



## ARCHIVED - Archiving Content

### Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

## ARCHIVÉE - Contenu archivé

### Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



Commission for  
Public Complaints Against the  
Royal Canadian Mounted Police

Commission des  
plaintes du public contre la  
Gendarmerie royale du Canada

**Plainte déposée par le Président sur la divulgation par la GRC d'une enquête criminelle qu'elle a lancée concernant une infraction possible à la sécurité en ce qui a trait au régime fiscal des dividendes et des fonds de titre à revenus fixes du gouvernement fédéral**

---

**Rapport final**

**31 mars 2008**

Canada

## RAPPORT FINAL DU PRÉSIDENT

### CONTEXTE

Le 23 novembre 2005, peu après 17 h, M. Ralph Goodale, qui était à l'époque ministre des Finances, annonçait un allégement fiscal sur les fiducies de revenu ainsi que des changements au régime fiscal des dividendes de sociétés canadiennes. Cette annonce a été précédée par une augmentation du cours de l'action et du nombre de transactions sur les titres de certaines sociétés versant des dividendes importants et les fiducies de revenu, ce qui laissait croire qu'il y avait peut-être eu des fuites quant au contenu de l'annonce de M. Goodale.

Le 28 novembre 2005, M<sup>me</sup> Judy Wasylycia-Leis, députée de la circonscription Winnipeg-Nord et porte-parole néo-démocrate (NPD) des Finances, a envoyé une lettre au commissaire de la GRC de l'époque, M. Giuliano Zaccardelli (**Annexe A**). Dans sa lettre, elle demandait que l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF) « vérifie » s'il y avait effectivement eu un délit d'initié.

Le 23 décembre 2005, le commissaire Zaccardelli a envoyé par télécopieur à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis une lettre dans laquelle il indiquait que la question avait été examinée et que la GRC amorcerait une enquête criminelle (**Annexe B**). Le 28 décembre 2005, M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis a affiché la lettre du commissaire sur son site Web, et le NPD a diffusé un communiqué de presse au sujet de la lettre. Dans la soirée du 28 décembre 2005, la GRC a diffusé son propre communiqué de presse indiquant que la GRC entreprendrait une enquête criminelle (**Annexe C**). Le communiqué de presse de la GRC indiquait qu'elle ne possédait aucune preuve d'actes illégaux ou répréhensibles de la part de quiconque faisant l'objet de l'enquête, y compris M. Goodale.

Le 1<sup>er</sup> février 2007, en ma qualité de président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, j'ai déposé une plainte en vertu du paragraphe 45.37(1) de la *Loi sur la GRC*. Dans la plainte (**Annexe D**), je tentais de déterminer si les agents de la GRC qui ont transmis les renseignements ont respecté les politiques, les méthodes, les lignes directrices et les exigences réglementaires en ce qui a trait à la divulgation de tels renseignements et si les politiques, les méthodes et les lignes directrices en la matière permettent en effet de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée.

Conformément à la *Loi sur la GRC*, la GRC a enquêté sur les plaintes et m'a fourni un Rapport final daté du 5 février 2008. Dans le Rapport final de la GRC (**Annexe E**), signé par le sous-commissaire William Sweeney, il est indiqué que la GRC « [Traduction] n'avait pas de politique portant sur la notification des plaignants quant à l'intention de la GRC de tenir une enquête criminelle sur les allégations qui ont été portées à son attention » et que l'enquête « [Traduction] n'avait pas permis de conclure à une contravention des textes législatifs et réglementaires ». La GRC a toutefois reconnu que « [Traduction] le fait de préciser le nom d'une personne en particulier, en l'espèce M. Goodale, n'était pas conforme aux pratiques antérieures ». En ce qui concerne ma deuxième allégation, à savoir « si les politiques, les

méthodes et les lignes directrices en la matière permettent en effet de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée », le sous-commissaire Sweeney a remis en question la compétence de la Commission pour ce qui est d'examiner la question en répondant : « [Traduction] Comme vous le savez, la Partie VII de la *Loi sur la GRC* prévoit des enquêtes lorsque des plaintes sont déposées concernant la conduite des membres dans l'exercice des fonctions prévues dans la loi. Elle ne comporte aucune disposition sur les plaintes ou les requêtes visant l'examen ou la modification d'une politique<sup>1</sup>. »

Dans le cadre d'examens antérieurs, la Commission a déjà déterminé que les agents avaient respecté la politique pertinente, mais que cette politique n'était pas conforme à l'état du droit de l'époque et, dans certains cas, que la politique renvoyait à des articles du *Code criminel* qui avaient été abrogés depuis de nombreuses années. À d'autres occasions, le commissaire a entrepris, en réponse à nos recommandations, de modifier des politiques pour donner suite aux préoccupations soulevées par la Commission quant à la conduite des membres, mais a négligé d'assurer le suivi de ces modifications, laissant ainsi les membres continuer à agir de manière inappropriée. L'interprétation faite par le sous-commissaire Sweeney de la loi ne tient pas compte du rôle que jouent les politiques pour ce qui est de régir la conduite des agents, ni des répercussions que l'absence de telles politiques, ou que des politiques lacunaires, auraient sur le caractère approprié de la conduite des membres.

Comme toute grande organisation, la GRC régit la conduite de ses membres au moyen d'un ensemble d'énoncés de politique généraux et de directives opérationnelles détaillées. Le respect de ces politiques, directives et procédures assure un niveau adéquat de professionnalisme, la conformité avec la loi et la qualité des services offerts au public. Les politiques orientent la formation, qui à son tour assure la conduite appropriée de chaque membre. Le fait de soustraire les politiques à un examen aurait pour résultat que les membres seraient tenus individuellement responsables de leur conduite en conséquence du défaut de la direction d'élaborer et de maintenir des politiques adéquates et d'offrir la formation à l'appui de ces politiques. Par conséquent, je ne souscris pas à l'interprétation faite par le sous-commissaire Sweeney de la loi.

Néanmoins, le sous-commissaire Sweeney a aussi indiqué : « [Traduction] Je suis préoccupé par le fait que la GRC n'a pas de pratiques établies, ni de politiques ou directives applicables en ce qui concerne la divulgation de renseignements portant sur les enquêtes » et que le commissaire avait « ordonné que la question soit examinée et que des propositions visant à corriger cette lacune soient élaborées et présentées à l'État-major supérieur de la GRC ». On pourrait se demander si de telles mesures auraient été prises si je n'avais pas déposé une plainte quant à l'existence et au caractère adéquat de telles politiques. Il convient de noter que ce n'est pas la première fois que des allégations sont soulevées publiquement quant à l'ingérence de la GRC dans le processus électoral.

En vertu du paragraphe 45.42(1) de la *Loi sur la GRC*, la Commission est tenue d'examiner chacune des plaintes qui sont portées en application du paragraphe 45.37(1) de la Loi. Le présent

---

<sup>1</sup> Pour obtenir un résumé des événements pertinents dans l'ordre où ils se sont produits, veuillez vous reporter à l'**Annexe F**.

rapport constitue un examen de l'enquête menée par la GRC sur les questions soulevées dans ma plainte, et énonce les conclusions et les recommandations connexes.

## **EXAMEN DE LA PLAINTÉ PAR LA COMMISSION**

Il importe de mentionner que la Commission des plaintes du public contre la GRC est un organisme fédéral distinct et indépendant de la GRC. En ma qualité de président de la Commission, mon rôle consiste à tirer des conclusions après avoir fait un examen objectif des éléments de preuve et, le cas échéant, à formuler des recommandations quant aux mesures que peut prendre la GRC pour améliorer ou corriger la conduite de ses membres.

Mes conclusions, exposées en détail ci-dessous, se fondent sur un examen minutieux des documents suivants : l'enquête menée par la GRC à la suite du dépôt de ma plainte, y compris certains documents liés à une plainte déposée auprès de la British Columbia Civil Liberties Association que j'ai jugés pertinents, les réponses de la GRC aux questions et aux préoccupations soulevées par la Commission dans le cadre de la plainte déposée par le président, le Rapport final de la GRC et les lois et les politiques de la GRC applicables.

**PREMIÈRE ALLÉGATION : Les agents de la GRC qui ont transmis les renseignements en question n'ont pas respecté les politiques, les méthodes, les lignes directrices et les exigences réglementaires en ce qui a trait à la divulgation de tels renseignements.**

**DEUXIÈME ALLÉGATION : Les politiques, les méthodes et les lignes directrices en la matière ne permettent pas de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée.**

Dans le cadre de son enquête sur la plainte du public, la sergente Lise Noiseux a communiqué avec au moins dix-huit personnes, soit des membres réguliers et des membres civils de la GRC. Je tiens à préciser que, compte tenu du libellé actuel de la loi, aucun membre n'est tenu de faire une déclaration dans le cadre d'une enquête sur une plainte du public, en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, et que les membres retraités ne sont pas visés par cette partie de la Loi. En fait, la correspondance de la sergente Lise Noiseux, dans laquelle elle demandait aux témoins de lui accorder une entrevue, était accompagnée des énoncés suivants : « Comme vous le savez, les membres de la GRC ne sont pas tenus de faire une déclaration en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Si vous désirez faire une déclaration, vous devez comprendre que la Partie VII de la *Loi sur la GRC* n'offre aucune protection relative à cette déclaration. Votre déclaration pourrait être utilisée aux fins de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* ou à toutes autres fins ».

