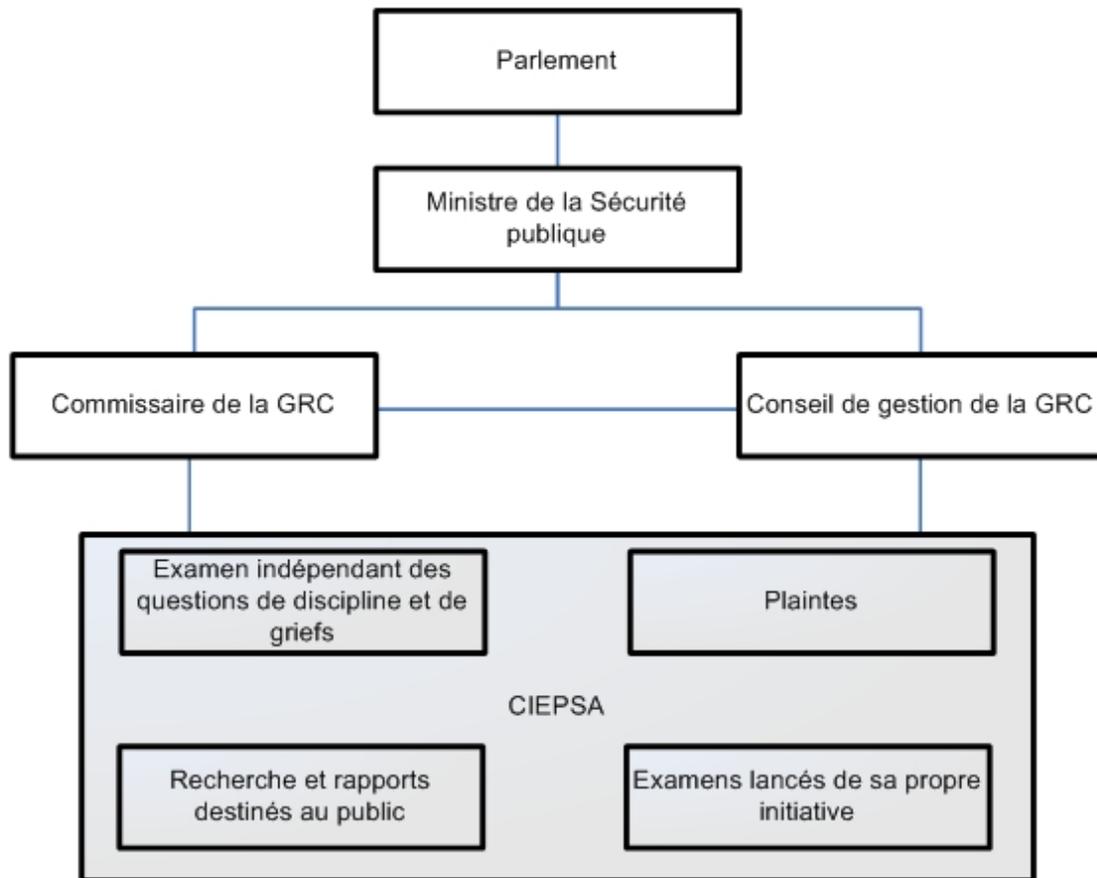
Le Groupe de travail croit qu'il sera important pour la CIEPSA, que son mandat, sa composition et le mode de son fonctionnement décrits dans le présent chapitre soient examinés de façon indépendante et que les rapports résultant de

ces examens soient déposés devant le Parlement et les Canadiens. La loi établissant la CIEPSA devrait prévoir l'examen de la Commission cinq ans après l'adoption de la loi, par un comité spécial indépendant créé par le ministre. Le comité aurait pour tâche de vérifier si la CIEPSA est efficace et de recommander toutes les modifications nécessaires, le cas échéant, à son mandat, à sa composition ou à son mode de fonctionnement pour en améliorer l'efficacité. La loi devrait également prescrire la constitution à tous les cinq ans d'un nouveau comité d'examen, cinq ans après le dépôt du rapport du comité précédent.

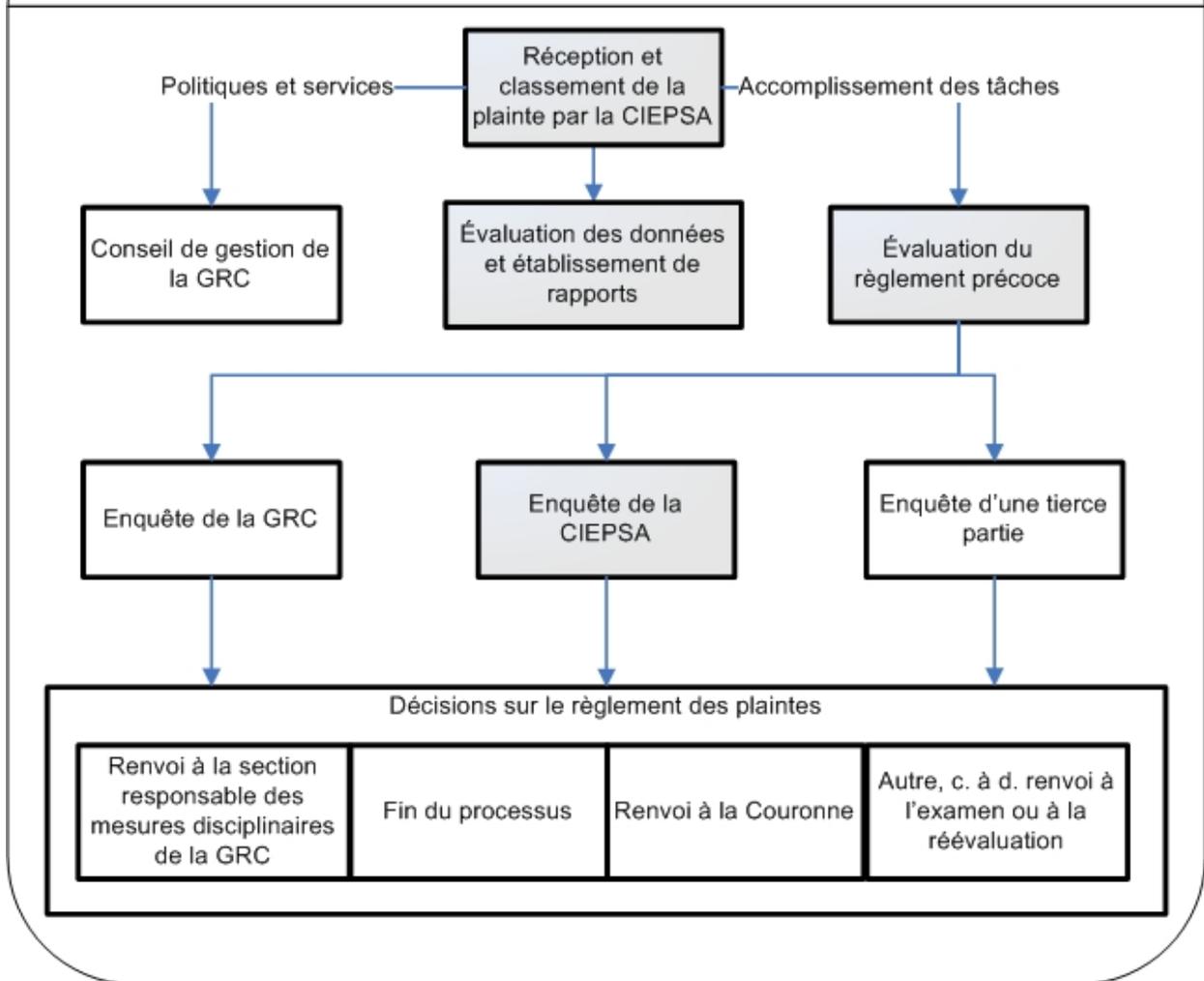
### ***Recommandation 3 — Création d'une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC***

Le Parlement du Canada devrait adopter le plus rapidement possible une loi établissant une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC, dotée de tous les attributs mentionnés au chapitre 2; la CIEPSA devrait être établie dès que possible après l'adoption de la législation et entreprendre ses activités dès lors.

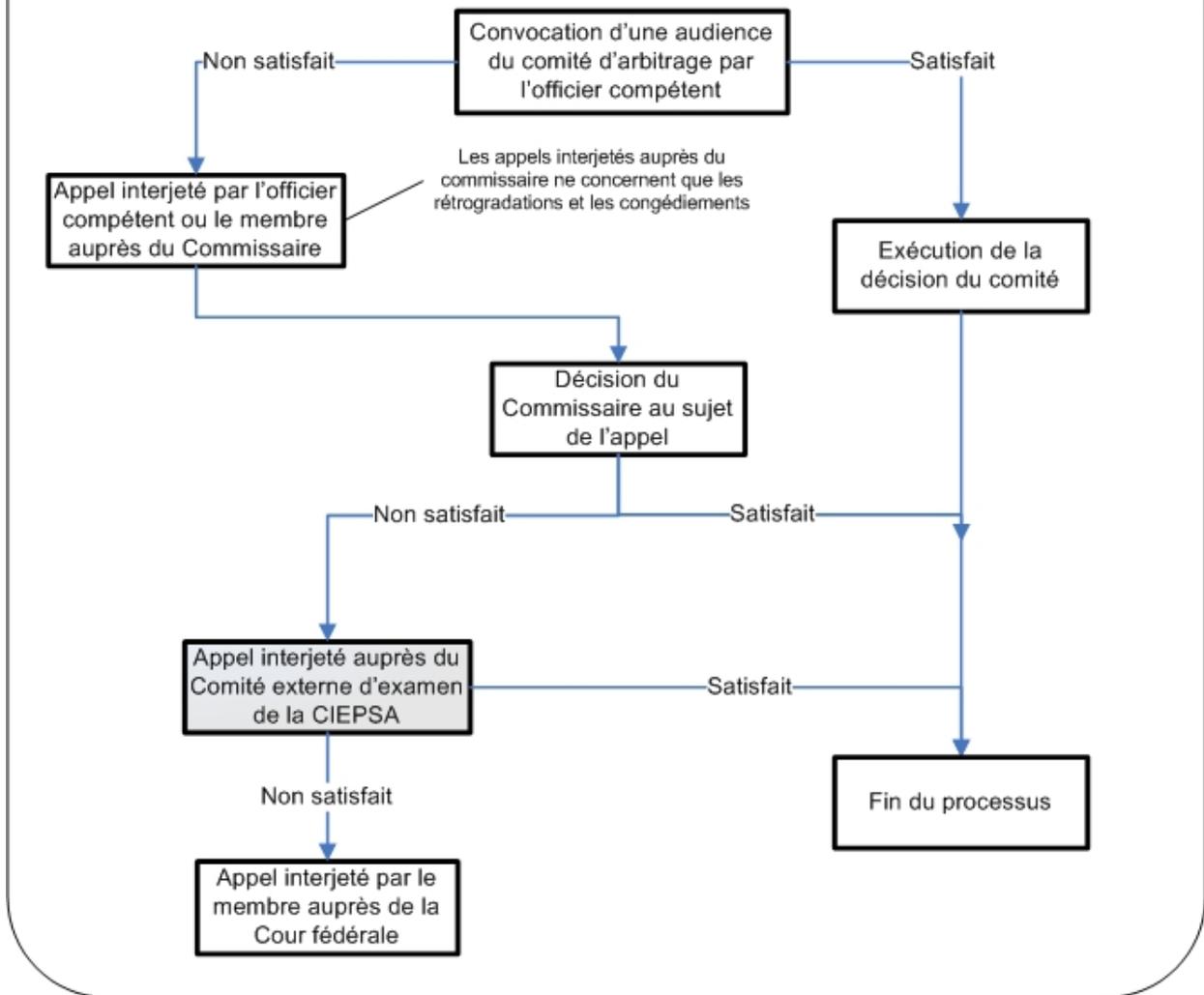
## Liens hiérarchiques



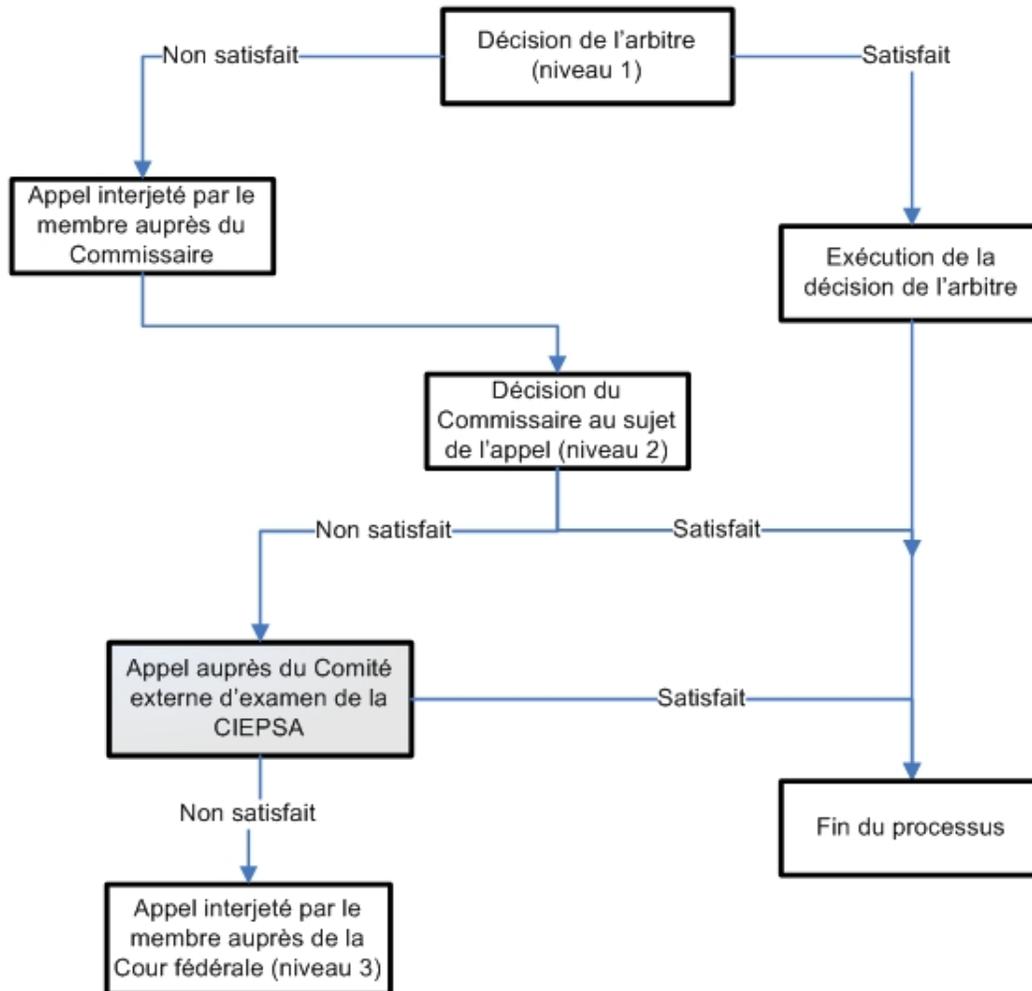
## Processus de règlement de plaintes



## Processus formel de mesures disciplinaires



## Processus de règlement de griefs



## CHAPITRE 3: PROBLÈMES NÉCESSITANT UNE ATTENTION IMMÉDIATE

Nos deux principales recommandations visent à fournir des solutions durables aux graves problèmes touchant la gouvernance, la culture et la responsabilité à l'égard du public qui, selon nous, sont à l'origine des difficultés qu'éprouve actuellement la GRC. Dans la présente section, nous énumérons plusieurs des problèmes importants qui nous ont permis de conclure qu'il fallait adopter les solutions proposées. Ces questions nous ont été signalées invariablement au cours de nos rencontres avec les membres et les employés de la GRC. Nous estimons qu'il s'agit de problèmes graves sur lesquels il est urgent de se pencher.