Bien que la majorité des personnes sollicitées aient fourni des déclarations à la sergente Noiseux, certaines personnes ont refusé de le faire, notamment le commissaire retraité Zaccardelli, le sous-commissaire Pierre-Yves Bourduas, le commissaire adjoint Raf Souccar et le surintendant principal Denis Constant<sup>2</sup>. Vous pouvez trouver un aperçu des postes occupés par ces témoins au

---

<sup>2</sup> Bien que le surintendant principal Constant ait refusé de faire une déclaration à la sergente Noiseux, il avait fait une déclaration dans le cadre d'une autre enquête sur une plainte du public liée à cette affaire.

sein de la GRC lors des événements en question à l'**Annexe G** et à l'**Annexe H**. Par conséquent, aucun cadre supérieur du centre de décision de la GRC chargé de l'enquête sur les fiducies de revenu et ayant participé au processus d'approbation des communications liées à cette enquête n'a fourni de renseignements au sujet des décisions de la GRC d'envoyer la lettre à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis et d'émettre le communiqué ultérieur. Je souligne également que le commissaire Zaccardelli a mentionné l'existence d'une poursuite civile pour justifier son refus de faire une déclaration; il avait toutefois refusé de faire une déclaration lors d'une enquête sur une plainte du public antérieure liée à cette affaire, laquelle avait été amorcée avant que la poursuite civile soit intentée.

Malgré le manque de collaboration des membres susmentionnés, les déclarations des autres témoins, les courriels et les autres documents ont permis de reconstituer les événements en détail, ce qui suffisait aux fins de mon rapport.

#### La lettre du commissaire à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis

La GRC a reçu la lettre de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis le 28 novembre 2005. Le jour suivant, le sous-commissaire Bourduas a transmis la lettre au commissaire adjoint Souccar afin qu'il détermine si les motifs de la plainte justifiaient une enquête. Le 30 novembre 2005, la lettre a été transmise à l'inspecteur Dean Buzza, l'officier responsable du Programme de gestion et des politiques de l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers, afin qu'il prenne les mesures qui s'imposaient.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2005, les infocapsules préparées par M<sup>me</sup> Nadie Martin, stratège des communications à la Direction des affaires publiques et des services de communication, ont été finalisées. Il y était indiqué que la GRC confirmait avoir reçu la lettre de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis et que les renseignements seraient examinés afin que l'on détermine si des mesures s'imposaient.

Le 13 décembre 2005, l'inspectrice Barbara Kelly, principale responsable de l'enquête sur l'affaire des fiducies de revenu, a reçu l'instruction d'ouvrir un dossier sur les allégations de fuite relatives aux fiducies de revenu. Six jours plus tard, le 19 décembre 2005, l'inspectrice Kelly a reçu des renseignements supplémentaires relativement aux allégations de fuite. Le 21 ou 22 décembre 2005, le sous-commissaire Bourduas a informé le commissaire adjoint Bernie Corrigan, directeur général des Affaires publiques et des services de communication, que les renseignements obtenus dans le cadre de l'examen des allégations de fuite justifiaient la tenue d'une enquête criminelle. Le commissaire adjoint Corrigan, le sous-commissaire Bourduas et le commissaire Zaccardelli se sont réunis le même jour ou le jour suivant pour discuter du changement de situation. Au cours de la rencontre, le commissaire Zaccardelli a décidé de rédiger une lettre pour informer M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis qu'une enquête criminelle avait été amorcée. Il a indiqué qu'il signerait et enverrait la lettre.

Le 23 décembre 2005, le commissaire Zaccardelli et le surintendant principal Denis Constant, directeur général de la Criminalité financière, se sont rencontrés en privé pour discuter du dossier des fiducies de revenu<sup>3</sup>. À la suite de cette rencontre, le commissaire Zaccardelli a demandé à

---

<sup>3</sup> Comme il a déjà été mentionné, bien que le surintendant principal Constant ait refusé de faire une déclaration à la sergente Noiseux, il avait déjà fait une déclaration lors d'une enquête sur une plainte du public antérieure liée à cette

son adjoint exécutif, le surintendant Mike McDonald, de mettre au point la lettre à l'intention de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis afin qu'il la signe. On laisse entendre que M<sup>me</sup> Martin aurait rédigé la lettre et l'aurait envoyée au commissaire adjoint Souccar afin qu'il l'examine et l'approuve, et que des copies conformes auraient été envoyées à l'inspecteur Tim Cogan (directeur des Relations avec les médias), au commissaire adjoint Corrigan, au sergent d'état-major Paul Marsh (officier supérieur des Relations avec les médias), à M<sup>me</sup> Nancy Sample (directrice intérimaire des Communications) et à M<sup>me</sup> Lori Simpson (directrice, Services d'état-major et liaisons ministérielles). Bien qu'on ne sache pas dans quelle mesure la première ébauche rédigée par M<sup>me</sup> Martin ressemblait à la version finale ni qui a pu examiner la version originale, il appert que le commissaire Zaccardelli a effectivement approuvé et signé la version de la lettre qui a été envoyée. Il a ensuite demandé au surintendant McDonald d'envoyer la lettre par télécopieur à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis.

Le surintendant McDonald a appelé aux bureaux de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis à Winnipeg et à Ottawa vers 15 h 15 le 23 décembre 2005. Il a appris que les deux bureaux étaient fermés jusqu'au 3 janvier 2006. Il a donc laissé un message aux deux bureaux indiquant qu'il envoyait par télécopieur la lettre du commissaire Zaccardelli, et il a ensuite télécopié la lettre.

#### Le communiqué de presse du 28 décembre 2005

Le 28 décembre 2005, les infocapsules portant sur la lettre du commissaire et l'affaire des fiducies de revenu ont été finalisées. Il y était indiqué que la GRC avait procédé à un examen, que M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis avait été informée par écrit des résultats de l'examen et que la GRC ne pouvait pas émettre de commentaires sur les détails de l'examen pour le moment. Les infocapsules avaient été préparées en prévoyant que, une fois que M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis aurait accusé réception de la lettre du commissaire, la GRC pourrait alors indiquer qu'il existait suffisamment de renseignements pour amorcer une enquête criminelle. Il était indiqué dans les infocapsules que l'enquête serait menée par les groupes chargés des enquêtes de la Direction de la criminalité financière, et qu'elle permettrait de déterminer s'il existait suffisamment de preuves pour porter des accusations criminelles.

Plus tard au cours de la même journée, M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis a affiché la lettre du commissaire sur son site Web. En outre, le NPD a diffusé un communiqué de presse indiquant que le commissaire Zaccardelli avait confirmé que la GRC avait entrepris une enquête criminelle sur un possible délit d'initié au sein du gouvernement libéral. Le communiqué indiquait que M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis avait demandé à M. Goodale de renoncer à ses fonctions de ministre des Finances le temps que l'enquête suive son cours. À la suite de ces événements, les médias ont commencé à appeler au quartier général de la GRC, où la sergente Nathalie Deschênes, des Relations avec les médias, et M<sup>me</sup> Sample, directrice intérimaire des Communications, étaient les seules employées en mesure de répondre aux appels compte tenu du nombre d'employés en vacances pendant la période des Fêtes.

Lorsque les médias ont commencé à appeler, le surintendant principal Constant a demandé à la sergente Deschênes de l'accompagner au bureau du commissaire. Une fois sur place, le

---

affaire. Dans sa déclaration, il avait indiqué qu'il n'avait pas pris part à la rédaction ou à l'envoi de la lettre à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis.

commissaire Zaccardelli a demandé à la sergente Deschênes d'aller chercher M<sup>me</sup> Sample, puisqu'il voulait qu'un communiqué de presse soit publié pour clarifier la situation. La sergente Deschênes a donc quitté le bureau du commissaire pour aller chercher M<sup>me</sup> Sample. La sergente Deschênes a également appelé son superviseur immédiat, le sergent d'état-major Marsh, qui était absent du bureau, pour l'informer de la situation. Elle a indiqué au sergent d'état-major Marsh qu'il n'était pas nécessaire qu'il se présente au bureau puisqu'elle croyait pouvoir maîtriser la situation. La sergente Deschênes est ensuite retournée au bureau du commissaire en compagnie de M<sup>me</sup> Sample. Le surintendant principal Constant était présent, et M<sup>c</sup> Gilbert Groulx, conseiller des Services juridiques, aurait aussi été présent. Le commissaire a alors indiqué à M<sup>me</sup> Sample ce que le communiqué devait contenir.

Après la réunion, M<sup>me</sup> Sample est retournée à son bureau pour préparer le communiqué. M<sup>me</sup> Sample a d'abord rédigé le communiqué sans y mentionner le nom de M. Goodale, mais quelqu'un lui aurait dit par la suite (possiblement le surintendant principal Constant) que le commissaire avait exigé que le nom de M. Goodale soit ajouté. M<sup>me</sup> Sample a rédigé et envoyé au commissaire deux versions du communiqué, l'une contenant le nom de M. Goodale et l'autre ne mentionnant pas son nom. Le commissaire Zaccardelli a approuvé la version contenant le nom de M. Goodale, et le communiqué a été publié.

#### Politique de la GRC sur la divulgation de renseignements

Au moment où a été envoyée la lettre et a été diffusé le communiqué, dont il est question plus haut, outre les lignes directrices générales mentionnées ci-dessous, aucune politique de la GRC ne traitait de façon explicite des personnes pouvant être considérées comme des plaignants à juste titre, du moment où les plaignants pouvaient être informés de la tenue d'une enquête criminelle, de la mesure dans laquelle ils pouvaient obtenir de tels renseignements, ni du contenu approprié des communiqués connexes.

La GRC possède un certain nombre de politiques administratives de portée très générale qui traitent de la divulgation de renseignements. Ces politiques, ainsi que certaines pratiques liées aux relations avec les médias, telles que « confirmer les faits connus », ont été citées par la GRC au moment où les renseignements ont été divulgués ou dans les jours et les semaines qui ont suivi l'envoi de la lettre le 23 décembre et la diffusion du communiqué le 28 décembre pour justifier les décisions qui avaient été prises.