Ces problèmes nous ont amenés à formuler un certain nombre de conclusions. Premièrement, la GRC fonctionne selon un modèle opérationnel qui n'est pas viable. En effet, l'organisation doit fournir des services de police de plus en plus variés et composer avec des exigences administratives de plus en plus nombreuses. Résultat : elle est de moins en moins apte à remplir ses obligations. Deuxièmement, on exerce une pression pour que la GRC remplisse ses obligations malgré le manque de ressources. Ses membres en ressentent une pression intenable. Troisièmement, les problèmes liés au milieu de travail qui existent à la GRC depuis un certain temps déjà doivent être réglés par une équipe de gestionnaires connaissant parfaitement bien le programme de l'organisme. Quatrièmement, cette même équipe de gestionnaires pleinement outillée doit être en mesure d'accroître les capacités du personnel de la GRC qui ont opté pour une carrière dans la Gendarmerie. Enfin, la GRC doit apprendre à garder la tête haute dans ses interactions avec les intervenants. Elle doit être fière de ses réalisations et accepter humblement ses lacunes. Elle doit accepter qu'elle a des comptes à rendre.

La présente partie du rapport reprend les principaux points propres à certaines questions importantes portées à notre attention.

### 3.1 Exigences dépassant la capacité de la GRC

Le Groupe de travail a entendu à maintes reprises que la GRC n'a pas la capacité requise pour remplir ses obligations. Malgré ses engagements contractuels envers les provinces, les territoires et certaines municipalités et ses obligations fédérales en matière de maintien de l'ordre, la GRC ne fonctionne jamais à plein régime. Dans tous les détachements que nous avons visités, le pourcentage de postes vacants était inacceptable, atteignant souvent 25 à 30 %. Pourtant, la GRC semble accepter toutes les nouvelles demandes, qu'elle ait ou non les ressources financières ou humaines nécessaires pour y donner suite. L'organisme semble incapable de dire non. On demande aux membres et aux employés d'accomplir leur propre travail ainsi que celui des personnes absentes, et on s'attend également à ce qu'ils répondent aux exigences administratives toujours plus nombreuses.

#### 3.1.1 Postes à pourvoir — problème systémique actuel et futur

La gestion peut prédire, à partir du profil démographique de son effectif actuel, le moment où elle aura des postes à pourvoir. Cependant, en raison des restrictions budgétaires, la GRC ne peut pas recruter et former de nouveaux cadets en prévision des besoins à venir. En raison de la charge de travail accrue, l'organisme a besoin de nouvelles ressources. Toutefois, les partenaires contractuels demandent pourquoi ils devraient déboursier des fonds pour créer

de nouveaux postes lorsque la GRC n'est même pas en mesure de pourvoir les postes vacants actuels, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. Peu importe, lorsque l'on constate qu'il est nécessaire de créer un nouveau poste, la GRC doit non seulement afficher le nouveau poste et le pourvoir, mais aussi trouver une recrue et la former. Par conséquent, même si la GRC crée un nouveau poste aujourd'hui, il faudra dans les faits attendre deux ans pour qu'une personne l'occupe.

Les départs imprévus contribuent aussi au problème des postes à pourvoir. À tout moment, il arrive que certains membres de la Gendarmerie ne puissent être en service actif, soit parce qu'ils sont en congé parental, en congé d'invalidité de longue durée, en détachement dans le cadre de projets spéciaux ou absents parce qu'ils font l'objet de mesures disciplinaires. Les ententes de services de police liant la GRC ne permettent pas de remplacer le personnel absent pour de longues périodes. Les unités et les divisions composent avec ces absences temporaires en fonction d'un certain nombre de facteurs. En cas de poste vacant dans une municipalité donnée, par exemple, la GRC peut essayer de maintenir les services en faisant appel à des ressources provenant d'autres secteurs. Dans certaines circonstances impérieuses, lorsque la GRC ne possède pas les ressources nécessaires lui permettant d'honorer son engagement envers une province en particulier, la GRC peut recourir à des membres travaillant dans une autre administration.

Par ailleurs, il est particulièrement difficile de doter les postes dans les régions éloignées et dans le Nord. Dans la plupart de ces régions, le manque de personnel risque d'ailleurs de devenir un problème dans un avenir rapproché. En plus d'avoir à composer avec des conditions physiques difficiles, les membres du personnel

acceptant d'être mutés à ces endroits doivent se séparer de leur famille et de leurs proches : il est donc difficile d'y attirer des membres. Les personnes qui amènent avec elles leur famille doivent aider leurs proches à s'adapter à la vie en région éloignée, ce qui pose un tout autre défi. Dans bien des cas, l'environnement est tellement inhospitalier que les autres professionnels, tels les infirmiers et les professeurs, n'accepteront d'être mutés que si du personnel de la GRC travaille dans la région. Toutefois, les politiques régissant la dotation de ces postes en région éloignée semblent conçues pour décourager plutôt que pour encourager les gens à y travailler. Les allocations de logement, les allocations de vacances et les autres mesures incitatives sont de moins en moins intéressantes. L'impression donnée est que le Conseil du Trésor ne comprend rien à cette situation, et que l'on traite la GRC comme s'il s'agissait simplement d'un autre ministère fédéral, sans tenir compte du fait que les difficultés (et les conditions de vie) sont beaucoup plus prononcées pour les travailleurs de cette organisation et que les défis sont tout à fait particuliers et exigent une action immédiate.

La Gendarmerie réussit à honorer ses engagements grâce à ses membres, qui sont prêts à travailler très fort et à faire des heures supplémentaires afin de compenser le manque de ressources de l'organisation.

Ce mode de fonctionnement n'est pas viable. Il est clair que la Gendarmerie n'attirera plus autant de recrues qu'auparavant en raison du mode de vie qu'elle offre, surtout qu'il existe d'autres possibilités de carrière au sein d'organisations offrant un meilleur équilibre entre la vie personnelle et la vie professionnelle. En ce qui concerne les membres qui sont prêts à faire des sacrifices personnels pour compenser le manque de ressources, une carrière à la GRC ne fera que mener un trop grand nombre d'entre eux

vers l'épuisement professionnel. Le gouvernement doit sans tarder affecter des ressources financières à la GRC pour lui permettre de respecter ses engagements sans imposer des contraintes déraisonnables à ses membres. S'il est impossible de pourvoir des postes vacants pour des raisons financières, la direction de la GRC, le gouvernement fédéral et les administrations contractantes se doivent de réévaluer les priorités de la GRC. Si l'activité est prioritaire, il faut y affecter des fonds, sinon, il faut y mettre fin. Dans l'immédiat, il importe de mettre en place des solutions pour remplacer les membres du personnel qui sont longtemps absents, lorsque leur départ impose une charge de travail déraisonnable aux autres personnes du détachement.

***Recommandation 4 — Capacité de respecter ses engagements***

*La GRC devrait évaluer ses besoins organisationnels en tenant compte de ses engagements actuels et futurs. Elle devrait disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de toutes ses responsabilités à l'égard des services de police contractuels et de services de police fédérale, et devrait pouvoir consacrer des ressources afin d'exercer les responsabilités s'inscrivant dans le cadre d'une planification horizontale raisonnable.*

***Recommandation 5 — Indemnité de service septentrional***

*En ce qui concerne les postes dans les régions éloignées et dans le Nord, la GRC devrait travailler avec le Conseil du Trésor pour que les membres qui sont prêts à travailler dans ces régions soient rémunérés de manière juste et raisonnable.*

### 3.1.2 Répondre à l'appel du devoir

Lorsqu'elle reçoit une demande d'assistance, la GRC, à titre d'organisation, ainsi que ses membres, à titre individuel, voudraient d'instinct pouvoir y répondre. Nous avons souvent entendu la devise suivante : « tous les appels, même les plus anodins, méritent notre attention ». Or, cette façon de voir fait en sorte que la journée de travail n'a jamais de fin, surtout pour les agents qui travaillent dans des détachements de petite taille ou dans des régions éloignées.

Nous avons entendu dire que les gestionnaires de la GRC acceptent continuellement de nouveaux projets d'envergure sans d'abord évaluer adéquatement si les ressources sont disponibles pour leur réalisation. Dans certains cas, les ressources doivent être transférées à partir d'autres secteurs. De nombreux projets intégrés entrent dans cette catégorie, y compris les EIPMF, les UMPC, les EISN et le projet Shiprider. Nous avons entendu dire qu'avant de donner son accord à ces projets, la GRC ne savait pas d'où proviendrait le financement, quel genre de formation serait nécessaire et quels allaient être les indicateurs de succès. Compte tenu du manque de ressources, les membres s'interrogent sur le mérite de la participation de la GRC à des opérations de maintien de la paix ou encore au programme des agents de sécurité aérienne.

***Recommandation 6 — Engagements à offrir de nouveaux services***

*La GRC devrait instaurer des mesures afin de ne s'engager en aucun cas à offrir un nouveau service ou à modifier un service existant sans d'abord vérifier si les ressources humaines et l'équipement nécessaires peuvent être déployés sans compromettre la capacité de la Gendarmerie de s'acquitter de ses responsabilités existantes. Si elle décide d'offrir un nouveau service, elle devrait revoir ses priorités en conséquence.*

**3.1.3 Agents submergés par le travail administratif**

En raison du fardeau administratif découlant des nouvelles exigences juridiques ou de l'évolution des technologies, les membres réguliers de la GRC ont beaucoup moins de temps à consacrer aux tâches policières de première ligne.

En raison des changements législatifs et des décisions de la Cour, il faut beaucoup plus de temps et de ressources qu'il y a trente ans pour mener des enquêtes ordinaires, lesquelles sont devenues très complexes et revêtent maintenant un caractère officiel. Il y a trente ans, il fallait une heure pour mener une enquête sommaire sur une affaire d'introduction par effraction. En 2005, la même enquête prenait de cinq à dix heures. Le temps requis pour enquêter dans une affaire de violence conjugale est passé de une heure à dix ou douze heures; pour les affaires de conduite avec facultés affaiblies, il est passé de une heure à cinq heures.

Le problème ne découle pas de la politique publique à l'origine des décisions judiciaires ou des changements législatifs mentionnés précédemment. Il résulte des exigences sans cesse plus nombreuses auxquelles doit se plier la GRC, sans égard à la capacité de

l'organisme d'y répondre. En raison de ces changements, les agents de la GRC doivent délaissé leur travail dans la collectivité et rester au bureau, où ils doivent travailler de plus en plus d'heures supplémentaires non rémunérées pour s'acquitter de tâches administratives liées aux enquêtes et à la tenue de dossiers.

La technologie, également, a transformé la prestation des services de police. Pour assurer le fonctionnement de la technologie, il faut qu'une personne entre les données. Nous avons entendu des commentaires de la part des membres de toutes les régions sur les difficultés liées à la mise en œuvre des nouveaux systèmes de collecte des données. Dans bien des cas, les membres ne disposent pas d'outils adéquats pour exploiter de manière efficace les nouveaux systèmes. En raison de la lenteur des réseaux et des difficultés d'accès, l'entrée de données est devenue une tâche fastidieuse qui requiert beaucoup de temps. De nombreux agents nous ont dit qu'ils peuvent passer jusqu'à quatre ou cinq heures devant un ordinateur pendant un quart de dix heures (une partie de ces heures constituent des heures supplémentaires dites facultatives). Certains agents pourraient être tentés de fermer les yeux sur certaines infractions à la fin de leur quart de travail pour ne pas avoir à préparer un rapport avant de quitter le travail pour la journée.

Malheureusement, la GRC n'a pas attribué les ressources additionnelles qui auraient été nécessaires pour faire face au surcroît de travail engendré par ces changements. En particulier, les membres réguliers n'ont pas reçu l'appui administratif qui leur aurait permis d'accomplir leurs principales fonctions policières tout en permettant à la GRC de satisfaire les exigences juridiques changeantes. Dans certains secteurs, on voit poindre des solutions, mais il faut faire davantage.

**Recommandation 7 — Étude touchant l'efficience**

*La GRC devrait immédiatement entreprendre une étude sur l'efficience afin de déterminer si les employés d'expérience accomplissent des tâches qui devraient plutôt être effectuées par des employés possédant des compétences spécialisées, afin de s'assurer que les employés utilisent leur formation et leur expérience de la façon la plus productive possible.*

**Recommandation 8 — Soutien administratif**

*La GRC devrait immédiatement se doter d'un personnel administratif afin de permettre aux membres de se consacrer davantage aux activités policières essentielles.*

3.1.4 Rémunération juste

Les hommes et les femmes qui travaillent au sein de GRC sont surmenés. S'attendre à ce qu'ils maintiennent le niveau de services actuellement requis d'eux équivaut à exploiter leur engagement à offrir des services de police exemplaires à la population.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les détachements manquent déjà de personnel et doivent composer avec des absences à long terme. Puisqu'il n'y a pas de membres en trop pouvant être affectés dans les détachements, les membres actifs doivent simplement faire le travail des absents. En outre, les exigences administratives alourdissent considérablement le travail. Puisque la GRC fait partie du tissu social des collectivités où elle exerce ses activités, on s'attend à ce que les membres, et souvent leur famille, participent aux activités

communautaires qui ne sont pas des activités d'application de la loi au sens étroit de ce terme. Ce sont les membres qui payent le prix. Ils risquent de s'épuiser, de commettre des erreurs de jugement et de susciter des plaintes du public. Le surmenage a des conséquences graves sur les relations familiales.

Les membres doivent avoir du temps libre. Le Groupe de travail est conscient cependant que les heures supplémentaires et le travail en disponibilité sont des réalités avec lesquelles doivent composer tous les organismes d'application de la loi, y compris la GRC.

À l'heure actuelle, la GRC paie une partie des heures supplémentaires travaillées par les membres, dans les limites des contraintes budgétaires. De même, les membres sont rémunérés jusqu'à un certain point pour les heures pendant lesquelles ils sont en disponibilité et pour les retours au travail. La GRC a mis au point le concept des « heures de travail supplémentaires facultatives » et la « disponibilité facultative », ce qui permet aux commandants des détachements de s'acquitter des responsabilités en matière d'application de la loi dans les limites des budgets établis. En réalité, les membres n'ont pas le choix de se porter volontaires. Tout en étant conscient de l'importance du contrôle des coûts, le Groupe de travail estime que les membres et les employés devraient être payés pour les heures travaillées.