Les politiques administratives nationales de la GRC prévoyaient que les responsables des communications à la GRC devaient fournir des renseignements « exacts, clairs, objectifs et en temps utile » pour assurer « la visibilité, la transparence, la responsabilisation et l'accessibilité » de la GRC et que les communications devaient être évaluées de façon constante au moyen de « l'échange bilatéral de renseignements » avec les intervenants. De plus, les politiques stipulaient que les services de communication devaient être « rapides, courtois et adaptés aux circonstances » ainsi que « sensibles aux besoins et aux préoccupations des membres du public et respectueux de leurs droits et de leurs valeurs ».

Les politiques opérationnelles nationales de la GRC relatives aux communiqués stipulaient que tout renseignement divulgué ne devait pas nuire à des enquêtes ou à des arrestations, « blesser, traiter injustement ou embarrasser les victimes de l'accusé », contrevenir aux lois en vigueur ou

compromettre la confidentialité des enquêtes et le droit à la vie privée des personnes. Les politiques prévoyaient que les noms des suspects ne devaient jamais être divulgués avant que des accusations ne soient portées.

Enfin, les normes de service de la GRC (**Annexe I**) autorisaient la diffusion de renseignements, sauf si ces renseignements compromettaient les lois, les enquêtes ou les droits des suspects. Elles indiquaient aussi que les plaignants devaient être tenus au courant des progrès. Les normes de service prévoyaient aussi un suivi auprès des plaignants, au besoin. Dans le cas qui nous importe, M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis, qui ne faisait que donner suite aux hypothèses des médias, a été élevée au statut de plaignante et s'est vu confirmer par écrit la tenue d'une enquête criminelle.

Outre ces politiques administratives générales, des gestionnaires et des employés de la Direction des affaires publiques et des services de communication ont mentionné qu'ils « confirmeraient les faits connus ». Autrement dit, si les renseignements étaient divulgués par une source fiable, la GRC confirmerait ces renseignements. En l'espèce, la publication de la lettre du commissaire par la porte-parole néo-démocrate des Finances le 23 décembre a été considérée comme une divulgation de source fiable, et c'est d'ailleurs pourquoi des infocapsules ont été préparées après que la télécopie a été envoyée le 23 décembre. Il appert, d'après les documents figurant au dossier, que la GRC savait que ses gestes du 23 décembre entraîneraient la confirmation publique par la GRC de la tenue d'une enquête criminelle sur l'affaire des fiducies de revenu. Malgré l'important rôle qu'elle a joué dans cette divulgation et la création d'un scénario qui prévoyait que M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis publierait le contenu de la lettre du 23 décembre, la GRC a refusé d'accepter la responsabilité de ses gestes dans les mois qui ont suivi. Elle a plutôt laissé entendre que M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis avait rendu les renseignements publics et que la GRC n'avait que confirmé les faits connus.

#### Les décisions relatives à l'envoi de la lettre et à la diffusion du communiqué

D'après les éléments de preuve fournis, il est clair que l'ancien commissaire Zaccardelli a, à tout le moins, pris la décision finale d'envoyer la lettre et de diffuser le communiqué, et qu'il a probablement aussi demandé à ce que l'on produise ces documents et fourni des directives à cet effet. Puisqu'il a refusé de faire une déclaration, il est impossible de déterminer les facteurs dont l'ancien commissaire Zaccardelli a tenu compte pour étayer ses décisions de rédiger une lettre le 23 décembre et d'annoncer de manière urgente à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis qu'une enquête criminelle serait tenue. Cependant, il n'existe aucune preuve selon laquelle le commissaire Zaccardelli s'est fondé sur des facteurs inadéquats pour prendre ses décisions.

Les politiques et les normes de la GRC relatives à la divulgation de renseignements, tel qu'il a été mentionné plus haut, ne sont pas exhaustives. Leur interprétation et leur application sont largement discrétionnaires, comme l'exigent de nombreuses circonstances. Elles ne permettent toutefois pas de répondre à des situations délicates dans le cadre desquelles il est nécessaire de sopeser différents intérêts du public, comme cela a été le cas ici. J'émettrai des commentaires concernant les lacunes de ces politiques dans les paragraphes ci-dessous. Néanmoins, il est clair qu'on ne peut conclure, en raison de ces politiques lacunaires, que la divulgation de renseignements dans la lettre ou le communiqué contrevenait aux politiques applicables de l'époque.

## CONCLUSIONS :

- 1. Aucune politique, méthode, ligne directrice ou exigence réglementaire ne portait spécifiquement sur la divulgation de renseignements dans les situations de nature très délicate, comme celles de cette affaire.**
- 2. Compte tenu de l'absence de telles politiques, méthodes ou lignes directrices spécifiques, je ne peux conclure que des membres de la GRC ont dérogé aux normes applicables.**
- 3. Je suis d'accord avec la GRC pour dire que ses politiques, méthodes et lignes directrices en la matière ne permettent pas de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée.**

### Situation similaire

Il est clair que les enquêtes criminelles de ce genre sont très délicates. La présente enquête concerne les gestes posés par des élus et des hauts fonctionnaires juste avant une élection fédérale. Parce qu'elle remplit des mandats multiples sur le plan national, provincial et municipal, la GRC s'est vue plus souvent que tous les autres services de police du Canada dans l'obligation de faire enquête sur la conduite de personnages politiques. Les faits sur lesquels porte l'enquête rappellent un incident qui s'est produit au cours de l'élection fédérale de 1988. M. Phil Edmonston, candidat du NPD au Québec, avait alors présenté à la GRC une allégation concernant son opposant, M. Richard Grisé, candidat du Parti progressiste-conservateur. La GRC avait ouvert une enquête, mais l'enquêteur avait décidé de reporter l'exécution de deux mandats de perquisition, apparemment pour éviter d'influencer le résultat des élections. L'enquêteur avait affirmé avoir informé ses supérieurs de sa décision, mais le commissaire de l'époque, M. Norman Inkster, avait déclaré qu'il n'avait jamais été mis au courant d'une information de ce genre. De plus, le secrétaire principal de Brian Mulroney, alors premier ministre, avait envoyé une lettre à la GRC concernant les allégations dont M. Grisé faisait l'objet moins de deux semaines avant le jour du scrutin. M. Grisé a ensuite remporté l'élection, et les mandats de perquisition ont été exécutés le lendemain. Il a plaidé coupable environ trois mois plus tard et a été condamné à un jour de prison, à trois ans de probation et au versement d'une amende de 20 000 \$. Après la démission de M. Grisé, M. Edmonston a remporté l'élection partielle. À l'époque, les médias ont fait état des critiques de M. Edmonston concernant la décision de la GRC de reporter les perquisitions, des inquiétudes concernant les risques d'ingérence politique dans les enquêtes de la GRC et ont fait ressortir le point de vue selon lequel des mesures prises par la GRC risquaient d'avoir une influence sur le résultat de l'élection fédérale.

### Équilibre entre le pouvoir discrétionnaire absolu et l'intérêt du public

Ce qui ressort de l'examen des événements qui ont entouré les décisions prises par la GRC lors des élections fédérales de 1988 et de ceux sur lesquels s'appuie la présente affaire, c'est que les membres de la GRC doivent se prévaloir de leur pouvoir discrétionnaire absolu vu l'absence de

dispositions législatives ou de lignes directrices précises. Cette façon de procéder a donné lieu à deux décisions différentes. Il est toutefois important de souligner que chacune des décisions a soulevé les mêmes inquiétudes. Plus particulièrement, on a reproché à la GRC d'avoir manqué d'impartialité et d'avoir posé ou omis de poser certains gestes, nuisant ainsi à la tenue d'une élection libre et démocratique.

Ces critiques découlent de l'importance de deux intérêts du public différents qui forment le cœur de la démocratie. Le premier intérêt est le principe selon lequel nous sommes tous égaux devant la loi et que les membres des corps policiers doivent remplir leur mandat de faire respecter la loi et de protéger l'ordre avec justice et professionnalisme. Ce devoir fondamental qui consiste non seulement à agir avec impartialité, mais aussi à donner l'impression d'agir avec impartialité, est un trait distinctif du rôle joué par la police dans une démocratie. Un écart de cette norme, réel ou apparent, a un effet négatif non seulement sur la police, en tant qu'institution, mais sur la démocratie elle-même.

Le second intérêt du public est l'importance des élections. Dans son rapport intitulé *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, la Commission du droit du Canada mentionne : « Les élections sont la pierre angulaire de notre démocratie moderne. Tout système politique sain doit permettre aux électeurs d'engager un dialogue permanent avec les décideurs du gouvernement, d'informer ceux-ci des politiques et programmes qu'ils considèrent essentiels et de rendre un jugement sur l'efficacité ou la pertinence des décisions du gouvernement. Des élections régulières et justes se déroulant dans un climat politique qui encourage la libre circulation des idées et des opinions forment un élément crucial de la relation entre les citoyennes et les citoyens et leur gouvernement<sup>4</sup>. » Cette conviction n'est pas exclusive aux Canadiens. Dans la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*<sup>5</sup> des Nations Unies, on lit entre autres ce qui suit : « L'organisation d'élections honnêtes et démocratiques est une expression de souveraineté qui appartient aux citoyens d'un pays; l'autorité et la légitimité des pouvoirs publics reposent sur la volonté librement exprimée du peuple. Le droit de voter et celui d'être élu lors de scrutins démocratiques, honnêtes et périodiques sont des droits fondamentaux et internationalement reconnus. Les élections honnêtes et démocratiques, fondamentales pour le maintien de la paix et de la stabilité, constituent le préalable à toute gouvernance démocratique. » (Nous soulignons)

### Préjudice apparent

On a effectué plusieurs sondages au cours de l'élection fédérale de janvier 2006. Les sondages réalisés par EKOS entre le 26 novembre 2005 et le 18 janvier 2006 révèlent que l'appui de la population est brusquement passé du Parti libéral au Parti conservateur (pour une synthèse des résultats des sondages EKOS, consultez l'**Annexe J**). Ce revirement dans l'opinion publique s'est produit au moment des divulgations de la GRC, soit entre le 23 et le 28 décembre 2005. L'ouverture d'une enquête criminelle par la GRC s'est immédiatement retrouvée au cœur des débats politiques, comme le montre le communiqué de presse émis par le NPD le 28 décembre 2005. Le recul du Parti libéral, confirmé par les sondages EKOS, s'est poursuivi

---

<sup>4</sup> Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2004), chap. 1.