**Recommandation 9 — Rémunération juste pour les heures travaillées**

*Les membres et les employés de la GRC devraient être rémunérés pour les heures travaillées en dehors ou en sus des heures de travail habituelles.*

### 3.1.5 Sécurité

La sécurité de son personnel est la grande priorité de la Gendarmerie. Le Groupe de travail estime qu'il existe des moyens d'améliorer la sécurité du personnel, notamment en offrant au personnel de la formation ainsi que des occasions de mentorat et en mettant en place des services aux particuliers et des politiques qui seraient appliquées à l'ensemble de l'organisation.

Le surmenage constitue l'un des principaux risques pour les membres. Une personne fatiguée ou épuisée aura inévitablement un moins bon jugement et sera exposée à plus de dangers. La direction et les membres doivent accepter que la sécurité des membres passe avant tout. Les habitudes de travail qui nuisent à une bonne santé mentale ou physique ne doivent pas être récompensées — pas même implicitement.

La GRC est reconnue partout dans le monde pour l'excellent programme de formation des cadets offerts à la Division dépôt, où les nouvelles recrues suivent une formation intensive. Le Groupe de travail a pu constater lui-même la qualité de la formation donnée. Nous avons été impressionnés. La formation au complet comprend six mois de cours à la Division dépôt, suivi d'une formation pratique de six mois sous la supervision immédiate d'un moniteur d'expérience sur le terrain. Toutefois, cet idéal n'est pas toujours réalisé en raison du manque de moniteurs d'expérience.

Mis à part le programme officiel de formation pratique, on peut s'attendre à ce que les membres inexpérimentés reçoivent des conseils des officiers d'expérience, mais dans les faits, cela devient de plus en plus difficile en raison de l'évolution démographique des effectifs de la GRC. En outre, la culture de l'organisation consistant à accomplir le travail demandé sans se

plaindre n'est pas conforme aux politiques de la GRC, notamment à la politique sur les renforts. Un jeune agent, ayant suivi une formation adéquate et connaissant les politiques de la GRC, peut croire, en raison de son dévouement pour l'organisation, qu'il doit prendre certains risques qui vont à l'encontre de ces politiques. Par exemple, il pourrait décider de ne pas demander d'assistance à un collègue, sachant que le collègue en question est débordé de travail.

#### ***Recommandation 10 — Formation pratique***

*Il faut réitérer l'importance de la politique relative à la formation pratique et l'appliquer sans exception.*

#### ***Recommandation 11 — Politique sur les renforts***

*Nous accueillons favorablement l'annonce récente de la GRC touchant sa politique sur les renforts et nous encourageons l'organisation à la mettre pleinement en œuvre le plus rapidement possible.*

### 3.1.6 Santé et bien-être

La santé et le bien-être des membres doivent être un facteur décisif à considérer dans toutes les décisions. La feuille de route de la GRC en ce qui concerne la santé physique et mentale de ses membres n'est pas très bonne. Selon une enquête réalisée en 2003 par Linda Duxbury sur les employés de la GRC, plus de la moitié des répondants doivent composer avec un niveau élevé de stress au travail (le niveau de stress est deux fois plus élevé que dans la population active canadienne en général). Un peu plus d'un répondant sur cinq a déjà manqué plus de trois jours de travail consécutifs en raison de problèmes de santé physique ou mentale. Un

répondant sur cinq a dû s'absenter du travail pour cause de fatigue physique ou mentale. Les conclusions tirées à partir de ce rapport sont que les employés ont de la difficulté à composer avec les facteurs de stress auxquels ils font face. Pour répondre aux exigences de leur travail, ils doivent fournir de plus grands efforts, dormir moins longtemps et délaissé leur vie personnelle. La plupart des membres ne délèguent pas de tâches aux autres et ne cherchent pas à obtenir de l'appui.

Le Groupe de travail a reçu de nombreuses plaintes sur l'inaptitude de la GRC à répondre adéquatement aux besoins des membres ou des employés touchés par une incapacité dans le cadre de leurs fonctions. En juin 2006, la GRC a rendu public un rapport intitulé *L'avenir des programmes et des services d'invalidité des membres de la GRC et de leur famille : évaluation des besoins*, qui confirme que la GRC manque à ses engagements envers ces personnes et leur famille. La GRC doit tenir compte des répercussions sur la famille lorsque des membres ou des employés sont incapables de travailler pour différentes raisons. Il ne doit pas y avoir d'exceptions. Il est donc urgent que la GRC s'intéresse aux différentes initiatives touchant la question mises en place au sein du gouvernement du Canada, notamment en donnant suite aux recommandations figurant dans son propre rapport.

***Recommandation 12 — Santé et bien-être***

*La GRC devrait tenir compte de la santé et le bien-être des membres et des employés dans toutes ses décisions stratégiques et opérationnelles, peu importe le niveau.*

***Recommandation 13 — Incapacité***

*La GRC devrait agir rapidement chaque fois qu'un membre ou un employé est blessé dans l'exercice de ses fonctions ou qu'il est touché par une incapacité, faisant en sorte qu'il ne peut reprendre pleinement ses fonctions. Dans ces circonstances, la GRC ne devrait épargner aucun effort pour faciliter le retour au travail de la personne le plus rapidement possible, et entre-temps, elle devrait lui fournir un soutien financier approprié ou autre soutien adéquat. Lorsque le membre ou l'employé ne peut pas retourner au travail, la GRC devrait tout mettre en œuvre pour aider celui-ci à réintégrer la population active, que ce soit à la GRC ou ailleurs.*

**3.2 Problèmes liés au milieu de travail**

**3.2.1 Éthique**

Le Rapport d'enquête traite des mesures prises par la direction de la GRC en réponse à certaines impropriétés à l'égard de la gestion des régimes de retraite et d'assurances. Il signale également qu'un grand nombre de personnes sont convaincues que la direction fait souvent trop peu de cas des valeurs de la GRC – honnêteté, intégrité, compassion, respect, responsabilisation et professionnalisme. Les membres de la GRC et d'autres employés ont également indiqué que la direction « ne joint pas le geste à la parole » lorsqu'il s'agit des valeurs éthiques de l'organisme.

La GRC a adopté une vision, des valeurs et un énoncé de mission clairs et pertinents ainsi qu'un code de déontologie connu de tous. Elle a également à sa disposition un certain nombre des outils dont a besoin un organisme pour faire face aux problèmes

éthiques, notamment des instruments de vérification, d'évaluation du risque, de finances, d'approvisionnement et de gestion des ressources humaines. La GRC compte même un Bureau du conseiller en matière d'éthique (BCE) depuis dix ans.

La haute direction doit pouvoir compter sur l'appui d'un BCE disposant des ressources nécessaires. Il revient cependant à la haute direction d'établir et de protéger les valeurs et l'éthique à la GRC, notamment veiller à leur application explicite dans le cadre des activités normales de l'organisme.

Les programmes d'éducation de la GRC doivent traduire l'importance accordée à l'éthique. Il serait bon d'intégrer les approches fondées sur l'étude de cas et le raisonnement éthique utilisées à la Division dépôt aux programmes de formation des superviseurs et des gestionnaires ainsi que dans la formation en leadership. Il sera ainsi possible de combler les lacunes qui existent entre les principes énoncés à la GRC et la négligence apparente de la direction en ce qui concerne leur application.

***Recommandation 14 — Respect de l'éthique dans la pratique***

*La haute direction de la GRC devrait veiller à ce que les principes éthiques servent de fondement à toutes les fonctions de gestion et d'administration et à ce qu'ils fassent partie intégrante de toutes les activités policières.*

***Recommandation 15 — Sensibilisation à l'éthique***

*L'approche adoptée à l'égard de la formation sur l'éthique pour les recrues devrait être étendue à l'échelle de l'organisation et devrait être continuellement renforcée; des séances d'appoint devraient être offertes.*

### 3.2.2 Discipline

Le régime disciplinaire de la GRC permet de réprimander un agent qui a une conduite répréhensible et de conserver un haut niveau de rendement à la grandeur de l'organisation. Le code de déontologie de GRC définit la notion de conduite répréhensible et expose les différents recours, lesquels sont prévus dans la *Loi sur la GRC*.

De notre point de vue, le régime disciplinaire (et dans une moindre mesure la procédure de règlements des griefs) est devenu un système beaucoup trop formel, juridique et procédural. Ce régime étant enchâssé dans la *Loi sur la GRC*, il a été difficile de l'adapter pour s'assurer que les processus, y compris les échéances, sont soumis à l'obligation de rendre compte et qu'ils sont opportuns et efficaces. Il n'a pas été possible d'adapter ce système pour tenir compte des changements qui ont été apportés aux pratiques en matière de relations de travail et de la modernisation de l'organisation policière.

À l'appui de cet argument, le Groupe de travail a reçu des membres de nombreuses plaintes sur le processus disciplinaire. Selon bien des membres, le processus est devenu beaucoup trop formel et accusatoire. Les questions disciplinaires, même celles touchant des manquements mineurs au code de déontologie, s'éternisent, troublant la vie des

personnes accusées et créant des tensions dans les détachements où celles-ci travaillent. Les délais établis avec but d'accélérer le processus sont souvent la proie des manœuvres de prorogation par les deux parties.

Le Groupe de travail a noté que la police fédérale australienne, au lieu d'opter pour des processus accusatoires et punitifs, utilise une approche disciplinaire fondée sur la liberté de décision en matière administrative et le pouvoir discrétionnaire de la direction. Elle est guidée par les principes s'appliquant à une organisation apprenante. Elle accepte les erreurs légitimes commises par des particuliers ou l'organisme et en tire des leçons.

Pour qu'un régime disciplinaire soit efficace au sein d'une organisation, celui-ci doit faire partie intégrante des plans, processus, structures redditionnelles, rôles et responsabilités de celle-ci. Il faut insister sur la participation active du superviseur afin de corriger les problèmes disciplinaires de façon informelle. Les superviseurs devraient recevoir une formation sur la gestion des problèmes disciplinaires et être encouragés à régler ces problèmes. On devrait aussi évaluer leur capacité à cet égard. Si on veut que les membres aient une bonne conduite, alors la culture de l'organisation doit mettre l'apprentissage et le rendement au premier plan. Les processus disciplinaires ne devraient pas être exclusivement axés sur l'aspect punitif, mais devraient tenir compte du fait que la personne prise en défaut a agi à l'encontre des valeurs de l'organisation. Ils devraient surtout être exécutés en temps opportun.

Il a aussi été question de la période maximale d'un an. La *Loi sur la GRC* prévoit que l'officier compétent a un an après que la contravention et l'identité de ce membre ont été portées à sa connaissance

pour prendre des mesures disciplinaires graves. Le Groupe de travail estime qu'il y a très peu de cas pouvant mériter une enquête durant plus de six mois. Les enquêtes doivent être rigoureuses. Toutefois, les enquêtes qui durent trop longtemps nuisent non seulement aux membres visés par celles-ci, mais aussi à leurs collègues et aux personnes touchées par l'incident en question. Le Groupe de travail a constaté que presque tous s'entendent sur le fait qu'il ne faut pas prolonger ce délai d'un an. En effet, selon l'avis général, il y a très peu d'excuses, voire aucune, pour qu'une enquête complète et rigoureuse ne soit pas menée à bien dans le délai d'un an, sauf dans de rares exceptions et lorsque des accusations criminelles ont été portées ou que l'on envisage de le faire.

La GRC doit prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour résoudre plus rapidement les problèmes disciplinaires et profiter de toutes les occasions de le faire de façon informelle. Pour y arriver, la GRC ne doit pas se sentir liée par les précédents et garder à l'esprit que la norme de preuve repose sur la prépondérance des probabilités, et qu'il ne faut pas établir la preuve hors de tout doute raisonnable comme pour les affaires criminelles.

La direction de la GRC connaît depuis longtemps les problèmes qui frappent le régime disciplinaire. Au moins cinq études (dont le rapport Lordon) ont été effectuées dans le but d'accroître l'efficacité de la gestion du cadre de discipline et de son modèle d'exécution. Or, les changements importants ne sont toujours pas en place. Il semble que le rapport Lordon ait reçu l'approbation générale, et il est maintenant en cours d'évaluation par la direction. Nous avons appris que les recommandations formulées dans ce rapport permettront de régler les problèmes susmentionnés.

**Recommandation 16 — Modifier immédiatement le régime disciplinaire**

*La GRC devrait immédiatement mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport Lordon (y compris les modifications que la direction estime nécessaires) afin d'accélérer le processus et le rendre moins accusatoire.*

**Recommandation 17 — Organisme disciplinaire central**

*La GRC devrait immédiatement mettre en place un organisme disciplinaire central afin d'assurer l'intégration, la planification, la surveillance et la reddition de comptes.*

**Recommandation 18 — Éliminer les arriérés**

*La GRC devrait éliminer les graves arriérés que connaît actuellement le régime disciplinaire.*

**Recommandation 19 — Résolution rapide et informelle**

*La GRC devrait s'engager, au plus haut niveau possible, à adopter des principes permettant un règlement rapide et informel à l'échelon le plus bas.*

**Recommandation 20 — Délai d'un an**

*La GRC devrait établir un délai raisonnable pour commencer et terminer les enquêtes en tenant compte de la complexité de certains dossiers. Ces délais ne devraient dépasser six mois qu'en de rares exceptions. Le Groupe de travail ne recommande pas de changer le délai actuel d'un an à moins que la GRC puisse demander au CIEPSA plus de temps afin de faciliter une enquête criminelle concomitante.*

**Recommandation 21 — Processus internes**

*Au moment d'apporter des modifications à la Loi sur la GRC pour créer le CIEPSA, il faudrait apporter des modifications corrélatives afin de simplifier la procédure de règlement de griefs et le régime disciplinaire.*

3.2.3 Divulgence en milieu de travail

Pendant l'enquête sur les questions portant sur les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, il a été révélé que les dénonciateurs risquent souvent leur sécurité d'emploi; selon le Rapport d'enquête, les organisations ont la responsabilité de protéger les personnes qui se trouvent dans ces situations. Il en ressort également que même si les gens sont assurés d'être protégés, ils ne dénonceront une personne que s'ils sont certains qu'une mesure sera prise contre l'acte répréhensible. Les questions relatives à la divulgation en milieu de travail étudiées dans le Rapport d'enquête se rapportent à des moments antérieurs à la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) (2007). Il semble que la législation aborde les principales préoccupations soulevées dans le Rapport d'enquête.

La LPFDAR s'applique aux membres et aux fonctionnaires de la GRC. La Loi prévoit la divulgation d'actes répréhensibles commis au sein du secteur public fédéral, l'enquête qui s'ensuit et la communication d'information au public, ainsi que la protection des divulgateurs de présumés actes répréhensibles. On entend par actes répréhensibles au sein du secteur public « [...] la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur

régime; l'usage abusif des fonds ou des biens publics; les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public; le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire; la contravention grave d'un code de déontologie; le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles ».

La *LPFDAR* contient également des dispositions propres à la Gendarmerie royale du Canada, ce qui permet d'éviter certaines confusions et le chevauchement qui peut exister entre le régime de divulgation des actes répréhensibles dans la *LPFDAR* et la procédure de signalement de transgressions prévue au Code de déontologie de la GRC. Tout particulièrement, on y explique que les mesures de protection contre les représailles prévues par la *LPFDAR* seront appliquées parallèlement au régime disciplinaire de la GRC à l'endroit de ses membres, lorsque des représailles sont en cause.