<sup>5</sup> Commémoration à l'Organisation des Nations Unies, le 27 octobre 2005.

jusqu'au jour du scrutin et s'est soldé par la défaite du parti au pouvoir. Il est impossible d'affirmer avec certitude que la divulgation de renseignements par la GRC est le seul facteur qui a causé ce brusque revirement dans les intentions des électeurs. Ce n'est pas la première fois que le sort des partis politiques change brusquement, malgré la brièveté de la période électorale au Canada. Il est également clair que le public, les médias et les acteurs de la scène politique étaient convaincus que l'information divulguée par la GRC les 23 et 28 décembre 2005 a eu une incidence et que, en l'absence de justifications et de fondement pour une telle décision, ils se sont interrogés sur ce qui avait poussé la GRC et son commissaire à divulguer l'information.

Il est clair que, par ses gestes ou ses omissions, la police peut influencer, intentionnellement ou non, le résultat des élections, ce qui peut compromettre le processus démocratique. Une telle incidence, réelle ou apparente, peut également miner la confiance qu'ont les citoyens envers la police, laquelle est essentielle pour maintenir la primauté du droit dans une société civilisée.

Les agents de police détiennent une marge importante de pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs fonctions. Ce pouvoir est jalousement gardé étant donné qu'« un système qui tenterait d'éliminer tout pouvoir discrétionnaire serait trop complexe et rigide pour fonctionner<sup>6</sup>. » Il est cependant important de rappeler et de reconnaître que le pouvoir discrétionnaire ne devrait pas être absolu, et que la personne qui s'en prévaut doit exercer son jugement et justifier rationnellement sa décision<sup>7</sup>. En outre, « la justification avancée devra être proportionnée à la gravité des actes, et le pouvoir devra avoir été manifestement exercé dans l'intérêt public<sup>8</sup>. »

#### Conciliation de deux intérêts du public différents

En raison de ses multiples mandats en matière d'application de la loi, il est normal que la GRC soit confrontée au genre de dilemme qui s'est présenté dans le cadre de l'enquête sur les fiducies de revenu et au cours de l'élection générale de 1988. Étant donné que ce genre de situation est inévitable et que la GRC reconnaît devoir concilier deux intérêts du public différents, l'impartialité de la police au cours des enquêtes et la tenue d'élections libres, qui sont deux pierres angulaires de notre système démocratique, il lui faut absolument instaurer des politiques précises pour guider, à l'avenir, tout recours au pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de révéler ou non la tenue d'enquêtes très délicates, comme celles qui touchent le processus électoral fédéral.

L'absence de telles lignes directrices et les décisions apparemment contradictoires prises par des membres à différentes occasions ont soulevé, et soulèveront encore, des doutes sur les motivations de la police. Il est donc nécessaire que le public ait accès à toutes ces lignes directrices.

L'existence de lignes directrices confirmerait qu'il faut concilier deux intérêts du public différents pour préserver et favoriser le bien commun. Par nécessité, elles ne devraient être ni trop précises, ni trop rigides. Il devrait plutôt s'agir d'un cadre à l'intérieur duquel l'agent exerce son pouvoir discrétionnaire, et qui permettra d'évaluer sa conduite avec plus d'objectivité.

---

<sup>6</sup> *R. c. Beare*, [1987] R.C.S. n° 92, paragr. 60, citant La Forest, J.

<sup>7</sup> *R. c. Beaudry*, [2007] R.C.S. n° 5, paragr. 37.

<sup>8</sup> *Ibid.*, paragr. 40, citant Charron, J.

Les éléments de ce cadre, énoncés plus loin, s'appliquent aux circonstances particulières de la présente affaire, à savoir une élection générale fédérale ou une élection partielle. Avec quelques modifications, ils pourraient également s'appliquer à d'autres situations où l'on peut prévoir que le fait de rendre publique l'existence d'une enquête criminelle risque d'avoir une incidence hors de proportion sur la personne ou l'entité concernée.

En raison du rôle central du processus électoral dans une démocratie et de la brièveté de la période électorale, il doit y avoir au départ une présomption en faveur de la non-divulgence de l'existence d'une enquête criminelle. Ce renversement du fardeau de la preuve pourrait s'appuyer sur une analyse des différents facteurs énoncés plus loin. Les décisions en faveur de la divulgation ou de la non-divulgence devraient être prises par un membre qui occupe, au sein de la GRC, un poste correspondant à l'importance des intérêts en cause. Dans tous les cas de divulgation en période d'élection concernant des personnes qui participent au processus électoral, la décision doit revenir au commissaire de la GRC. Il faut consigner les motifs de la décision et conserver le document à des fins de transparence et de reddition de compte.

### Une présomption réfutable de non-divulgence

En tant que président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, je recommande que la GRC élabore une politique spéciale concernant la divulgation de renseignements sur les enquêtes très délicates. Cette politique devrait comprendre des lignes directrices claires et s'appuyer sur une *présomption réfutable contre la divulgation*. La politique devrait comprendre les éléments suivants :

1. Déterminer s'il s'agit vraiment d'une enquête très délicate, c'est-à-dire :
  - a. une enquête qui pourrait avoir une incidence sur le processus électoral,
  - b. une enquête concernant des hauts fonctionnaires ou des personnages politiques,
  - c. une enquête concernant les cadres supérieurs d'une importante société cotée en bourse.
2. Vérifier s'il y a une obligation légale de divulguer les renseignements ou s'il faut le faire dans l'intérêt du public.
  - a. Lorsqu'on envisage une divulgation, il faut tenir compte des différents types d'enquêtes criminelles possibles et des victimes potentielles.
    - i. Les infractions d'un caractère plus général, comme les abus de confiance, risquent de concerner le public en général ou une tranche importante de la population.
    - ii. Dans le cas de certains préjudices corporels, comme les voies de fait, où les victimes sont peut-être déjà connues, il existe déjà une obligation légale de divulguer certains types de renseignements.
3. Déterminer quel préjudice peut causer la divulgation par la GRC. Pour ce faire, il faut évaluer la nature du préjudice que pourrait causer la divulgation : pourrait-elle porter atteinte à un intérêt particulier du public, à la réputation d'une personne ou aller à l'encontre de ses intérêts financiers?

4. Déterminer à qui les renseignements peuvent être transmis.
5. Déterminer la nature et la portée des renseignements à divulguer.
6. Déterminer quel serait le meilleur moment pour divulguer l'information dans le but de causer le moins de préjudice possible.
7. Évaluer la probabilité que la personne à qui est destinée l'information s'en servira à mauvais escient ou la rendra publique.
8. Évaluer la nature et la gravité du préjudice qui pourrait être causé si la personne à qui l'information est destinée s'en servait à mauvais escient ou la rendait publique.
9. Voir à ce que la personne qui autorise la divulgation au premier chef occupe un poste dont l'importance correspond à la gravité du préjudice pouvant être causé.
10. Le commissaire de la GRC est le seul décideur compétent lorsqu'il s'agit de révéler l'existence d'enquêtes criminelles concernant des personnages politiques pendant le processus électoral.
11. Consigner les motifs de toute décision de divulguer ou non de l'information pour favoriser la transparence et la reddition de compte.

Une politique de divulgation qui comporte à tout le moins les dispositions décrites précédemment permettrait à la GRC d'exercer son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable et de justifier rationnellement sa décision.

Les discussions sur le bien-fondé des décisions prises par la GRC seraient prises dans un contexte d'attentes connues, évitant ainsi les allégations injustifiées selon lesquelles soit la police aurait été indûment influencée par un tiers ou aurait reçu des directives de sa part, soit la police elle-même aurait cherché à influencer un résultat politique, y compris des élections. Comme la présomption en faveur de la non-divulgation de la tenue d'une enquête dans de telles circonstances précises pourrait être renversée si cela était justifié, la police serait en mesure de montrer qu'elle ne s'est pas abstenue, ni qu'elle a été perçue comme s'abstenant, de tenir une enquête pour un motif lié à la politique.

Je dépose mon rapport final en vertu du paragraphe 45.42(2) de la *Loi sur la GRC* et, par conséquent, la Commission a rempli son mandat dans la présente affaire.

Le président,

A handwritten signature in cursive script that reads "Paul E. Kennedy".

---

Paul E. Kennedy

## Annexe A



*Judy*  
**Wasylycia-Leis**

*MP for Winnipeg North*

November 28, 2005

Commissioner Giuliano Zaccardelli  
Royal Canadian Mounted Police  
1200 Vanier Parkway  
Ottawa Ontario  
K1A 0R2

Dear Commissioner,

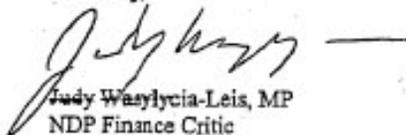
It is with great concern that I am writing to request that the RCMP Integrated Market Enforcement Team conduct an investigation into a possible breach of security or the illegal transfer of information in advance of the federal government's announcement of changes to the taxation of Canadian corporate dividends on November 23rd, 2005.

The media has reported a sharp and unusual increase of trading in income trust investments in the hours immediately preceding the Finance Minister's announcement resulting in considerable benefit to certain persons. There has been speculation in the press that a leak about the government's decision could be responsible. As New Democratic Party Finance Critic, I am obliged to pursue this type of allegation to ensure that no-one illegally benefits from the advantage of insider knowledge of government decisions.

I would therefore request that the Integrated Market Enforcement Team check into the accuracy of this speculation in a timely way and determine if further investigation is appropriate.

Thank you for your assistance in this matter.

Sincerely,

  
Judy Wasylycia-Leis, MP  
NDP Finance Critic

Constituency Office: 573 Mountain Avenue, Winnipeg, Manitoba R2W 1K8  
Tel: (204) 984-1767 Fax: (204) 984-1766 Email: [wasytj@parl.gc.ca](mailto:wasytj@parl.gc.ca)  
Parliamentary Office: Suite 710 Justice Bldg, House of Commons, Ottawa ON K1A 0A6  
Tel: (613) 996-6417 Fax: (613) 996-9713 Website: [www.judywl.ca](http://www.judywl.ca)



111

**Lettre du 28 novembre 2005**

Judy Wasylycia-Leis  
Députée de Winnipeg-Nord

Le 28 novembre 2005

Monsieur Giuliano Zaccardelli  
Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada  
1200, promenade Vanier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0R2

Monsieur,

En réponse à certaines allégations qui ont été faites récemment, et qui m'inquiètent au plus haut point, j'aimerais que l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF) de la GRC entreprenne une enquête pour déterminer s'il y a eu infraction à la sécurité ou divulgation illégale d'information avant l'annonce du gouvernement fédéral du 23 novembre 2005 concernant les changements au régime fiscal des dividendes des sociétés.

Les médias ont signalé une augmentation importante et inhabituelle du nombre de transactions sur les titres de certaines fiducies de revenu dans les heures qui ont précédé l'annonce du ministre des Finances, transactions qui auraient permis à certaines personnes de réaliser des profits considérables. Les médias laissaient par ailleurs entendre qu'il y avait peut-être eu des fuites quant au contenu de l'annonce du gouvernement. À titre de porte-parole néo-démocrate des Finances, je suis dans l'obligation de vérifier ces allégations pour m'assurer que personne n'a eu en sa possession d'informations privilégiées sur l'annonce du gouvernement et n'en a profité illégalement.

Je demande par conséquent à l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers de vérifier si ces allégations sont fondées et de déterminer si une enquête plus approfondie est nécessaire.

Je vous remercie de votre collaboration et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Judy Wasylycia-Leis, députée  
Porte-parole des Finances du NPD

# Annexe B

DEC.21.2005 3:31PM COMMISSIONER'S OFFICE

NO.667 P.2/2

Royal Canadian Mounted Police



Gendarmerie royale du Canada

G. Zaccardelli  
Commissioner Le Commissaire

DEC 23 2005

Ms. Judy Wasylcia-Lais, M.P.  
Winnipeg North  
Room 710, Justice Building  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Ms. Wasylcia-Lais,

Further to your letter of November 26, 2005, in which you express your concerns regarding a possible breach of security or illegal transfer of information in advance of the federal government's announcement of changes to the taxation of Canadian corporate dividends and Income Trusts November 23, 2005.

We would like to advise you that a review of this matter has been completed. Based on the information obtained during the review, the RCMP will be commencing a criminal investigation.

Sincerely,

A handwritten signature in cursive script that reads "G. Zaccardelli".

G. Zaccardelli

1250 Vanier Parkway  
Ottawa, Ontario  
K1A 0R2

1200 promenade Vanier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0R2

**Lettre du 23 décembre 2005**

G. Zaccardelli  
Commissaire  
Gendarmerie royale du Canada

Le 23 décembre 2005

Madame Judy Wasylcyia-Leis  
Députée de Winnipeg-Nord  
Immeuble de la Justice, pièce 710  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A5

Madame la députée,

La présente fait suite à votre lettre du 28 novembre 2005, dans laquelle vous exprimez votre inquiétude concernant une possible infraction à la sécurité ou divulgation illégale d'information avant l'annonce du gouvernement fédéral du 23 novembre 2005 concernant les changements au régime fiscal des dividendes des sociétés et des fiducies de revenu canadiennes.

Nous vous informons que cette question a fait l'objet d'un examen et que, à la lumière des informations obtenues au cours de cet examen, la GRC a décidé d'entreprendre une enquête criminelle sur cette affaire.

Veillez accepter, Madame la députée, mes salutations distinguées.

G. Zaccardelli

# Annexe C

## Communiqué de presse du 28 décembre 2005



English	Contactez-nous	Aide	Recherche	Site du Canada
Accueil	Index A-Z	Escroqueries	Détachements	Publications



**Sécurité des foyers et des collectivités**

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

---Provinces---

[> Allez-y](#)

---

### La GRC institue une enquête criminelle concernant les allégations de Mme Wasylycia-Leis

**Ottawa, le 28 décembre 2005** - La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a terminé la revue des allégations portées par Madame Wasylycia-Leis concernant un bris de sécurité ainsi qu'un transfert illégal d'information privilégiée avant l'annonce gouvernementale du 23 novembre 2005 concernant les changements au régime fiscal des dividendes et des fonds de titre à revenus fixes.

En raison du sérieux des allégations, la GRC a maintenant entrepris une enquête criminelle à ce sujet. Il est important de mentionner que la GRC souligne qu'elle ne possède en ce moment aucune preuve d'actes illégaux ou répréhensibles de la part de quiconque incluant le Ministre des Finance Ralph Goodale.

Les médias sont priés d'adresser leurs demandes à : Direction des affaires publiques et des services de communication de la GRC (613) 993-2999

Date de création: 2005-12-28

- [Accueil](#)
- [Renseignements sur la GRC](#)
- [Priorités](#)
- [Programmes et services](#)
- [Salle des nouvelles](#)
- [Communiqués](#)
- [Relations avec les médias](#)
- [Abonnement](#)
- [Recrutement](#)

## Annexe D

### Plainte déposée par le président

#### PLAINTÉ DU PUBLIC DÉPOSÉE PAR LE PRÉSIDENT

N° de dossier PC-2007-0216

**OBJET : Divulcation par la GRC d'une enquête criminelle qu'elle a lancée concernant le régime fiscal des dividendes et des fonds de titre à revenus fixes du gouvernement fédéral**

---

En ma qualité de président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, je dépose une plainte en ce qui concerne des propos que des policiers de la GRC ont échangés avec la députée Judy Wasylycia-Leis le 23 décembre 2005, à savoir que la GRC lancerait une enquête criminelle concernant une infraction à la sécurité et une transmission illégale d'information privilégiée avant l'annonce gouvernementale concernant les changements au régime fiscal des dividendes et des fonds de titre à revenus fixes. J'examinerai par ailleurs des renseignements que la GRC a divulgués dans un communiqué de presse le 28 décembre 2005.

On a manifesté quelque inquiétude relative au fait que la divulgation de tels renseignements allait à l'encontre des pratiques policières, des méthodes et des politiques courantes, et qu'elle faisait obstacle au processus démocratique de l'élection générale fédérale de 2005.

Je suis convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de mener une enquête sur les circonstances entourant la divulgation de cette information. Par conséquent, en vertu du paragraphe 45.37(1) de la *Loi sur la GRC*, je dépose une plainte concernant la conduite des policiers de la GRC impliqués dans cet incident. Je tenterai de déterminer plus particulièrement si :

1. les policiers qui ont transmis les renseignements en question ont respecté les politiques, les méthodes, les lignes directrices et les exigences réglementaires en ce qui a trait à la divulgation de tels renseignements;
2. les politiques, les méthodes et les lignes directrices en la matière permettent en effet de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée.

## Annexe E

### Rapport final de la GRC

Royal Canadian Mounted Police



Gendarmerie royale du Canada

February 5, 2008

Mr. Paul Kennedy  
Chair  
Commission for Public Complaints Against  
the Royal Canadian Mounted Police  
P.O. Box 3423, Station "D"  
Ottawa, Ontario K1P 6L4

Dear Mr. Kennedy:

This correspondence is in reference to the complaint you lodged, as Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC), on February 1, 2007, pertaining to the Public Disclosure by the RCMP of its Criminal Investigation Regarding the Taxation of Canadian Corporate Dividends and Income Trusts. The Commissioner has delegated the authority to me for the purpose of issuing this report pursuant to Subsection 45.4 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

You initiated a complaint into the conduct of RCMP officers involved in this matter, specifically:

1. *whether the RCMP officers involved in the public release of such information complied with all appropriate policies, procedures, guidelines and statutory requirements for the release of such information;*
2. *whether such policies, procedures and guidelines are adequate to address the situation wherein public disclosure of a police investigation may have an impact upon the democratic process and may call into question public confidence in the independence of the police.*

The investigation of your complaint was assigned to Sergeant Lise Noiseux, a senior investigator within our Professional Standards Unit (PSU).

.../2

1200 Vanier Parkway  
Ottawa, Ontario  
K1A 0R2

1200, promenade Vanier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0R2

Shortly after we received this complaint, representatives of the CPC requested a meeting between our organizations to further discuss your concerns. On March 29, 2007, a meeting was held between Mr. Jon Holland and Ms. Lisa Marie Inman of the CPC and members of the PSU, Staff Sergeant Michael Robineau and Sergeant Lise Noiseux.