La GRC peut compter sur de nouvelles façons de traiter les plaintes relatives à de présumés actes répréhensibles et de faire face au risque de représailles, grâce à des changements survenus récemment dans les domaines juridique et institutionnel. Le défi qui se pose à la GRC consiste à s'assurer que ses propres procédures internes relatives au signalement des actes répréhensibles, aux enquêtes et aux mesures de suivi sont crédibles et sûres, qu'elles sont coordonnées avec le régime disciplinaire interne, que les membres et les employés connaissent les options qui s'offrent à eux et ont confiance dans le fonctionnement du régime. L'objectif consiste à avertir l'ensemble des membres et des employés que, peu importe l'acte répréhensible à signaler, ils peuvent

s'adresser à qui bon leur semble pour faire part de leurs préoccupations.

***Recommandation 22 — Divulgation en milieu de travail***

*La GRC doit respecter l'esprit de la LPFDAR, veiller à son application à l'échelle de l'organisme et assurer les ressources nécessaires pour une application harmonisée et efficace. Une fois formé, le conseil de gestion doit surveiller l'efficacité des processus et prendre les mesures nécessaires pour répondre aux objectifs de la Loi.*

### 3.2.4 Relations de travail

Le Programme des représentants des relations fonctionnelles (le programme officiel de la GRC en matière de relations de travail) est le fruit de consultations menées en 1974 à l'échelle de la Gendarmerie; depuis lors, il a subi un certain nombre de changements. Ce système de représentation officiel permet aux membres de la GRC de participer au processus décisionnel et d'avoir voix au chapitre sur les questions liées à leur bien-être, à leur dignité et à leur efficacité opérationnelle. En vertu de la *Loi sur la GRC*, les membres de la GRC n'ont pas le droit de négocier des conventions collectives ni de faire la grève.

Les membres de la GRC (tant réguliers que civils) sont élus à titre de représentants des relations fonctionnelles (RRF) pour deux ans. Il s'agit d'un poste à temps plein et le membre élu ne peut plus continuer à exécuter ses tâches habituelles. Si un membre est élu pour un deuxième mandat consécutif, il est alors assujéti au système de promotion spéciale réservée aux RRF. À l'heure actuelle, on compte 37 RRF partout au pays, ainsi que 150 sous-représentants

qui agissent à titre de délégués syndicaux tout en s'acquittant de leurs fonctions habituelles. Deux des membres du Comité exécutif national sont en contact avec le commissaire pour les questions opérationnelles et participent à toutes les réunions de l'État-major supérieur (EMS) à titre de membres sans droit de vote. (Le directeur du Programme des RRF, qui est un civil, communique avec le bureau du commissaire pour les questions administratives.)

Le Groupe de travail a entendu plusieurs commentaires sur l'efficacité du programme. Au fur et à mesure de son évolution, il est possible que le Programme des RRF ait par inadvertance confondu les responsabilités dans certains domaines et déplacé de la chaîne de commandement le niveau des sous-officiers supérieurs. Les RRF doivent recentrer leur attention sur leur raison d'être, c'est-à-dire les relations de travail.

Le Groupe de travail estime que les sous-officiers devront assumer un rôle plus visible et plus actif dans l'élaboration de politiques touchant leurs responsabilités à l'échelle du détachement. En permettant à ce groupe de gestionnaires intermédiaires hautement qualifiés et expérimentés de participer, on pourra lancer le processus de renouvellement et jeter la lumière sur les questions relatives à la prestation de services. En outre, il ne fait aucun doute que les sous-officiers devraient être représentés au sein de certains comités de gestion (par exemple, le Sergent-major du corps de la GRC pourrait être membre de l'EMS, à l'instar de son homologue au Conseil des Forces armées canadiennes).

Des associations de policiers et autres associations sont venues prêcher en faveur de l'établissement d'un syndicat pour représenter les membres de la GRC. Pendant nos réunions avec les membres et les

employés d'un océan à l'autre, nous avons reçu peu de commentaires sur la nécessité de mettre en place un syndicat.

Certains pourraient dire que c'est par crainte de la réaction de la direction, mais nous n'avons pas remarqué qu'il manquait de critiques à l'égard de diverses attitudes et politiques de la direction. Il semble improbable qu'ils se soient sentis intimidés par cet aspect en particulier. En outre, nous avons pris les mesures nécessaires pour recevoir de façon anonyme des messages de la part de membres qui peuvent s'inquiéter de voir la syndicalisation à l'ordre du jour. Or, nous n'en avons reçu aucun.

Certains officiers ont mentionné qu'ils ne savent pas du tout ce qui arrive avec les préoccupations qu'ils ont soulevées auprès des RRF : on ne sait pas si les RRF les transmettent à la direction ou si la direction a décidé de ne pas y donner suite.

Il y a place à l'amélioration dans le Programme des RRF. Au fil du temps, les RRF sont devenus partie intégrante de la chaîne de commandement de la GRC. Nous croyons qu'il conviendrait de se distancier de la direction. En premier lieu, les RRF ne devraient pas participer aux réunions de l'EMS. Il est important de faire la distinction entre la direction et les employés. Les RRF ne peuvent pas s'attendre à être crédibles lorsqu'ils sont présents à la table de gestion. En participant à titre d'observateurs aux réunions de l'EMS où les décisions sont prises, ils donnent l'impression qu'ils souscrivent à ces décisions. Ce qui rend difficile pour un RRF de représenter objectivement un membre pouvant ne pas approuver une décision particulière. (Le principe mentionné s'applique également aux divisions).

En outre, nous estimons que le programme des RRF sert mieux les intérêts des membres

de la GRC, étant donné que les représentants peuvent soumettre des questions nouvelles et actuelles à examiner en raison de leur participation récente aux activités d'application de la loi. Par contre, le Groupe de travail a appris qu'une date de fin de mandat n'est pas fixée pour les RRF (admettant qu'ils sont réélus) et que certains perdent la notion de ce qui est important pour la GRC, du fait qu'ils n'ont pas participé aux activités policières pendant longtemps. Même si le Groupe de travail estime que les RRF ne manquent ni de professionnalisme ni de dévouement, il convient que ces observations peuvent être utiles pour un programme dont les processus opérationnels ne prévoient pas de mécanisme garantissant un renouvellement raisonnable de l'effectif et de nouvelles perspectives. Le Groupe de travail reconnaît qu'un certain roulement se produit dans les rangs des RRF, en raison de divers événements comme les départs à la retraite ou la décision d'un RRF de ne pas se présenter en élection. Le Groupe de travail estime toutefois que le renouvellement de l'effectif est un aspect très important de tout programme lié aux relations de travail, que le renouvellement ne doit pas être laissé au hasard, mais qu'il doit être intégré au programme.

***Recommandation 23 — Rôle des RRF***

*Les RRF devront se concentrer entièrement sur les relations de travail et être ainsi indépendants de la haute direction. Ils ne devront pas agir à titre d'observateurs à l'EMS; ils serviront deux mandats tout au plus; après quoi, ils reprendront leurs fonctions initiales.*

***Recommandation 24 — Sous-officiers opérationnels***

*Les sous-officiers opérationnels devront avoir des occasions officielles de participer aux activités de leadership et de gestion à la GRC en contribuant aux politiques qui touchent la prestation des services de police.*

3.2.5 Problèmes liés aux membres civils

Les membres réguliers de la GRC fournissent des services de police directs, mais exécutent également d'autres fonctions à l'appui de ces services. Les fonctions qui sont exécutées par des membres réguliers, ne nécessitent pas nécessairement le statut d'agent de la paix, comme de nombreuses fonctions à l'administration centrale.

Les civils qui travaillent à la GRC sont répartis en trois catégories : les employés de la fonction publique, les membres civils et les employés civils temporaires. Quelle que soit la raison derrière ces catégories d'employés, les rôles se sont embrouillés au fil des ans, pour toutes sortes de raisons, de sorte qu'il est maintenant impossible de dire pourquoi un poste est en un de membre régulier au lieu de membre civil. De même, il est difficile d'expliquer pourquoi un poste de membre civil existe alors que les fonctions et les responsabilités qui y sont rattachées sont indissociables de celles d'un poste d'employé de la fonction publique.

Pour ce qui est des postes d'employé civil temporaire (ECT), la situation est inhabituelle. D'après la *Loi sur la GRC*, il s'agit d'un moyen permettant de recruter à contrat une personne pour une fonction et une durée précises. Cette personne est recrutée en vertu d'un contrat pour travailler dans un secteur de responsabilité

nouvellement attribué à la GRC, exécuter une tâche précise ou effectuer des recherches à la GRC. Il s'agissait à l'origine de trouver un moyen de recruter des agents d'appui qui seraient responsables d'une certaine tâche, avec des dates de début et de fin de mandat prédéterminées. Outre l'incertitude sur le financement incertain ou inadéquat, l'approche adoptée pour les ECT est perçue comme un moyen d'éviter les retards qu'entraînerait la création de postes permanents, pour lesquels une approbation de divers niveaux, un processus de classification et un concours sont nécessaires. Nous avons appris qu'il existe environ 2 000 ECT à la GRC.

Cette catégorie d'employés a été maltraitée au fil des ans; les ECT demeurent en poste pendant cinq ans ou plus en tant qu'employés temporaires : ils n'ont pas le statut d'employés à temps plein, n'ont pas les privilèges dont bénéficient les membres ou les fonctionnaires. Ils sont laissés dans un état indéterminé, n'ayant accès qu'à certains avantages sociaux.

Depuis une vingtaine d'années, on a tenté à plusieurs reprises de clarifier la situation et de la régulariser, en commençant par une étude des catégories des employées en 1995. Après que l'EMS a approuvé les résultats de cette étude, le Comité d'harmonisation a vu le jour en 1999. Nous avons appris qu'il reste environ 200 postes à examiner en vue de décider à quelle catégorie chacun d'eux devrait appartenir. Nous saluons les efforts déployés en ce sens par la GRC. Nous croyons toutefois que la GRC devrait mettre l'accent sur ce qui est possible de faire de plus pour attribuer aux civils certains domaines de travail au sein de la GRC, ce qui permettrait à des membres réguliers hautement qualifiés (formés à des coûts élevés) d'être affectés à des activités d'application de la loi et de réduire le taux de

postes vacants dont on a parlé dans le présent rapport.

La GRC a étudié différentes façons de fusionner les catégories d'employés civils. Quelle que soit l'approche adoptée, nous ne pouvons aucunement justifier le recours à deux catégories d'employés civils dans la GRC d'aujourd'hui. Nous sommes conscients que les contraintes relatives à l'embauche l'ont parfois obligée à s'organiser pour créer et doter rapidement des postes administratifs et autres. Nous avons également appris que dans certains cas, on avait préféré créer un poste de membre civil étant donné que la personne ne serait pas syndiquée. Peu importe la raison, il en ressort qu'on ne fait plus la distinction entre les nombreuses fonctions des membres civils et des membres de la fonction publique, entraînant ainsi un manque de clarté dans des rôles et des responsabilités, ainsi que de la confusion et de la disparité en ce qui a trait aux salaires et aux avantages sociaux. Tous ces éléments ont fait en sorte que l'effectif est inutilement mécontent. Dans le chapitre 1, nous recommandons d'accorder le statut d'employeur distinct à la GRC; cette mesure faciliterait la fusion des membres civils et des membres de la fonction publique en une seule catégorie.

***Recommandation 25 — Catégorisation des postes de membres réguliers***

*La GRC doit passer des études à l'action pour rationaliser la fonction « civile » à la GRC. Seuls les postes nécessitant clairement le statut d'agent de la paix, une formation d'agent de la paix et l'expérience des agents de la paix devront être classifiés MR. Tous les autres postes devraient être occupés par une personne n'ayant pas les antécédents d'un agent de la paix.*

***Recommandation 26 — Fusion des catégories de postes civils***

*La GRC devra déterminer si deux catégories d'employés civils sont requises à la GRC.*

***Recommandation 27 — Employés civils temporaires***

*La GRC doit prendre des mesures immédiates pour examiner les cas des employés qui sont ECT en permanence et qui n'ont pas les avantages sociaux dont bénéficient les autres employés.*

***Recommandation 28 — Commandant de la Direction générale***

*Nous recommandons de recréer un poste de commandant de la Direction générale.*

**3.2.6 Questions liées à la Direction générale**

Pour des raisons qui, d'après nous, sont liées à des mesures de réduction des coûts et à la régionalisation d'il y a quelques années, le poste de commandant à la Direction générale a été éliminé. Le résultat de cette décision, qui n'était pas prévu, c'est que les membres à la Direction générale ne peuvent pas avoir recours aux approches adoptées par les membres de l'extérieur relativement aux mesures disciplinaires et au traitement des griefs. En plus, une seule personne est responsable de toutes les questions administratives nécessaires pour les activités quotidiennes à la Direction générale (sécurité, transport et entretien des installations). En bref, il n'y a pas une personne unique à qui s'adresser à la Direction générale pour régler un problème lié aux domaines indiqués ci-dessus. Comme un membre nous l'a signalé, les politiques de règlement des conflits obligent les membres à s'adresser directement au gestionnaire responsable. Dans le cas de la Direction générale, il s'agit du commissaire; ces questions devraient être portées devant quelqu'un dont le niveau est inférieur au commissaire.

**3.3 Développement des ressources humaines**

Bon nombre d'échecs et de faiblesses ciblés tout au long du présent rapport sont attribuables à un leadership inadéquat et au manque de formation. Nous avons observé que le système actuellement en place pour l'évaluation du rendement, les promotions et la planification de la relève ne convient pas pour identifier, préparer et soutenir les futurs leaders de la GRC.

**3.3.1 Recrutement**

Depuis toujours, la GRC recrute des jeunes, hommes et femmes, à la sortie des écoles secondaires. Pour bon nombre d'entre eux, la seule formation postsecondaire qu'ils reçoivent est la formation initiale de six mois au Dépôt. Les besoins de la Gendarmerie doivent tous être comblés par le contingent de membres réguliers, qui ont passé leur carrière à la GRC et y ont reçu toute leur formation. Le leadership de la Gendarmerie provient également de ce groupe. Malgré l'énorme contribution des membres qui joignent la GRC grâce à ce processus, nous ne sommes pas convaincus que cette façon de faire favorise un environnement de plus en plus axé sur les connaissances.

Le recrutement et la formation de généralistes ne cadrent pas avec la nécessité d'avoir de la main-d'œuvre spécialisée. Selon la culture de la GRC, un membre peut apprendre n'importe quel métier, même les plus spécialisés. L'organisation comble tout

simplement ses besoins administratifs et généraux en affectant des employés des opérations à des fonctions à l'administration principale, mais elle n'a pas la structure nécessaire pour s'assurer que les candidats acquièrent les compétences et l'expertise nécessaires. La planification en cours de carrière n'est pas stratégique; rien ne prouve que les officiers supérieurs sont préparés pour un poste ou qu'il existe un programme d'apprentissage solide. Par exemple, aucun programme ne vise à faire connaître la bureaucratie fédérale aux candidats ayant un potentiel de leadership avant de les affecter à des postes de cadres à la Direction générale.