During this meeting, Mr. Holland and Ms. Inman provided a document entitled "Points of Interest", which detailed ten questions they wished to have further investigated with respect to this complaint:

1. *Determine:*
  - i. *"normal practice" (informal practice);*
  - ii. *"normal procedure" (informal procedure);*
  - iii. *relevant policy;*
  - iv. *statutory requirements; and,*
  - v. *situation-specific guidelines,*  
*with respect to disclosures of the existence of criminal investigations.*
2. *Determine whether normal practice and procedure are consistent with the applicable formal policy and statutory requirements.*
3. *Determine how, when and why normal practice and procedure were developed.*
4. *Who was involved in the decision to send the letter to Ms. Wasylycia-Leis disclosing the existence of a criminal investigation? Have those individuals been interviewed?*
5. *Why was the decision made to send the letter disclosing the existence of a criminal investigation? Have those individuals been interviewed?*
6. *When was the decision to send the letter disclosing the existence of a criminal investigation made? Any relevant information should be indicated and investigated.*
7. *Who was involved in the decision to issue the press release of December 28, (2006), disclosing information concerning the criminal investigation? Have those individuals been interviewed?*
8. *Why was the decision made to issue the press release on December 28, (2006), disclosing information concerning the criminal investigation? Any relevant information should be indicated and investigated.*

.../3

9. *When was the decision to issue the press release of December 28, (2006), disclosing information concerning the criminal investigation made? Any relevant information should be indicated and investigated.*
10. *Have there been any relevant changes in policy, procedure, etc. since this disclosure took place?*

Subsequent to this meeting, Mr. Holland sent an e-mail to Staff Sergeant Robineau, on April 18, 2007, indicating that he would expect the following questions to also be addressed:

1. *Who knew what when? In other words, which RCMP members were involved in the subject decisions? What discussions were had? What were the positions of various people involved? Were legal opinions sought? What was the level of engagement of senior members?*
2. *(Was there) any documentary evidence regarding the subject decisions?*
3. *(Is there) information on whether policy was specifically consulted at the time the decisions were taken?*

In the course of her very extensive investigation, Sergeant Noiseux interviewed or consulted with 19 witnesses/information sources regarding this matter. The investigator also examined relevant correspondence, policies and guidelines, as well as the *RCMP Act*.

I am now in receipt of a comprehensive investigation report submitted by Sergeant Noiseux, and wish to share with you the results of this investigation.

The following is a brief summary of background information as it relates to the circumstances surrounding your complaint.

On November 28, 2005, Member of Parliament, Ms. Judy Wasylycia-Leis, the New Democrat Party (NDP) Finance Critic, sent a letter to Commissioner G. Zaccardelli in which she outlined her concerns in relation to a possible breach of security or illegal transfer of information in advance of the federal government's announcement of changes to the taxation of Canadian Corporate Dividends and Income Trusts.

Ms. Wasylycia-Leis requested that the RCMP Integrated Market Enforcement Team (IMET) check into the accuracy of this allegation and determine whether an investigation was warranted.

.../4

On December 23, 2005, Commissioner Zaccardelli responded to Ms. Wasylycia-Leis by letter, indicating that based on a review of the information, the RCMP would be commencing a criminal investigation.

On December 28, 2005, after the Commissioner's letter was found on the NDP Website, the RCMP Headquarters Media Relations Unit began receiving numerous phone calls from journalists inquiring into the situation. A decision was made to issue the following press release:

*The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) has completed its initial review of the allegation by Ms. Wasylycia-Leis regarding a possible breach of security or illegal transfer of information in advance of the federal government's announcement of changes to the taxation of Canadian corporate dividends and Income Trusts of November 23, 2005.*

*Given the seriousness of the allegations, the RCMP is now undertaking a criminal investigation of this matter.*

*In particular, the RCMP wishes to note that at this time there is no evidence of wrongdoing or illegal activity on the part of anyone associated to this investigation including the Minister of Finance Ralph Goodale.*

Subsequent to this press release, the RCMP received its first public complaint, from the British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA). The BCCLA felt the Commissioner's decision to notify Ms. Wasylycia-Leis and the public through a press release was inappropriate and possibly affected the outcome of the federal election, thereby compromising and undermining public confidence in the independence of the RCMP.

An investigation was conducted and a Letter of Disposition (LOD) was sent to the BCCLA. Unsatisfied with the RCMP's response, the BCCLA requested a review by the CPC. The BCCLA expressed concern that the public release of such information was inconsistent with normal practice, procedures and policies and interfered with the democratic process during the general federal election of 2006.

Prior to receiving the appeal request from the BCCLA, you had already initiated your own complaint (i.e., this file) into the conduct of the RCMP officers involved in this incident. You felt that the LOD sent to the BCCLA lacked sufficient detail to address your concerns and that further investigation was required.

.../5

In the following pages, each of the allegations you raised, or raised by Mr. Holland, will be addressed.

**Allegation #1**

*Whether the RCMP officers involved in the public release of such information complied with all appropriate policies, procedures, guidelines and statutory requirements for the release of such information.*

The investigation conducted by Sergeant Noiseux revealed that there were several individuals involved in the process leading to the letter of response to Ms. Wasylcia-Leis dated December 23, 2005, and the press release, dated December 28, 2005.

The investigator conducted numerous interviews to determine the circumstances surrounding these issues, and also examined the applicable RCMP Operational and Administrative Manuals. Sergeant Noiseux also consulted with various experts throughout the country.

Sergeant Noiseux concluded that the RCMP did not have a policy regarding notifying complainants of the RCMP's intention to conduct a criminal investigation into allegations brought to their attention. The only authority Sergeant Noiseux located that somewhat addresses this issue is at section 45.39 of the *RCMP Act*. This authority is exclusively and specifically limited to public complaints against members of the RCMP and is therefore not applicable to the criminal complaints process. Sergeant Noiseux' research also failed to identify any contravention of statutory authority or RCMP policy with respect to the decision to issue, or the determination as to the contents of the press release.

The investigation revealed that in relation to both the letter and the press release, the final decision was taken by Commissioner Zaccardelli. Questioned regarding these events, Commissioner Zaccardelli informed the investigator that he has been named in a civil suit with respect to this matter and was counselled by his lawyer not to make any statements.

**Allegation #2**

*Whether such policies, procedures and guidelines are adequate to address the situation wherein public disclosure of a police investigation may have an impact upon the democratic process and may call into question public confidence in the independence of the police.*

.../6

As you are aware, Part VII of the *RCMP Act* provides for investigation into complaints regarding the conduct of members while performing duties under the Act. There is no provision for complaints/requests to review and/or amend policy.

However, several senior officers shared their thoughts with Sergeant Noiseux on this issue. Their views on the subject are clearly outlined in Sergeant Noiseux' investigation report, a copy of which is being provided for your review.

The following is offered in response to the document provided by Mr. Holland and Ms. Inman during their meeting with Staff Sergeant Robineau and Sergeant Noiseux on March 29, 2007, enumerating ten "Points of Interest" they wished to have further investigated regarding this complaint:

**1<sup>st</sup> "Point of Interest"**

*Determine: i. "normal practice" (informal practice); ii. "normal procedure" (informal procedure); iii. relevant policy; iv. statutory requirements; and v. situation-specific guidelines, with respect to disclosures of the existence of criminal investigations.*

**2<sup>nd</sup> "Point of Interest"**

*Determine whether normal practice and procedure are consistent with the applicable formal policy and statutory requirements.*

**3<sup>rd</sup> "Point of Interest"**

*Determine how, when and why normal practice and procedure were developed.*

Part VII of the *RCMP Act* is limited to complaints regarding the conduct of RCMP members. It does not provide for requests to review and/or amend current policy.

Sergeant Noiseux did, however, address this question by reviewing the RCMP's Operational and Administrative Manuals. It was determined that nothing exists in our present policy that deals specifically with this issue, and that there are no statutory requirements which direct the RCMP to notify complainants of the status of any criminal investigation other than provisions relating to victims' rights. These would not appear to be applicable in the case at hand.

.../7

However, it is common practice for RCMP members to provide information to complainants if doing so would not compromise investigations.

One of the members contacted in regard to this matter indicated:

*It is sometimes a fine line as to what is and what is not included in policy. I hope we are not at the point yet where everything we do has to be written down. We have to keep the common sense aspect front and centre and not be reduced to only performing duties that are written down. Notifying a complainant is a basic common courtesy that we have always done. It was done even before our core values were written down, but I guess you can say today that it is a function of our core values.*

**4<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*Who was involved in the decision to send the letter to Ms. Wasylcia-Leis disclosing the existence of a criminal investigation? Have those individuals been interviewed?*

A review of the circumstances surrounding this question revealed that the decision to send the letter to Ms. Wasylcia-Leis was made during a meeting on December 22, 2005, between Commissioner Zaccardelli, Deputy Commissioner Pierre-Yves Bourduas, and Assistant Commissioner Bernie Corrigan, Director General, Public Affairs and Communications Services. As Commissioner of the RCMP, the final decision remained with Commissioner Zaccardelli. Of these three witnesses, only Assistant Commissioner Corrigan agreed to provide a statement.

**5<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*Why was the decision made to send the letter disclosing the existence of a criminal investigation? Have those individuals been interviewed?*

As indicated above, the only person who was willing to answer Sergeant Noiseux' questions was Assistant Commissioner Corrigan, who indicated the following:

*In my experience in operations and, and you know often times where you will keep a complainant up-to-date on, on the status of a file as long as the information that you provide them doesn't impede on the investigation itself.*

.../8

Assistant Commissioner Corrigan went on to explain that the RCMP had been getting regular requests for updates as to the status of this particular investigation. He also indicated that the scope of the investigation was widening and numerous witnesses were being interviewed.

**6<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*When was the decision to send the letter disclosing the existence of a criminal investigation made? Any relevant information should be indicated and investigated.*

Questioned as to why the RCMP waited until the end of the review before responding to Ms. Wasylycia-Leis’ letter of November 28, 2005, Assistant Commissioner Corrigan said that from his understanding, there did not seem to be enough information to pursue this further and that it was either on December 21 or 22 that new evidence was brought forward to the RCMP, and that there was enough there to warrant a criminal investigation.

**7<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*Who was involved in the decision to issue the press release of December 28, (2006), disclosing information concerning the criminal investigation? Have those individuals been interviewed?*

Sergeant Noiseux’ investigation revealed that Commissioner Zaccardelli made the final decision, but some individuals either provided advice to him (Chief Superintendent Denis Constant, Director General, Financial Crime, and Mr. Gilbert Groulx, Legal Services) or complied with his orders (Sergeant Nathalie Deschênes and Ms. Nancy Sample, both working within the National Communication Services). Chief Superintendent Constant and Mr. Groulx declined to be interviewed.