La GRC ne rémunère pas les cadets pendant leur formation au Dépôt. La majorité des autres services de police, les services militaires et le secteur privé rémunèrent leurs nouveaux employés pendant leur formation initiale. Selon ce que nous avons entendu, plusieurs recrues qualifiées ont choisi d'autres options de carrières plutôt que la GRC parce qu'aucun soutien financier n'était offert.

La GRC doit faire concurrence aux autres services à la grandeur du pays pour le même bassin limité de candidats qualifiés. Le bassin rapetisse par rapport à la population et est de plus en plus diversifié. De plus, comme le bassin de nouveaux candidats potentiels continue de rapetisser, la compétition pour ces rares ressources s'intensifie.

Enfin, on nous a relaté plusieurs cas où des candidats qualifiés ont reçu des réponses tardives à leur demande ou ont vu leur session de formation annulée à la dernière minute. Ce n'est rien pour améliorer la réputation de la GRC à titre d'employeur potentiel.

### ***Recommandation 29 — Recrutement***

*La GRC doit simplifier son processus de recrutement. Elle doit faire preuve de transparence et s'assurer de répondre plus rapidement aux personnes qui manifestent un intérêt à rejoindre la Gendarmerie à titre de recrue.*

### ***Recommandation 30 — Rémunération des cadets***

*Pour demeurer concurrentielle, la GRC devrait rémunérer ses cadets pendant leur formation de six mois au Dépôt, selon une échelle de rémunération qui rivalise celle des autres services de police.*

### 3.3.2 Formation des leaders de demain

Le perfectionnement des leaders de demain dans toute organisation nécessite un apprentissage continu.

Le Groupe de travail pense que la GRC n'accorde pas suffisamment de valeur à l'enseignement supérieur. L'organisation pourrait se trouver privée de la possibilité d'améliorer les pratiques exemplaires grâce à l'ouverture aux nouvelles idées et au développement de la pensée critique. En définitive, cette situation pourrait renforcer les difficultés qu'éprouve la GRC lorsqu'il s'agit de favoriser un examen critique dans le cadre du processus décisionnel.

La GRC n'offre plus de formation en gestion aux futurs leaders, de possibilités de faire des études supérieures ou de possibilités de stage dans les secteurs public ou privé. Les employés et les membres ont bénéficié de programmes de la sorte jusqu'au milieu des années 1990. Toutefois, on a sabré ces programmes afin de respecter les objectifs

budgétaires réduits. Par conséquent, cette génération d'agents de la GRC a eu des possibilités très limitées de bénéficier d'une formation. Ces agents occupent aujourd'hui des postes de gestion très élevés dans la hiérarchie.

La nécessité de se conformer aux objectifs budgétaires a également entraîné l'élimination de la Sous-direction de la recherche et du développement du Collège canadien de police. En conséquence, la capacité de la Gendarmerie de suivre l'évolution des techniques policières a été compromise. Nous avons remarqué que les services de police d'Edmonton, de Calgary, d'Ottawa, de Toronto ainsi que la police provinciale de l'Ontario, par exemple, ont tous des équipes qui s'occupent activement de la recherche et de la planification.

Nous craignons également que la GRC ne se préoccupe pas suffisamment de sélectionner et de former les leaders de demain. Nous appuyons les suggestions visant la création d'un groupe d'officiers brevetés afin de favoriser la reconnaissance envers les membres qui présentent un potentiel élevé au sein de la Gendarmerie ou de l'externe. On doit insister sur le fait que réalisation, capacité et potentiel doivent être amalgamés avec connaissances, compétences et capacités de même qu'avec les compétences en leadership comme l'éthique, le leadership et d'autres compétences comportementales. Il pourrait s'agir de critères décisifs pour la nomination des cadres supérieurs.

Les Forces canadiennes ont récemment réorganisé leur programme de formation et de développement professionnel. Les FC ont manifesté la volonté de fournir à la GRC du personnel clé et des places d'étudiants à l'Académie canadienne de la Défense et au Collège de commandement et d'état-major des Forces canadiennes afin d'aider à lancer le processus à la GRC.

### ***Recommandation 31 — Études préalables***

*La GRC doit faire preuve d'une plus grande ouverture et volonté, et accepter de recruter des membres par d'autres moyens afin d'assurer les compétences spécialisées et l'expérience requises. Le Groupe de travail estime qu'à long terme, la GRC devrait également imposer un diplôme d'études postsecondaires comme préalable au recrutement.*

### ***Recommandation 32 — Éducation et formation***

*La GRC doit de nouveau se tourner vers l'éducation et la formation afin de veiller à ce que les agents aient les connaissances nécessaires pour assumer des responsabilités de gestion. Les membres devraient pouvoir bénéficier d'une formation continue en leadership tout au long de leur carrière. La GRC devrait cibler les membres démontrant un potentiel pour des études supplémentaires et les appuyer dans leur formation postsecondaire.*

### ***Recommandation 33 — Recherche***

*La GRC doit établir une nouvelle capacité de recherche afin de permettre à ses membres de s'intéresser aux développements dans le milieu de l'application de la loi et de suivre l'évolution des techniques policières modernes.*

### ***Recommandation 34 — Compétence en leadership***

*La GRC devrait s'assurer que des profils de compétences précis et détaillés régissent les postes supérieurs de leadership. On doit veiller à ce que ces profils soient actuels et tiennent compte des responsabilités policières d'aujourd'hui.*

### 3.3.3 Évaluations du rendement

Le système d'évaluation du rendement a changé plusieurs fois au cours des dix dernières années. Le système en vigueur à l'heure actuelle comprend une évaluation fondée sur le profil de compétences associé au poste, laquelle aborde tant les compétences organisationnelles que fonctionnelles. Lors des réunions tenues avec la GRC partout au pays, des membres de tous les niveaux ont attiré l'attention sur le fait que, même s'ils connaissent le programme, ils ne voient pas l'intérêt de faire cet exercice. En effet, il semble que les superviseurs, les gestionnaires et les cadres supérieurs ne soient pas obligés de réaliser ces évaluations. Seulement 13 % des évaluations de rendement auraient été faites et consignées pour l'exercice financier 2006-2007.

Même si les évaluations sont effectuées annuellement, leur utilité est limitée puisque l'information n'est pas reprise de façon importante dans d'autres processus, comme le processus de promotion, la planification de la relève ou la planification de carrière. La GRC porte plus souvent attention aux erreurs commises qu'aux facteurs de réussite.

#### ***Recommandation 35 — Évaluations du rendement***

*À compter de maintenant, tous les membres et les employés de la GRC doivent recevoir une évaluation annuelle du rendement. Cette évaluation devrait comprendre les réalisations concrètes, mais également le travail réalisé à cette fin. Les résultats des évaluations du rendement pourront servir à déterminer les possibilités de formation, à identifier les leaders de demain et à appuyer les décisions visant des promotions.*

#### ***Recommandation 36 — Responsabilisation à l'égard de la réalisation des évaluations du rendement***

*Tous les membres ayant des responsabilités de gestion devraient être évalués pour ce qui est des évaluations du rendement qu'ils sont chargés de faire pour l'ensemble des membres sous leur supervision.*

### 3.3.4 Système de promotion

Le Groupe de travail a entendu de nombreuses plaintes au sujet du système de promotion, qu'on juge presque à l'unanimité inefficace, injuste et opaque. Ce système repose sur l'autoévaluation de ses propres compétences. Cette manière de faire requiert beaucoup de temps et encourage l'autopromotion plutôt que le travail d'équipe. Les résultats obtenus dans le cadre des évaluations du rendement ne sont pas un facteur déterminant dans le système de promotion.

L'examen que les membres doivent passer lorsqu'ils posent leur candidature pour obtenir une promotion au niveau de sous-officier fait l'objet de beaucoup de cynisme. Cet examen est jugé très subjectif et le système de cotation qualifié de non-réaliste. Quelques points de différence peuvent faire en sorte d'éliminer une personne du processus de promotion pendant deux ans. Les gens ont aussi l'impression que les membres de la Gendarmerie qui sont occupés n'ont pas le temps de préparer les documents écrits requis pour essayer d'obtenir un poste, tandis que les titulaires de postes administratifs ont tout le temps nécessaire. Nombre de personnes s'entendent pour dire qu'un examen a sa place dans le système de promotion, mais qu'il ne devrait être qu'un volet parmi d'autres. On devrait s'en servir pour

confirmer le niveau de connaissances, mais pas pour classer les candidats. Le processus de promotion ne doit pas seulement considérer les connaissances, mais également tenir compte du rendement, des compétences et des capacités. On doit également être en mesure d'évaluer le potentiel du candidat pour ce qui est d'assumer de nouvelles responsabilités.

Le système de promotion actuel ne permet pas de tenir compte du besoin de développer les compétences spécialisées au sein de la GRC. En raison du besoin de la Gendarmerie de développer des compétences spéciales, les membres ne peuvent pas être promus s'ils sont en cours de formation dans un domaine particulier. Une fois leur formation terminée, ils doivent souvent s'éloigner de leur domaine de spécialisation pour obtenir une promotion. Non seulement ce n'est pas un cheminement professionnel satisfaisant pour les membres, mais en plus on a de la difficulté à retenir les personnes qui ont les compétences requises dans un domaine de spécialité, en particulier dans le milieu de l'application des lois fédérales. Par exemple, les Services des sciences judiciaires et de l'identité ont affirmé qu'il faut cinq ans pour former des membres dans ces domaines, mais que souvent ces personnes quittent en raison de promotions dans des postes non liés au domaine.

***Recommandation 37 — Remanier le système de promotion***

*En priorité, la GRC doit remplacer le système de promotion en place par un système fondé sur le rendement, les compétences, les capacités et le potentiel du membre à assumer de nouvelles responsabilités. Les critères de promotion doivent être définis clairement et appliqués en toute transparence.*

***Recommandation 38 — Échec ou réussite aux examens***

*Les examens devraient être fondés sur une formule échec ou réussite, et les décisions liées aux promotions devraient être prises au regard d'une vaste gamme de réalisations et de capacités.*

### **3.4 Communications**

Dans le cadre des consultations, le Groupe de travail a entendu de nombreux exemples de manque de volonté organisationnelle ou d'incapacité à prendre des initiatives pour résoudre des problèmes de façon proactive ou à communiquer de façon efficace. Nous avons l'impression que la GRC est incapable de trouver un juste milieu entre les préoccupations légitimes liées à la protection des renseignements personnels et à la responsabilisation et le besoin de faire preuve d'ouverture et de transparence. La GRC limite ses communications aux rapports d'étape et aux résultats des enquêtes portant sur les plaintes déposées par le public, sans tenter de savoir si la population et les intervenants jouent vraiment un rôle actif et sont informés. Lorsque la GRC fait l'objet d'une mauvaise publicité et qu'elle ne réagit pas ou qu'elle ne fait rien pour remédier à la situation, la population a

moins de respect pour l'organisation, ce qui mine le moral des membres et des employés.

Les communications internes à la GRC sont également déficientes. Les décisions stratégiques de la haute direction ne sont pas bien communiquées aux membres et employés. La chaîne de commandement ne voit pas les communications internes comme une responsabilité « fondamentale », et par conséquent, les cadres se sentent peu ou pas obligés d'établir une communication efficace avec les employés. Les membres et les employés doivent pouvoir compter sur le fait qu'ils sont bien renseignés.

Les communications doivent faire partie intégrante de la formulation de politiques, du processus décisionnel et de la prestation des services. Des incidents survenus récemment ont fait ressortir les faiblesses du système de la GRC en matière de communications : lenteur des réponses; manque de transparence; et inexactitude des renseignements. L'approche réactionnelle actuelle a attisé l'incertitude et a miné la confiance de la population et des membres.

Le Groupe de travail croit que la GRC devrait revoir complètement ses fonctions liées aux affaires publiques et de communication. Nous encourageons la GRC à adopter une approche axée sur les affaires publiques, où les membres, les employés et les Canadiens sont bien informés. Un processus de gestion des crises devrait également être élaboré en vue d'améliorer la qualité et la rapidité de la communication opportune de l'information dont la haute direction a besoin pour prendre une décision et répondre rapidement et expressément aux médias et à la population.

***Recommandation 39 — Plan à l'égard des affaires publiques***

*La GRC devrait revoir complètement et développer ses fonctions liées aux affaires publiques par la mise en œuvre d'un plan comprenant une stratégie de communication interne et externe globale qui prévoit l'information adéquate des intervenants. Ce plan devrait également prévoir une stratégie de gestion qui permettra de répondre rapidement et expressément aux médias et à la population.*

***Recommandation 40 — Responsabilisation à l'égard des communications internes***

*La Gendarmerie devrait s'assurer que dans l'ensemble de la chaîne de commandement, les communications internes sont considérées comme une responsabilité fondamentale par chaque personne en position de leadership.*

## CHAPITRE 4: OBSTACLES NUISANT À UNE GESTION EFFICACE

Plusieurs obstacles culturels et structurels nuisent à l'efficacité de la gestion à la GRC.

### 4.1 Obstacles culturels nuisant à une gestion efficace

Nous avons noté un certain nombre d'attitudes et de valeurs à la GRC qui ont une incidence sur le processus décisionnel. Par exemple, nous avons entendu à plusieurs reprises qu'il existe une culture de peur et d'intimidation à la GRC, et que des personnes occupant un poste de commandement usent de leur pouvoir pour intimider les autres. Ce genre de comportements produit différents résultats. D'abord, les employés qui craignent les reproches de leurs supérieurs préfèrent ne rien faire — ou encore confier la responsabilité à quelqu'un d'autre — plutôt que de rendre une décision qui risque d'attirer des critiques. De plus, les mauvaises nouvelles ne sont pas rapportées aux échelons supérieurs. La haute direction n'est donc pas en mesure de s'attaquer aux problèmes qui surgissent parce qu'elle n'est pas informée de la situation; les personnes ne veulent pas leur présenter de mauvaises nouvelles. Nous reconnaissons la véracité des propos de l'ancienne commissaire Busson, qui a dit que si les mauvaises nouvelles sont désagréables, il est encore pire de ne pas les recevoir.

Nous avons également remarqué que l'organisme n'a pas vraiment de fonction de remise en question. Dans un premier temps, on pourrait penser qu'il s'agit simplement d'une caractéristique type d'un organisme paramilitaire. Nous sommes conscients qu'il est essentiel d'assurer un contrôle quand il s'agit de passer à l'action. Cependant, à bien des égards, la culture de contrôle à la GRC nuit à la prise de décisions en collaboration. Nous savons que des organismes possédant une structure semblable, les Forces

canadiennes par exemple, ont réussi à encourager la communication de commentaires constructifs dans le cadre du processus décisionnel.

### 4.2 Obstacles structurels nuisant à une gestion efficace

#### 4.2.1 Opérations

Le Groupe de travail a entendu à maintes reprises des membres du personnel dans les détachements et les autres unités opérationnelles que les responsables ne détiennent pas les pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions dans le cours normal des activités. Pour cette raison, ils perdent un temps précieux à obtenir les autorisations nécessaires de leurs supérieurs, grim pant la chaîne de commandement parfois jusqu'à la Direction générale. Cette façon de procéder engendre de la frustration et des retards, et nuit gravement à la capacité des détachements et des unités opérationnelles d'offrir des services de police efficaces.

Nous estimons que les décisions opérationnelles doivent être prises par les personnes le plus près de l'action, dans la mesure où elles sont capables de prendre une décision judicieuse. Autrement dit, il faudrait décentraliser le plus possible, tout en assurant la centralisation nécessaire pour garantir un rendement optimal. Les officiers les plus près de l'activité policière doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions opérationnelles en temps opportun. Selon nous, les principes suivants devraient servir à déterminer à qui revient le pouvoir décisionnel selon le cas :

- En ce qui concerne la délégation de pouvoirs et la prise de décisions, il importe d'évaluer raisonnablement les risques, tout en étant conscient que certains risques ne sont pas apparents.

- Les décisions doivent être rendues conformément à des politiques et des protocoles, qui ont été soigneusement étudiés et qui ont été approuvés au préalable.
- Les domaines de responsabilités doivent être clairement définis et sans équivoque.
- Il importe de reconnaître que des erreurs de jugement peuvent parfois survenir. Les erreurs raisonnables doivent être vues comme une occasion d'apprendre, et non comme une raison d'accroître la bureaucratie entourant le processus décisionnel ou de confier à un niveau supérieur ce genre de décisions.
- Si des erreurs de même nature ne cessent de se répéter, il y a lieu de déterminer si les politiques sont adéquates ou encore si la personne responsable a besoin de suivre une formation ou encore d'aide.

En ce qui concerne les deux principaux secteurs d'activités de la GRC, soit les services de police à contrat et les services de police fédérale, le Groupe de travail est d'avis que les décisions opérationnelles sont souvent prises au mauvais échelon. Le contrôle est beaucoup trop centralisé lorsqu'il s'agit des services de police à contrat, tandis qu'il manque de cohérence à l'égard des services de police fédérale.

#### 4.2.2 Services de police à contrat

En ce qui concerne les services de police à contrat, nous sommes d'avis qu'un plus grand pouvoir décisionnel sur le plan opérationnel devrait être confié aux commandants locaux dans les divisions. Les politiques de la Direction générale relatives à l'affectation de ressources, plus particulièrement en ce qui a trait aux priorités touchant les services policiers, devraient prévoir une délégation à l'échelon le plus bas possible. Nous sommes

convaincus que les personnes occupant un poste de commandement sont des gens très compétents et responsables qui sauront respecter les règles. D'ailleurs, des recours pourront être pris à l'encontre des quelques personnes qui s'en écarteront. Le personnel de première ligne doit agir rapidement pour répondre à des besoins pressants ou à des urgences; les responsables doivent donc être en mesure de prendre des décisions raisonnables dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Les membres de première ligne prennent des décisions de vie ou de mort chaque jour; il est donc ironique que l'on ne leur confie pas de simples pouvoirs administratifs.

Il existe une foule de preuves qu'il est conforme aux pratiques policières modernes de confier la responsabilité de la prise de décisions opérationnelles à des échelons locaux, mais ce n'est pas ce que fait la GRC. Par exemple, les difficultés et les enjeux auxquels fait face la GRC dans les administrations contractantes sont les mêmes que ceux auxquels se butent les organismes d'application de la loi locaux, comme les services de police de Halifax et de Calgary et ceux de l'Ontario et du Québec. Toutefois, contrairement à leurs homologues dans ces administrations, les commandants des détachements de la GRC ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour prendre un grand nombre des décisions quotidiennes leur permettant d'intervenir rapidement. Nous sommes conscients qu'au bout du compte ce sont souvent le commissaire et les officiers supérieurs qui sont tenus responsables des événements locaux. Nous sommes cependant convaincus que la Direction générale est trop éloignée des problèmes locaux pour prendre un grand nombre des décisions comme elle le fait actuellement. Il existe des moyens et des mécanismes pour tenir la Direction générale informée et pour assurer son intervention s'il y a lieu.

Nous estimons également que les autorités provinciales et locales devraient participer davantage à l'établissement des objectifs relatifs aux services de police dans les administrations contractantes. Nous avons appris que celles-ci contribuent rarement aux discussions avec les représentants de la Direction générale de la GRC à Ottawa concernant les services de police ou les questions stratégiques qui peuvent avoir une incidence sur leur domaine de responsabilités respectif. La plupart du temps, on ne fait que les informer des décisions.

Nous avons discuté longuement avec les autorités locales de leur relation avec le commandant local. Nous avons constaté que les relations entre le ministre ou le maire et le commandant local allaient de bonnes à excellentes. Tous ces intervenants ont insisté sur l'importance d'entretenir un dialogue ouvert, franc et empreint de respect afin de cultiver une relation harmonieuse et d'agir dans l'intérêt supérieur des contribuables. Compte tenu de l'importance des relations locales, nous sommes convaincus que les représentants provinciaux et locaux devraient avoir beaucoup à dire dans le choix des membres de la GRC qui rempliront des rôles clés au sein des divisions, des districts et des détachements. Nous avons d'ailleurs trouvé un exemple de cette façon de procéder dans la vallée du Bas-Fraser en Colombie-Britannique. Dans ce cas, la GRC avait établi une liste des candidats qu'elle jugeait qualifiés pour occuper un poste donné. Les représentants locaux ont interviewé chacun des candidats et ont choisi l'officier qui à leur avis répondait le mieux aux besoins de la collectivité compte tenu de ses intérêts, de son expérience et d'autres facteurs importants.

***Recommandation 41 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui concerne les services de police à contrat***

*La GRC devrait examiner les pouvoirs d'approbation afin de veiller à ce que les officiers les plus près de l'activité policière disposent des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions opérationnelles en temps opportun.*

***Recommandation 42 — Participation des partenaires contractuels***

*La Direction générale devrait accorder plus d'importance aux opinions et aux priorités des administrations contractantes et les faire participer de façon constructive aux décisions qui les touchent.*

#### 4.2.3 Services de police fédérale

Les services de police fédérale sont très différents des services de police à contrat. Toutefois, nous avons également relevé des problèmes liés au manque de délégation des pouvoirs pour ce secteur d'activités. Les enquêtes touchant des infractions liées à la drogue ou des activités de motards sont souvent entreprises par des équipes spéciales formées avec d'autres services de police. Dans ces cas, les membres de la GRC doivent pouvoir prendre des décisions et agir rapidement en fonction des événements et en tant que participants à part entière de ces équipes. Par conséquent, les politiques et les directives de la Direction générale doivent tenir compte des divers impératifs en matière d'enquête et de production de rapports qui s'appliquent à la police fédérale, ce qui pourrait mener à des régimes redditionnels très différents.

Par contre, dans d'autres cas, il est approprié de déléguer moins de pouvoirs. Par exemple, en cas d'infractions relatives à la sécurité nationale, il est raisonnable que la Direction générale exerce un contrôle serré. Il en est de même aussi pour la création et le fonctionnement des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Dans son rapport produit le 25 octobre 2007, Nick Le Pan, conseiller spécial auprès du commissaire, recommande à la haute direction d'exercer un contrôle étroit à l'égard de ces équipes.

***Recommandation 43 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui a trait aux services de police fédérale***

*La GRC devrait examiner et modifier ses politiques relatives à la délégation de pouvoirs afin de veiller à ce que les officiers responsables de la participation de la GRC à des équipes intégrées assurant des services de police fédérale puissent prendre les décisions nécessaires quant à l'affectation des ressources de la GRC en temps opportun dans les limites de politiques nationales soigneusement définies.*

### **4.3 Décisions administratives**

#### **4.3.1 Direction générale**

Au cours des consultations, le Groupe de travail a entendu de nombreuses plaintes au sujet de la Direction générale. Les commentaires recueillis traduisaient les plaintes générales selon lesquelles la Direction générale est dépassée, trop distante et détachée des enjeux auxquels est confronté le personnel de première ligne. Les membres estiment que la Direction générale est tenue par des règles et n'aime pas prendre de risque. Nous avons aussi

entendu que les politiques manquaient de coordination et d'intégration stratégiques dans tous les domaines fonctionnels de la GRC et que l'organisme est incapable de poursuivre jusqu'au bout la mise en œuvre de ses nouveaux programmes et nouvelles politiques. En particulier, les membres nous ont donné de nombreux exemples de nouveaux programmes introduits par la GRC sans que l'on n'ait adéquatement planifié leur mise en œuvre. Bref, les membres ne comprennent pas le rôle de la Direction générale et estiment que celle-ci ne les appuie pas adéquatement dans leurs activités policières. D'ailleurs, les membres du personnel travaillant à la Direction générale partagent nombre de ces préoccupations. Nous savons très bien que pour tout organisme, la tendance est de critiquer l'administration centrale. Toutefois, nous sommes portés à croire qu'il y a lieu de se pencher sur la question en raison du caractère invariable de ces commentaires.

Manifestement, la Direction générale a entre autres pour principale responsabilité d'établir des politiques qui s'appliquent à l'ensemble de l'organisation. Toutefois, il semble exister un manque de coordination en ce qui concerne le vaste éventail de politiques relevant de la Direction générale. Cette lacune a mené à l'établissement de politiques incohérentes, voire conflictuelles, au désarroi des membres sur le terrain. Nous avons également obtenu de nombreux exemples de programmes mis en place sans que l'on tienne vraiment compte des répercussions pour les membres dans les détachements et sans que l'on fournisse les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. L'exemple le plus courant était le SIRP.

La Direction générale peut donner des directives générales de haut niveau, mais il faut laisser aux divisions, aux districts et aux détachements le soin de mettre en pratique les politiques de la Direction générale en

respectant l'orientation donnée par cette dernière. Les commandants des divisions, des districts et des détachements doivent être investis des pouvoirs nécessaires pour interpréter et appliquer les politiques de la Direction générale d'une manière qui tient compte des conditions locales. En fait, il suffit de mettre en place un système d'examen périodiques des directives locales pour garantir l'uniformité nécessaire. Il est également possible de prendre des mesures correctrices si la politique de la Direction générale est mal interprétée ou n'est pas respectée.

Par ailleurs, il faut trouver un moyen de revigorer la Direction générale en permettant à des membres travaillant sur le terrain d'accéder à des postes à la Direction générale afin de mettre à profit les compétences et l'expérience récemment acquises avant de retourner sur le terrain.

La Direction générale aurait avantage à ce que son rôle et ses responsabilités soient clairement définis et bien compris. Un document expliquant ceux-ci pourrait être diffusé à l'échelle de l'organisme. Ce document pourrait aussi définir la relation entre la Direction générale et ses divisions. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique commune des grands organismes du secteur privé.

***Recommandation 44 — Rôles et responsabilités de la Direction générale***

*La Direction générale devrait mettre par écrit son mandat afin de définir ses rôles et responsabilités ainsi que sa relation avec les divisions.*

#### 4.3.2 Régionalisation

Partout au pays, des membres et des employés de tous les niveaux à la GRC,

ainsi que des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, ont communiqué au Groupe de travail leurs préoccupations quant à un aspect particulier de la structure organisationnelle de la GRC, soit la « régionalisation ». Mis à part quelques exceptions, il existait un consensus écrasant : la régionalisation sous sa forme actuelle ne fonctionne pas. Nous sommes d'accord.

Le personnel de soutien administratif dans chacune des régions a été placé sous le commandement d'un sous-commissaire, soit un officier occupant le deuxième rang le plus élevé à la GRC. Chaque sous-commissaire régional a également besoin d'un réseau de soutien et de bureaux, ce qui a entraîné des coûts généraux supplémentaires, parfois élevés.

Un grand nombre de sous-divisions ont été combinées pour former des districts. Les commandants des détachements se retrouvent loin de leurs supérieurs ou des personnes d'expérience pouvant leur prêter conseil. Cette mesure a également entraîné une diminution des services spécialisés dont les détachements ont besoin pour régler des affaires complexes de nature très délicate.

Par ailleurs, la présence d'un sous-commissaire régional a embrouillé ou compliqué la relation entre le commandant et le ministre ou les autorités de la province, surtout lorsque le sous-commissaire est présent dans la province. Dans les provinces où le sous-commissaire n'est pas présent physiquement, le rôle de celui-ci à l'égard des questions touchant les services de police provinciale n'est pas clair.

Le Groupe de travail n'a pas pu connaître les coûts de la régionalisation, étant donné qu'ils sont inclus dans différents budgets et qu'il est difficile de les dégager. Toutefois, la plupart des personnes avec qui nous nous

sommes entretenus sont d'avis que la régionalisation n'a pas permis de réaliser des économies ou d'améliorer la gestion.

La GRC est organisée en quatre régions qui fonctionnent toutes différemment. Mise en place il y a environ neuf ans, la régionalisation n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.

***Recommandation 45 — Régionalisation***

*Nous recommandons à la haute direction d'évaluer la structure régionale en place à la GRC pour déterminer s'il s'agit du moyen le plus économique et efficace de gérer un organisme aussi diversifié et complexe que la GRC.*

4.3.3 Structure de comité à l'appui du commissaire

L'État-major supérieur (EMS) constitue la principale source de conseils à l'appui du commissaire. Il est formé des huit sous-commissaires et d'autres membres de la direction (dont le conseiller en matière d'éthique, le surintendant principal de la Direction des politiques et de la planification stratégique, l'avocat général principal des Services juridiques, le commissaire adjoint des Affaires publiques et Services de communication et le chef de la vérification interne). Les membres du Comité exécutif national des relations fonctionnelles ont le statut d'observateurs.

L'EMS a un mandat officiel et se réunit régulièrement. Malgré tout, nous avons entendu que l'EMS n'a pas le soutien organisationnel dont il a besoin et manque d'uniformité dans ces décisions. Nous avons également appris, en ce qui concerne les présentations faites à l'EMS, que l'on ne s'attardait pas à la continuité ou à la qualité

du contenu, et que souvent l'on ne faisait pas une analyse approfondie du sujet. Par ailleurs, souvent, les présentations ne sont pas reliées au plan stratégique général de la GRC. À la limite, il semble que souvent les décisions prises par l'EMS ne sont pas mises en œuvre.

L'EMS serait plus efficace si l'on établissait un secrétariat chargé de veiller à ce que l'EMS puisse s'acquitter de son mandat. Le secrétariat s'assurerait que l'information transmise à l'EMS est pertinente, exacte et cohérente. Il exercerait un suivi des décisions de l'EMS et ferait rapport à cet organisme des résultats obtenus.

***Recommandation 46 — Secrétariat***

*La GRC devrait établir un secrétariat permanent chargé d'appuyer l'EMS.*

## CHAPITRE 5: MISE EN OEUVRE

### 5.1 Une vision pour l'avenir

Dans le cadre de notre travail, nous avons vite constaté qu'une GRC moderne se traduit par la mise en place d'une entité distincte. La GRC doit être dirigée par une équipe de gestion professionnelle. Une surveillance indépendante réalisée par une équipe civile permettra d'assurer une reddition de compte à l'endroit des Canadiens. De plus, la GRC doit établir ses propres priorités et définir clairement ses responsabilités. Toute demande adressée à la GRC est légitime. Toutefois, seule la Gendarmerie elle-même peut déterminer si elle dispose des fonds et des ressources nécessaires pour assumer une nouvelle responsabilité. De nouvelles demandes doivent être assorties de nouvelles ressources ou d'une révision des engagements pris. Aux termes de responsabilités clairement définies, on sera en mesure de consacrer le temps passé à équilibrer les demandes complexes à l'exécution des politiques essentielles qui visent à protéger les citoyens, les agents de police et l'intégrité de la GRC.