**8<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*Why was the decision made to issue the press release on December 28, (2006), disclosing information concerning the criminal investigation? Any relevant information should be indicated and investigated.*

...19

Ms. Sample explained that it was important for them to deal with this issue as quickly as possible as there was a perception out there, in the media, that the RCMP had announced a criminal investigation when, in fact, they had not. The RCMP had sent a letter to Ms. Wasylycia-Leis, and they (NDP) issued a news release which created a lot of “media jazz”. This is when the Commissioner asked them to issue a press release. The purpose was to calm things down and to confirm what was already out there.

When asked why they did not simply release their media lines, Ms. Sample stated that they had, but sometimes when you get so many calls and people are requesting an interview with the Commissioner, it is easier to issue a press release. Ms. Sample added that ultimately, this was the Commissioner’s decision.

**9<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*When was the decision to issue the press release of December 28, (2006), disclosing information concerning the criminal investigation made? Any relevant information should be indicated and investigated.*

According to witness interviews, National Communication Services employees started receiving calls from reporters late in the day on December 28, 2005, indicating that they had heard that the RCMP was launching a criminal investigation. The reporters were also aware of the Commissioner’s letter and said it was public information.

Ms. Sample explained that the RCMP had not issued any statements to that effect or made any announcements, and were searching to find out how this information got out when a journalist, Ms. Caroline Dunn of the CBC, sent them an email with the link to the NDP Website. According to Ms. Sample, the RCMP news release went out at around 7:00 p.m. that same day.

**10<sup>th</sup> “Point of Interest”**

*Have there been any relevant changes in policy, procedure, etc. since this disclosure took place?*

.../10

Asked if anything had changed since these events, Staff Sergeant Paul Marsh (National Communication Services) replied that it had not. He said that the only correspondence in the last period had been regarding the use of wording around the commencement of a criminal investigation in general, whether they should be using terms like "reviewing" or "commencing a criminal investigation". Staff Sergeant Marsh stated that this was not specific to this file, but rather addressed the problems they had with terminology when referring to commercial crime investigations.

Assistant Commissioner Corrigan indicated that one of his ongoing concerns was the question of how to identify or differentiate between a probe, a review or an investigation, especially in commercial crime-type investigations. After having discussed this with Assistant Commissioner Raf Souccar, they both agreed that the terminology was confusing and both thought that, as the RCMP was a law enforcement body, any information that is obtained and studied to determine the validity should be referred to as an investigation, right from the beginning, as soon as the information is made available.

The following is provided in relation to questions submitted by Mr. Holland in an email to Staff Sergeant Robineau dated April 18, 2007:

**Question #1**

*Who knew what when? In other words, which RCMP members were involved in the subject decisions? What discussions were had? What were the positions of various people involved? Were legal opinions sought? What was the level of engagement of senior members?*

**Question #2**

*(Was there) any documentary evidence regarding the subject decisions?*

**Question #3**

*(Is there) information on whether policy was specifically consulted at the time the decisions were taken?*

In her report, Sergeant Noiseux stated she remained cognizant of these questions throughout the investigation and addressed all those which could be answered, based on the information and statements made available to her.

.../11

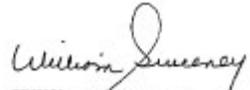
In the final analysis, documentary evidence provided throughout this investigation, supported by the interviews, demonstrates that the RCMP members involved in the public release of this information complied with all applicable policies and statutory requirements.

Several high-ranking officers of the RCMP were actively involved. It was clear from the witnesses who provided statements that, under the circumstances, those involved felt they were doing the right thing. It was acknowledged that including the name of a specific individual, that is Mr. Goodale, was not consistent with past practice. The decision to do so was taken by Commissioner Zaccardelli.

After reviewing Sergeant Noiseux' report, I am concerned that the RCMP does not have an established practice or applicable policies or guidelines with respect to the publication of information regarding investigations. This has been raised with the Commissioner who has directed that the matter be reviewed and that proposals to address this shortcoming be developed and brought forward to the RCMP's Senior Executive Committee.

Please be advised that pursuant to section 45.4 of the *RCMP Act*, I am notifying you that the investigation into your complaint is now concluded. In order that you may, in accordance with subsection 45.42(1) of the Act, review the investigation of your complaint, I have enclosed a copy of the investigator's report.

Yours sincerely,

  
William Sweeney  
Special Advisor to the  
Commissioner

Enclosure

c.c.: Commissioner G. Zaccardelli (Ret'd)

Rapport final de la GRC

Le 5 février 2008

Monsieur Paul Kennedy  
Président  
Commission des plaintes du public contre  
la Gendarmerie royale du Canada  
C.P. 3423, Succursale D  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4

Monsieur,

La présente fait suite à la plainte que vous avez déposée le 1er février 2007, à titre de président de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP), au sujet de la divulgation, par la GRC, de renseignements concernant l'enquête criminelle sur le régime fiscal des dividendes des sociétés et des fiducies de revenu canadiennes. En vertu du pouvoir qui m'a été délégué par le commissaire aux termes de l'article 45.4 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, je rends mon rapport public.

Vous avez déposé une plainte concernant la conduite des policiers de la GRC qui ont été impliqués dans cet incident, vous voulez déterminer plus particulièrement si :

- 1. Les policiers de la GRC qui ont transmis les renseignements en question ont respecté les politiques, les méthodes, les lignes directrices et les exigences réglementaires en ce qui a trait à la divulgation de tels renseignements.*
- 2. Les politiques, les méthodes et les lignes directrices en la matière permettent de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée.*

La responsabilité de l'enquête sur votre plainte a été confiée à la sergente Lise Noiseux, enquêtrice principale du Groupe des normes professionnelles.

Peu après que nous ayons reçu cette plainte, des représentants de la CPP ont demandé que nous nous rencontrions afin de discuter de la situation. Cette rencontre, à laquelle ont assisté M. John Holland et Mme Lisa Marie Inman, de la CPP, ainsi que des représentants des Normes professionnelles, le sergent d'état-major Michael Robineau et la sergente Lise Noiseux, a eu lieu le 29 mars 2007.

Lors de cette rencontre, M. Holland et Mme Inman ont présenté un document contenant une liste de dix points qui devraient, à leur avis, être examinés de façon plus approfondie dans le cadre de l'enquête :

1. Déterminer quelles sont :
  - i. les « pratiques courantes » (pratiques non officielles),
  - ii. les « méthodes courantes » (méthodes non officielles),
  - iii. les politiques,
  - iv. les exigences réglementaires et
  - v. les lignes directricesen ce qui concerne la divulgation de renseignements sur la tenue d'enquêtes criminelles.
2. Déterminer si les pratiques et les méthodes courantes sont conformes aux politiques et aux exigences réglementaires officielles.
3. Déterminer comment, quand et pourquoi les pratiques et les méthodes courantes ont été élaborées.
4. Qui a pris la décision d'envoyer la lettre informant Mme Wasylcia-Leis de la tenue d'une enquête criminelle? Les personnes qui ont pris cette décision ont-elles été interrogées?
5. Pourquoi a-t-on pris la décision d'envoyer la lettre annonçant la tenue d'une enquête criminelle? Les personnes qui ont pris cette décision ont-elles été interrogées?
6. Quand la décision d'envoyer la lettre annonçant la tenue d'une enquête criminelle a-t-elle été prise? Toute information pertinente à ce sujet devrait être fournie et examinée.
7. Qui a pris la décision de diffuser le communiqué de presse du 28 décembre (2006), et de divulguer des renseignements sur l'enquête criminelle? Les personnes qui ont pris cette décision ont-elles été interrogées?
8. Pourquoi a-t-on pris la décision de diffuser le communiqué du 28 décembre (2006), et de divulguer des renseignements sur l'enquête criminelle? Toute information pertinente à ce sujet devrait être fournie et examinée.
9. Quand la décision de diffuser le communiqué du 28 décembre (2006), et de divulguer des renseignements sur l'enquête criminelle, a-t-elle été prise?
10. Est-ce que des changements importants ont été apportés aux politiques, méthodes, etc. depuis ces événements?

Le 18 avril 2007, M. Holland a envoyé au sergent d'état-major Robineau un courriel dans lequel il demandait que les points suivants soient également examinés :

1. Qui savait quoi et quand? Autrement dit, quels membres de la GRC ont été mêlés aux décisions qui sont visées par la plainte? Y a-t-il eu des discussions? Quelle était la position des

*personnes qui ont pris part à ces discussions? A-t-on demandé des avis juridiques? Dans quelle mesure les dirigeants de la GRC ont-ils pris part à ces discussions?*

2. *Existe-t-il des preuves documentaires relatives aux décisions qui sont visées par la plainte?*

3. *Est-il possible de savoir si les politiques ont été consultées au moment où les décisions ont été prises?*

Dans le cadre de l'enquête exhaustive qu'elle a menée sur la plainte du public, la sergente Noiseux a interrogé ou consulté au moins 19 témoins/sources d'information. Elle a également examiné divers documents, notamment de la correspondance, des politiques et des lignes directrices de même que la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

J'ai reçu le rapport d'enquête de la sergente Noiseux. J'aimerais vous faire part des résultats de son enquête.

Voici d'abord un court résumé des faits qui sont liés aux circonstances ayant donné lieu à votre plainte.

Le 28 novembre 2005, Mme Judy Wasylycia-Leis, députée et porte-parole des Finances du Nouveau Parti démocratique (NPD), a envoyé au commissaire G. Zaccardelli une lettre dans laquelle elle avouait son inquiétude relativement à la possibilité qu'il y ait eu infraction à la sécurité ou divulgation illégale d'information avant l'annonce du gouvernement fédéral concernant les changements au régime fiscal des dividendes des sociétés et des fiducies de revenu.