La GRC munie de nouveaux outils et revitalisée que nous envisageons continuera d'attirer de nouvelles recrues, des jeunes, qui ont à cœur le bien de leurs collectivités et de leur pays. Tout au long de leur carrière, la GRC leur transmettra les connaissances nécessaires et assurera leur formation; elle se montrera engagée à l'égard de la sécurité et du bien-être de ses membres et de ses employés. La GRC formera des leaders aux solides compétences en gestion et en éthique. Les leaders actuels, et la prochaine génération, géreront la GRC comme une organisation de classe mondiale, suivant la formule : services de police éprouvés, gouvernance adéquate et gestion efficace.

Une GRC moderne doit être plus qu'un idéal. On doit en faire une entité concrète à l'égard de laquelle ses membres et tous ses employés sont prêts à s'engager dans les meilleurs délais possible. Dans le présent rapport, nous proposons un plan à suivre pour apporter des changements essentiels sur le plan de la gouvernance, de la culture et de la responsabilisation de la GRC. Nous estimons que ces changements permettront de rétablir la confiance à l'égard de la Gendarmerie.

### 5.2 Conseil de mise en oeuvre

Le présent rapport fait état des changements fondamentaux à apporter à la structure de gouvernance et au cadre de responsabilisation de la GRC. Le Groupe de travail croit qu'une mise en œuvre rapide et ordonnée de chacune des recommandations est essentielle pour permettre à la GRC d'assurer les services de police efficaces auxquels la population s'attend. La portée de ces changements est considérable. On prévoit la création de nouvelles entités et de nouvelles équipes qui doivent être établies au sein de la GRC aux fins de la gestion des ressources humaines et des questions financières. De nouveaux pouvoirs doivent également être délégués à la GRC par certaines entités gouvernementales en place. Bon nombre de ces changements nécessiteront des modifications législatives, une entreprise qui doit être gérée minutieusement selon les processus établis.

Au cours des dernières décennies, les membres ont été soumis à d'innombrables initiatives visant des changements. Certaines de ces initiatives se sont conclues par une réussite, mais un grand nombre ont échoué et d'autres ont été abandonnées en cours de route. Bien que la plupart semblaient, avec le recul, bien conçues, leur mise en œuvre

n'a pas été réalisée au moyen de plans ou de ressources adéquates. Le Groupe de travail estime que la GRC, selon sa structure actuelle, n'est pas prête à subir des changements. La préparation de l'organisme aux changements nécessitera l'engagement des membres et des employés à tous les niveaux et l'alignement des processus, des infrastructures clés, de la culture organisationnelle et de la direction. La mise en œuvre des changements demande une planification rigoureuse ainsi que la détermination et la participation active de la GRC et du gouvernement fédéral.

Le temps présente également un défi. Même si le processus de changement comporte un grand nombre d'étapes qui doivent être mûrement réfléchies et ordonnées, les problèmes auxquels font face la GRC, ses membres et ses employés doivent être réglés rapidement.

Le Groupe de travail estime qu'une aide externe est nécessaire pour guider et diriger le processus de changement afin de le mener à bien dans les plus brefs délais. Par conséquent, nous recommandons de mettre sur pied dès que possible un conseil de mise en œuvre dont le mandat sera de conseiller le gouvernement et la GRC sur tous les éléments du processus de changement.

Le mandat du Conseil prévoit les fonctions de base suivantes :

- établir un échéancier de réforme comportant des étapes et des dates butoirs pour chaque étape essentielle dans le cadre du processus de changement;
- conseiller les parlementaires, les fonctionnaires et la GRC sur les modifications à apporter à la *Loi sur la GRC* et à d'autres dispositions législatives fédérales;
- conseiller et aider la GRC à établir la capacité définie dans le chapitre 1 et aborder les questions soulignées dans les chapitres 3 et 4;
- assurer la prestation de conseils et de soutien pour ce qui est de la formation et de l'habilitation du Conseil de gestion;
- assurer la prestation de conseils en ce qui a trait à la délégation des pouvoirs mentionnés au chapitre 1;
- assurer la prestation de conseils et de soutien à l'égard de la création de la CIEPSA et de la succession en règle des activités de la CPP et du CEE à cet organisme;
- élaborer et exécuter un plan de mise en œuvre;
- rendre compte périodiquement de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport au ministre, au commissaire et à la population canadienne.

Le Groupe de travail recommande que le Conseil de mise en œuvre soit formé d'au plus sept Canadiens qui ont l'expérience, l'expertise et la renommée nécessaires pour diriger le processus de gestion du changement. Le commissaire, ou son représentant, devrait être un membre du Conseil nommé d'office, sans droit de vote.

Nous recommandons que les nominations au Conseil soient en vigueur jusqu'au plus tard le 31 décembre 2009, et de veiller à ce que le Conseil de gestion soit prêt à superviser les changements qui n'auront pas été encore concrétisés.

Bien que le Groupe de travail laisse l'établissement des dates de compte rendu à la discrétion du Conseil, nous recommandons que le premier rapport d'étape soit rendu public au plus tard le 30 juin 2008. Par la suite, des rapports devront être présentés au moins tous les six mois.

***Recommandation 47 — Conseil de mise en œuvre***

*Le gouvernement devrait immédiatement nommer les membres du Conseil de mise en œuvre selon les exigences de nomination, le mandat et les autres caractéristiques définies dans le chapitre 5.*

### **5.3 Équipe de gestion du changement à la GRC**

Le Groupe de travail reconnaît que la mise en œuvre des changements d'envergure recommandés dans le présent rapport consistera un facteur supplémentaire de stress pour une organisation qui est déjà poussée au-delà de ses capacités. Toutefois, les problèmes sur lesquels nous sommes penchés ont été signalés par les membres et les employés eux-mêmes. Des personnes à tous les niveaux, du plus petit détachement à la Direction générale, réclament des changements. Partout où nous sommes allés, des gens se sont présentés à nous pour partager leurs points de vue sur l'amélioration de la GRC, tantôt avec beaucoup de conviction, tantôt avec grande passion. Nous croyons que cette énergie peut être canalisée dans la mise en œuvre des changements recommandés, et pour accomplir plus encore. Les membres et les employés de la GRC sont prêts à participer, mais les responsables à tous les niveaux devront faire preuve d'un leadership à toute épreuve et d'une détermination inébranlable.

À la lumière des discussions tenues avec le commissaire Elliott et l'équipe directrice de gestion qu'il a mis sur pied pour nous aider dans notre travail, nous savons que les cadres supérieurs ressentent également l'urgence de la situation; ils sont également prêts à s'attaquer à ce défi.

Le Groupe de travail recommande que la GRC établisse une équipe interne de gestion du changement formée de membres et d'employés engagés à temps plein pendant la période de transition. Bien qu'il incombe à la haute direction d'assurer le leadership, la participation des membres et des employés à tous les niveaux sera essentielle. L'équipe de gestion du changement travaillera en étroite collaboration avec le Conseil de mise en œuvre et les leaders du gouvernement pour ce qui est de l'établissement d'échéanciers et d'étapes, de même que de l'élaboration et l'exécution d'un plan de mise en œuvre.

La participation et la collaboration de tous permettront de concrétiser les changements nécessaires.

***Recommandation 48 — Équipe de gestion du changement à la GRC***

*La GRC devrait établir une équipe interne de gestion du changement formée de membres et d'employés consacrés à temps plein à la planification, à la coordination et à la mise en œuvre des changements recommandés dans le présent rapport. Bien qu'il incombe à la haute direction d'assurer le leadership, la participation continue des membres et des employés à tous les niveaux sera essentielle.*

### **5.4 Financement provisoire**

Il est probable que la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent

rapport nécessite le versement ponctuel de fonds additionnels de la part du gouvernement fédéral. Bien que le Groupe de travail ait été informé des nombreuses sphères d'activité où le financement insuffisant restreint la prestation de services efficaces, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si le financement global de la GRC est adéquat ni si des fonds en surplus pourraient être débloqués pour le financement du processus de changement.

***Recommandation 49 — Financement provisoire***

*Des ressources suffisantes doivent être allouées pour la mise en œuvre de ces recommandations afin qu'il n'en coûte pas davantage en ressources à la GRC, qui est déjà surchargée de travail.*

## ANNEXE A MANDAT

Attendu que le rapport intitulé *Une question de confiance : Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC*, en date du 15 juin 2007, présente certaines 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;

Attendu que l'enquêteur indépendant a recommandé la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'examiner les questions relatives à la GRC portant sur la gouvernance et les changements culturels,

À ces causes, sur recommandation du premier ministre et conformément à 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 (Ontario), à titre de président du Groupe de travail sur la gouvernance et les changements culturels dans la GRC, à titre amovible, pour un mandat se terminant le 31 décembre 2007; précise que le mandat du Groupe de travail devrait comprendre les tâches suivantes :

(i) examiner les problèmes de la GRC énoncés dans le *Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC* et formuler des recommandations sur les questions suivantes :

(A) examiner la structure interne de gestion de la GRC, y compris les comités et les directions, et les moyens de s'assurer que ceux-ci sont mandatés en bonne et due forme, conformément aux principes modernes de responsabilisation et de transparence en matière de gouvernance;

(B) examiner les moyens d'intégrer une fonction de remise en question et de surveillance dans la gestion interne de la GRC, notamment l'intégration efficace de cette fonction dans la structure et la culture d'une organisation policière moderne;

(C) déterminer des moyens de s'assurer que la haute direction rende des comptes comme il se doit;

(D) déterminer un processus qui verra mieux à ce que le commissaire et la haute direction établissent et maintiennent une structure éthique appropriée, fondée sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC;

(E) veiller à ce que la politique de divulgation en milieu de travail de la GRC soit appropriée et à ce que soient mis en place des mécanismes pour assurer la protection contre les représailles et, le cas échéant, à prendre des mesures correctives claires et catégoriques;

- (F) 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;
- (G) examiner les moyens de favoriser la responsabilisation et l'efficacité du code de discipline de la GRC dans le cadre de la loi et du règlement sur la GRC, y compris des améliorations possibles au code de déontologie et à la période de prescription d'un an;
- (H) 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;
- (ii) prendre tous les moyens nécessaires pour une exécution rapide et conforme des travaux du Groupe de travail, y compris l'examen de tous les dossiers pertinents et la tenue de consultations auprès des cadres supérieurs du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la GRC et d'autres personnes, 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 bilingue sur les recommandations du Groupe de travail, y compris les recommandations visant à modifier la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et son règlement.

**ANNEXE B**  
**BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU GROUPE DE**  
**TRAVAIL SUR LA GRC**

**DAVID BROWN, c.r.**

David Brown, c.r., est actuellement avocat chez Davies Ward Phillips & Vineberg s.r.l., où il est retourné après avoir servi un mandat de sept ans à titre de président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO). Avant d'assumer la présidence de la CVMO, il a été associé principal en droit des sociétés au sein de l'ancêtre du cabinet Davies Ward Phillips & Vineberg pendant 29 ans; il se spécialisait dans les fusions et acquisitions, le financement des entreprises et les réorganisations.

M<sup>e</sup> Brown a joué un rôle marquant au sein de plusieurs organismes de réglementation nationaux et internationaux. Plus récemment, Me Brown a été nommé enquêteur indépendant pour réviser 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.

M<sup>e</sup> Brown a obtenu un baccalauréat en génie civil de l'Université Carleton en 1963 et un baccalauréat en droit de l'Université de Toronto en 1966. Il a été nommé conseiller de la Reine en 1984, et l'Université McMaster lui a décerné un doctorat honorifique en droit en 2005.

**LINDA BLACK, LL.M.**

Linda Black est actuellement membre du Law Enforcement Review Board d'Alberta, un tribunal quasi judiciaire indépendant chargé d'entendre des appels de citoyens ayant trait aux services de police. M<sup>me</sup> Black a aussi été avocate générale à l'Université de Calgary et elle a occupé des postes supérieurs au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. Elle joue un rôle actif au sein de plusieurs conseils d'administration, notamment au sein du conseil des gouverneurs du Mount Royal College ainsi que du Board of Certified Management Accountants d'Alberta.

M<sup>me</sup> Black a fait des études de premier cycle en économie à l'Université Memorial de Terre-Neuve. Elle a également obtenu un baccalauréat en droit de l'Université Dalhousie ainsi qu'une maîtrise en droit, plus précisément en rédaction législative, de l'Université d'Ottawa. Elle est membre du Barreau d'Alberta et du Barreau de Terre-Neuve-et-Labrador.

**RICHARD DROUIN, C.C., O.Q., c.r.**

Richard Drouin est avocat-conseil chez McCarthy Tétrault, s.r.l. Il est le président du conseil de North American Electric Reliability Corporation (NERC) et, jusqu'à tout récemment, il était président du conseil d'Abitibi-Consolidated Inc. et de Stelco Inc. Il a aussi été président du conseil et chef de la direction d'Hydro-Québec. Avant d'entrer à Hydro-Québec, M. Drouin pratiquait le droit privé à Québec et à Montréal, se spécialisant en droit commercial, en droit des sociétés et en relations industrielles.

Il a occupé plusieurs postes d'importance au sein d'organisations internationales œuvrant dans le secteur de l'électricité et des services publics. Il est également membre de la Table ronde

nationale sur l'environnement et l'économie et membre du bureau des gouverneurs des Académies canadiennes.

M. Drouin a obtenu un baccalauréat ès arts de l'Université de Montréal et une licence en droit de l'Université Laval, à Québec. M. Drouin est compagnon de l'Ordre du Canada et officier de l'Ordre national du Québec.

### **NORMAN INKSTER, O.C., LL.D**

Norman Inkster et le président de Inkster Incorporated, qui offre une vaste gamme de services de consultation. Il est un expert reconnu sur la scène nationale et internationale dans le domaine de l'application des lois et des enquêtes judiciaires, et il a dirigé ou géré directement des centaines d'enquêtes partout au monde.

M. Inkster a mené une carrière exemplaire de 36 ans dans la Gendarmerie royale du Canada, où il a gravi les échelons pour parvenir au poste de commissaire. Il a aussi été président d'INTERPOL.

M. Inkster a dirigé des examens de l'efficacité et de la sécurité de grands organismes d'application de la loi, de sociétés par actions et d'organisations internationales. Il a été conseiller spécial auprès du vérificateur général du Canada et, à la suite des événements du 11 septembre 2001, il a été nommé conseiller spécial du gouvernement de l'Ontario relativement aux questions de sécurité.

M. Inkster détient un baccalauréat ès arts de l'Université du Nouveau-Brunswick, où il a étudié la sociologie et la psychologie. Cette même université lui a également décerné un doctorat honorifique en droit. En 1995, il a été nommé Officier de l'Ordre du Canada.

### **LARRY MURRAY**

Larry Murray a occupé plusieurs postes supérieurs au sein de la fonction publique et des Forces canadiennes.

Après avoir terminé ses études à l'Université Carleton d'Ottawa, il a servi en mer à bord de divers navires, dont en tant que commandant des NSCM CHALEURS, MIRAMICHI et IROQUOIS, et commandant de la 1<sup>re</sup> Escadre de destroyers du Canada. Il a ensuite occupé divers postes, y compris sous-chef d'état-major de la Défense, commandant du Commandement maritime, vice-chef d'état-major et, enfin, chef d'état-major de la Défense par intérim d'octobre 1996 à septembre 1997.

M. Murray a pris sa retraite des Forces canadiennes alors qu'il était vice-amiral. Il est alors entré à l'administration publique fédérale à titre de sous-ministre délégué de Pêches et Océans. Il est devenu sous-ministre des Anciens Combattants en août 1999, puis sous-ministre de Pêches et Océans en avril 2003. Il a pris sa retraite en août 2007.

En 1993, M. Murray a été nommé officier de l'Ordre du mérite militaire.

**ANNEXE C**  
**LISTE DES RECOMMANDATIONS**

***Recommandation 1 — Conversion de la GRC en une entité distincte***

*La GRC devrait devenir un employeur distinct et obtenir la pleine autorité sur la gestion de ses finances dans le cadre des pouvoirs de dépenser approuvés par le Parlement.*

***Recommandation 2 — Conseil de gestion***

*Le Parlement du Canada devrait adopter des dispositions législatives le plus rapidement possible pour la mise sur pied d'un Conseil de gestion au sein de la GRC qui serait responsable de la gérance de son organisation et de son administration, ce qui comprend la surveillance de la gestion de ses finances, de ses ressources, de ses services, de ses biens, de son personnel et de ses approvisionnements.*

***Recommandation 3 — Création d'une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC***

Le Parlement du Canada devrait adopter le plus rapidement possible une loi établissant une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC, dotée de tous les attributs mentionnés au chapitre 2; la CIEPSA devrait être établie dès que possible après l'adoption de la législation et entreprendre ses activités dès lors.

***Recommandation 4 — Capacité de respecter ses engagements***

*La GRC devrait évaluer ses besoins organisationnels en tenant compte de ses engagements actuels et futurs. Elle devrait disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de toutes ses responsabilités à l'égard des services de police contractuels et de services de police fédérale, et devrait pouvoir consacrer des ressources afin d'exercer les responsabilités s'inscrivant dans le cadre d'une planification horizontale raisonnable.*

***Recommandation 5 — Indemnité de service septentrional***

*En ce qui concerne les postes dans les régions éloignées et dans le Nord, la GRC devrait travailler avec le Conseil du Trésor pour que les membres qui sont prêts à travailler dans ces régions soient rémunérés de manière juste et raisonnable.*

***Recommandation 6 — Engagements à offrir de nouveaux services***

*La GRC devrait instaurer des mesures afin de ne s'engager en aucun cas à offrir un nouveau service ou à modifier un service existant sans d'abord vérifier si les ressources humaines et l'équipement nécessaires peuvent être déployés sans compromettre la capacité de la Gendarmerie de s'acquitter de ses responsabilités existantes. Si elle décide d'offrir un nouveau service, elle devrait revoir ses priorités en conséquence.*

### ***Recommandation 7 — Étude touchant l'efficacité***

*La GRC devrait immédiatement entreprendre une étude sur l'efficacité afin de déterminer si les employés d'expérience accomplissent des tâches qui devraient plutôt être effectuées par des employés possédant des compétences spécialisées, afin de s'assurer que les employés utilisent leur formation et leur expérience de la façon la plus productive possible.*

### ***Recommandation 8 — Soutien administratif***

*La GRC devrait immédiatement se doter d'un personnel administratif afin de permettre aux membres de se consacrer davantage aux activités policières essentielles.*

### ***Recommandation 9 — Rémunération juste pour les heures travaillées***

*Les membres et les employés de la GRC devraient être rémunérés pour les heures travaillées en dehors ou en sus des heures de travail habituelles.*

### ***Recommandation 10 — Formation pratique***

*Il faut réitérer l'importance de la politique relative à la formation pratique et l'appliquer sans exception.*

### ***Recommandation 11 — Politique sur les renforts***

*Nous accueillons favorablement l'annonce récente de la GRC touchant sa politique sur les renforts et nous encourageons l'organisation à la mettre pleinement en œuvre le plus rapidement possible.*

### ***Recommandation 12 — Santé et bien-être***

*La GRC devrait tenir compte de la santé et le bien-être des membres et des employés dans toutes ses décisions stratégiques et opérationnelles, peu importe le niveau.*

### ***Recommandation 13 — Incapacité***

*La GRC devrait agir rapidement chaque fois qu'un membre ou un employé est blessé dans l'exercice de ses fonctions ou qu'il est touché par une incapacité, faisant en sorte qu'il ne peut reprendre pleinement ses fonctions. Dans ces circonstances, la GRC ne devrait épargner aucun effort pour faciliter le retour au travail de la personne le plus rapidement possible, et entre-temps, elle devrait lui fournir un soutien financier approprié ou autre soutien adéquat. Lorsque le membre ou l'employé ne peut pas retourner au travail, la GRC devrait tout mettre en œuvre pour aider celui-ci à réintégrer la population active, que ce soit à la GRC ou ailleurs.*

### ***Recommandation 14 — Respect de l'éthique dans la pratique***

*La haute direction de la GRC devrait veiller à ce que les principes éthiques servent de fondement à toutes les fonctions de gestion et d'administration et à ce qu'ils fassent partie intégrante de toutes les activités policières.*

**Recommandation 15 — Sensibilisation à l'éthique**

*L'approche adoptée à l'égard de la formation sur l'éthique pour les recrues devrait être étendue à l'échelle de l'organisation et devrait être continuellement renforcée; des séances d'appoint devraient être offertes.*

**Recommandation 16 — Modifier immédiatement le régime disciplinaire**

*La GRC devrait immédiatement mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport Lordon (y compris les modifications que la direction estime nécessaires) afin d'accélérer le processus et le rendre moins accusatoire.*

**Recommandation 17 — Organisme disciplinaire central**

*La GRC devrait immédiatement mettre en place un organisme disciplinaire central afin d'assurer l'intégration, la planification, la surveillance et la reddition de comptes.*

**Recommandation 18 — Éliminer les arriérés**

*La GRC devrait éliminer les graves arriérés que connaît actuellement le régime disciplinaire.*

**Recommandation 19 — Résolution rapide et informelle**

*La GRC devrait s'engager, au plus haut niveau possible, à adopter des principes permettant un règlement rapide et informel à l'échelon le plus bas.*

**Recommandation 20 — Délai d'un an**

*La GRC devrait établir un délai raisonnable pour commencer et terminer les enquêtes en tenant compte de la complexité de certains dossiers. Ces délais ne devraient dépasser six mois qu'en de rares exceptions. Le Groupe de travail ne recommande pas de changer le délai actuel d'un an à moins que la GRC puisse demander au CIEPSA plus de temps afin de faciliter une enquête criminelle concomitante.*

**Recommandation 21 — Processus internes**

*Au moment d'apporter des modifications à la Loi sur la GRC pour créer le CIEPSA, il faudrait apporter des modifications corrélatives afin de simplifier la procédure de règlement de griefs et le régime disciplinaire.*

**Recommandation 22 — Divulgarion en milieu de travail**

*La GRC doit respecter l'esprit de la LPFDAR, veiller à son application à l'échelle de l'organisme et assurer les ressources nécessaires pour une application harmonisée et efficace. Une fois formé, le conseil de gestion doit surveiller l'efficacité des processus et prendre les mesures nécessaires pour répondre aux objectifs de la Loi.*

**Recommandation 23 — Rôle des RRF**

*Les RRF devront se concentrer entièrement sur les relations de travail et être ainsi indépendants de la haute direction. Ils ne devront pas agir à titre d'observateurs à l'EMS; ils serviront deux mandats tout au plus; après quoi, ils reprendront leurs fonctions initiales.*

**Recommandation 24 — Sous-officiers opérationnels**

*Les sous-officiers opérationnels devront avoir des occasions officielles de participer aux activités de leadership et de gestion à la GRC en contribuant aux politiques qui touchent la prestation des services de police.*

**Recommandation 25 — Catégorisation des postes de membres réguliers**

*La GRC doit passer des études à l'action pour rationaliser la fonction « civile » à la GRC. Seuls les postes nécessitant clairement le statut d'agent de la paix, une formation d'agent de la paix et l'expérience des agents de la paix devront être classifiés MR. Tous les autres postes devraient être occupés par une personne n'ayant pas les antécédents d'un agent de la paix.*

**Recommandation 26 — Fusion des catégories de postes civils**

*La GRC devra déterminer si deux catégories d'employés civils sont requises à la GRC.*

**Recommandation 27 — Employés civils temporaires**

*La GRC doit prendre des mesures immédiates pour examiner les cas des employés qui sont ECT en permanence et qui n'ont pas les avantages sociaux dont bénéficient les autres employés.*

**Recommandation 28 — Commandant de la Direction générale**

*Nous recommandons de recréer un poste de commandant de la Direction générale.*

**Recommandation 29 — Recrutement**

*La GRC doit simplifier son processus de recrutement. Elle doit faire preuve de transparence et s'assurer de répondre plus rapidement aux personnes qui manifestent un intérêt à rejoindre la Gendarmerie à titre de recrue.*

**Recommandation 30 — Rémunération des cadets**

*Pour demeurer concurrentielle, la GRC devrait rémunérer ses cadets pendant leur formation de six mois au Dépôt, selon une échelle de rémunération qui rivalise celle des autres services de police.*

**Recommandation 31 — Études préalables**

*La GRC doit faire preuve d'une plus grande ouverture et volonté, et accepter de recruter des membres par d'autres moyens afin d'assurer les compétences spécialisées et l'expérience*

*requis. Le Groupe de travail estime qu'à long terme, la GRC devrait également imposer un diplôme d'études postsecondaires comme préalable au recrutement.*

### ***Recommandation 32 — Éducation et formation***

*La GRC doit de nouveau se tourner vers l'éducation et la formation afin de veiller à ce que les agents aient les connaissances nécessaires pour assumer des responsabilités de gestion. Les membres devraient pouvoir bénéficier d'une formation continue en leadership tout au long de leur carrière. La GRC devrait cibler les membres démontrant un potentiel pour des études supplémentaires et les appuyer dans leur formation postsecondaire.*

### ***Recommandation 33 — Recherche***

*La GRC doit établir une nouvelle capacité de recherche afin de permettre à ses membres de s'intéresser aux développements dans le milieu de l'application de la loi et de suivre l'évolution des techniques policières modernes.*

### ***Recommandation 34 — Compétence en leadership***

*La GRC devrait s'assurer que des profils de compétences précis et détaillés régissent les postes supérieurs de leadership. On doit veiller à ce que ces profils soient actuels et tiennent compte des responsabilités policières d'aujourd'hui.*

### ***Recommandation 35 — Évaluations du rendement***

*À compter de maintenant, tous les membres et les employés de la GRC doivent recevoir une évaluation annuelle du rendement. Cette évaluation devrait comprendre les réalisations concrètes, mais également le travail réalisé à cette fin. Les résultats des évaluations du rendement pourront servir à déterminer les possibilités de formation, à identifier les leaders de demain et à appuyer les décisions visant des promotions.*

### ***Recommandation 36 — Responsabilisation à l'égard de la réalisation des évaluations du rendement***

*Tous les membres ayant des responsabilités de gestion devraient être évalués pour ce qui est des évaluations du rendement qu'ils sont chargés de faire pour l'ensemble des membres sous leur supervision.*

### ***Recommandation 37 — Remanier le système de promotion***

*En priorité, la GRC doit remplacer le système de promotion en place par un système fondé sur le rendement, les compétences, les capacités et le potentiel du membre à assumer de nouvelles responsabilités. Les critères de promotion doivent être définis clairement et appliqués en toute transparence.*

**Recommandation 38 — Échec ou réussite aux examens**

*Les examens devraient être fondés sur une formule échec ou réussite, et les décisions liées aux promotions devraient être prises au regard d'une vaste gamme de réalisations et de capacités.*

**Recommandation 39 — Plan à l'égard des affaires publiques**

*La GRC devrait revoir complètement et développer ses fonctions liées aux affaires publiques par la mise en œuvre d'un plan comprenant une stratégie de communication interne et externe globale qui prévoit l'information adéquate des intervenants. Ce plan devrait également prévoir une stratégie de gestion qui permettra de répondre rapidement et expressément aux médias et à la population.*

**Recommandation 40 — Responsabilisation à l'égard des communications internes**

*La Gendarmerie devrait s'assurer que dans l'ensemble de la chaîne de commandement, les communications internes sont considérées comme une responsabilité fondamentale par chaque personne en position de leadership.*

**Recommandation 41 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui concerne les services de police à contrat**

*La GRC devrait examiner les pouvoirs d'approbation afin de veiller à ce que les officiers les plus près de l'activité policière disposent des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions opérationnelles en temps opportun.*

**Recommandation 42 — Participation des partenaires contractuels**

*La Direction générale devrait accorder plus d'importance aux opinions et aux priorités des administrations contractantes et les faire participer de façon constructive aux décisions qui les touchent.*

**Recommandation 43 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui a trait aux services de police fédérale**

*La GRC devrait examiner et modifier ses politiques relatives à la délégation de pouvoirs afin de veiller à ce que les officiers responsables de la participation de la GRC à des équipes intégrées assurant des services de police fédérale puissent prendre les décisions nécessaires quant à l'affectation des ressources de la GRC en temps opportun dans les limites de politiques nationales soigneusement définies.*

**Recommandation 44 — Rôles et responsabilités de la Direction générale**

*La Direction générale devrait mettre par écrit son mandat afin de définir ses rôles et responsabilités ainsi que sa relation avec les divisions.*

**Recommandation 45 — Régionalisation**

*Nous recommandons à la haute direction d'évaluer la structure régionale en place à la GRC pour déterminer s'il s'agit du moyen le plus économique et efficace de gérer un organisme aussi diversifié et complexe que la GRC.*

**Recommandation 46 — Secrétariat**

*La GRC devrait établir un secrétariat permanent chargé d'appuyer l'EMS.*

**Recommandation 47 — Conseil de mise en œuvre**

*Le gouvernement devrait immédiatement nommer les membres du Conseil de mise en œuvre selon les exigences de nomination, le mandat et les autres caractéristiques définies dans le chapitre 5.*

**Recommandation 48 — Équipe de gestion du changement à la GRC**

*La GRC devrait établir une équipe interne de gestion du changement formée de membres et d'employés consacrés à temps plein à la planification, à la coordination et à la mise en œuvre des changements recommandés dans le présent rapport. Bien qu'il incombe à la haute direction d'assurer le leadership, la participation continue des membres et des employés à tous les niveaux sera essentielle.*

**Recommandation 49 — Financement provisoire**

*Des ressources suffisantes doivent être allouées pour la mise en œuvre de ces recommandations afin qu'il n'en coûte pas davantage en ressources à la GRC, qui est déjà surchargée de travail.*