Mme Wasylycia-Leis demandait que l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF) de la GRC vérifie le bien-fondé de ces allégations et détermine si une enquête était nécessaire.

Le 23 décembre, le commissaire Zaccardelli a envoyé à Mme Wasylycia-Leis une lettre dans laquelle il indiquait qu'après avoir examiné la situation, la GRC avait décidé de procéder à une enquête criminelle.

Le 28 décembre 2005, après que la lettre du commissaire a été affichée sur le site Web de la députée néo-démocrate, le Groupe des relations avec les médias de l'administration centrale de la GRC a commencé à recevoir des appels de journalistes qui demandaient des détails sur la situation. Il a été décidé de diffuser le communiqué de presse suivant :

*La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a terminé la revue des allégations portées par Madame Wasylycia-Leis concernant un bris de sécurité ainsi qu'un transfert illégal d'information privilégiée avant l'annonce gouvernementale du 23 novembre 2005 concernant les changements au régime fiscal des dividendes et des fonds de titre à revenus fixes.*

*En raison du sérieux des allégations, la GRC a maintenant entrepris une enquête criminelle à ce sujet.*

*Il est important de mentionner que la GRC souligne qu'elle ne possède en ce moment aucune preuve d'actes illégaux ou répréhensibles de la part de quiconque incluant le ministre des Finances Ralph Goodale.*

À la suite de la diffusion de ce communiqué de presse, la GRC a reçu une première plainte du public provenant de la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA). La BCCLA affirmait que la décision du commissaire d'informer Mme Wasylycia-Leis et la population au moyen d'un communiqué de presse était inappropriée et qu'elle avait probablement eu une incidence sur les résultats de l'élection fédérale et, de ce fait, ébranlé et affaibli la confiance du public à l'égard de l'indépendance de la GRC.

Une enquête a été effectuée et une lettre de règlement (LR) a été envoyée à la BCCLA. Insatisfaite de la réponse de la GRC, la BCCLA a demandé un examen par la CPP. La BCCLA affirmait que la divulgation de renseignements comme ceux dont il est question dans cette affaire ne cadrait pas avec les pratiques, méthodes et politiques courantes et avait nui au processus démocratique pendant l'élection générale fédérale de 2006.

Avant de recevoir la demande d'appel de la BCCLA, vous aviez déjà déposé votre propre plainte (en annexe) sur la conduite des agents de la GRC mêlés aux événements. Vous prétendiez que la LR envoyée à la BCCLA ne répondait pas adéquatement à vos préoccupations et qu'une enquête plus approfondie était nécessaire.

Dans les pages qui suivent, je traiterai de chacune des allégations que vous ou M. Holland avez soulevées.

### **Allégation no 1**

*Les policiers de la GRC qui ont transmis les renseignements en question n'ont pas respecté les politiques, les méthodes, les lignes directrices et les exigences réglementaires en ce qui a trait à la divulgation de tels renseignements.*

L'enquête menée par la sergente Noiseux a révélé que de nombreuses personnes avaient participé au processus menant à l'envoi de la lettre de réponse à Mme Wasylycia-Leis, datée du 23 décembre 2005, et à la publication du communiqué de presse, daté du 28 décembre 2005.

La sergente a mené de nombreuses entrevues afin de déterminer les circonstances entourant ces incidents et elle a également examiné le Manuel des opérations et le Manuel d'administration de la GRC. La sergente Noiseux a aussi consulté divers spécialistes à l'échelle du pays.

La sergente en est arrivée à la conclusion que la GRC n'avait pas de politique portant sur la notification des plaignants quant à l'intention de la GRC de tenir une enquête criminelle sur les allégations qui ont été portées à son attention. La seule disposition qu'elle a trouvée portant dans une certaine mesure sur cette question se trouve à l'article 45.39 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Cette disposition porte exclusivement et précisément sur les plaintes du public contre les membres de la GRC et ne s'applique pas au processus de règlement des plaintes de nature criminelle. De plus, les recherches de la sergente Noiseux n'ont pas permis de conclure à

une contravention des textes législatifs ou des politiques de la GRC concernant la décision d'émettre le communiqué de presse ou d'en déterminer le contenu.

L'enquête a révélé que, tant en ce qui concerne la lettre que le communiqué de presse, la décision finale a été prise par le commissaire Zaccardelli. Lorsque la sergente Noiseux l'a interrogé sur ces incidents, le commissaire Zaccardelli a répondu qu'il était nommé dans une poursuite au civil en rapport avec cette affaire et que son avocat lui avait recommandé de ne pas formuler de commentaires.

## **Allégation no 2**

*Les politiques, les méthodes et les lignes directrices en la matière ne permettent pas de faire face à une situation où la divulgation d'information relative à une enquête policière peut avoir une incidence hors de proportion sur le processus démocratique si bien que la confiance des membres du public à l'égard de l'indépendance de la police est ébranlée.*

Comme vous le savez, la Partie VII de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada prévoit des enquêtes lorsque des plaintes sont déposées concernant la conduite des membres dans l'exercice des fonctions prévues dans la loi. Elle ne comporte aucune disposition sur les plaintes ou les requêtes visant l'examen ou la modification d'une politique.

Cependant, de nombreux officiers supérieurs ont exprimé leurs points de vue sur cette question à la sergente Noiseux. Ces points de vue sont clairement énoncés dans le rapport d'enquête de la sergente, dont une copie vous est fournie à des fins d'examen.

Les paragraphes qui suivent sont des réponses au document fourni par M. Holland et Mme Inman lors de leur réunion avec le sergent d'état-major Robineau et la sergente Noiseux, le 29 mars 2007, document qui contenait dix « points à examiner » qu'ils considéraient comme importants concernant cette plainte :

### **1er point à examiner**

*Déterminer quelles sont :*

- vi. les « pratiques courantes » (pratiques non officielles),*
- vii. les « méthodes courantes » (méthodes non officielles),*
- viii. les politiques,*
- ix. les exigences réglementaires et*
- x. les lignes directrices*

*en ce qui concerne la divulgation de renseignements sur la tenue d'enquêtes criminelles*

### **2e point à examiner**

*Déterminer si les pratiques et les méthodes courantes sont conformes aux politiques et aux exigences réglementaires officielles.*

### **3e point à examiner**

*Déterminer comment, quand et pourquoi les pratiques et les méthodes courantes ont été élaborées.*

La partie VII de la Loi sur la GRC se limite aux plaintes concernant la conduite des membres de la GRC. Elle ne comporte aucune disposition sur les requêtes visant l'examen ou la modification d'une politique actuelle.

La sergente Noiseux s'est tout de même penchée sur la question en examinant le Manuel des opérations et le Manuel d'administration de la GRC. Elle a constaté que les politiques actuelles ne contiennent aucune disposition portant précisément sur cette question et qu'aucune disposition législative n'oblige la GRC à informer les plaignants de l'avancement d'une enquête criminelle, sauf les dispositions portant sur les droits des victimes. Ces dispositions ne semblent pas s'appliquer en l'espèce.

Toutefois, il est courant pour les membres de la GRC de fournir des informations aux plaignants si cela ne nuit pas à l'enquête.

L'un des membres qui ont été interrogés sur ce point a précisé ce qui suit :

*Il est parfois difficile de déterminer exactement ce qui est prévu dans la politique et ce qui ne l'est pas. J'espère que nous n'en sommes pas au point où tout ce que nous devons faire doit être écrit dans une politique. Le bon sens devrait demeurer au centre de nos décisions; nous ne voulons pas en arriver à agir seulement selon des règles écrites. Le fait d'informer un plaignant est une simple mesure de courtoisie que nous appliquons depuis toujours. Nous procédions ainsi même avant que nos valeurs fondamentales soient mises par écrit, alors on pourrait dire que cela fait partie de nos valeurs fondamentales.*

### **4e point à examiner**

*Qui a pris la décision d'envoyer la lettre informant Mme Wasylycia-Leis de la tenue d'une enquête criminelle? Les personnes qui ont pris cette décision ont elles été interrogées?*

Il a été déterminé, après un examen des circonstances entourant cette question, que la décision d'envoyer la lettre à Mme Wasylycia-Leis a été prise lors d'une réunion tenue le 22 décembre 2005, entre le commissaire Zaccardelli, le sous-commissaire Pierre-Yves Bourduas et le commissaire adjoint Bernie Corrigan, directeur général des Affaires publiques et des services de communication. La décision finale revenait au commissaire Zaccardelli, puisqu'il était le commissaire de la GRC. De ces trois témoins, seul le commissaire adjoint Corrigan a accepté de faire une déclaration.

### **5e point à examiner**

*Pourquoi a-t-on pris la décision d'envoyer la lettre annonçant la tenue d'une enquête criminelle? Les personnes qui ont pris cette décision ont-elles été interrogées?*

Comme il est indiqué plus haut, la seule personne qui a accepté de répondre aux questions de la sergente Noiseux a été le commissaire adjoint Corrigan, qui a dit ce qui suit :

*D'après mon expérience au sein des opérations, il est fréquent que nous tenions un plaignant au courant de l'avancement d'un dossier, en autant que l'information fournie ne nuise pas à l'enquête.*

Le commissaire adjoint Corrigan a de plus expliqué que la GRC recevait régulièrement des demandes de renseignements concernant l'avancement de cette enquête en particulier. Il a précisé en outre que la portée de cette enquête s'élargissait et que de nombreux témoins étaient interrogés.

### **6e point à examiner**

*Quand la décision d'envoyer la lettre annonçant la tenue d'une enquête criminelle a-t-elle été prise? Toute information pertinente à ce sujet devrait être fournie et examinée.*

Interrogé sur la raison pour laquelle la GRC avait attendu jusqu'à la fin de l'examen avant de répondre à la lettre de Mme Wasylycia-Leis, datée du 28 novembre 2005, le commissaire adjoint Corrigan a répondu que, selon lui, on ne semblait pas disposer de suffisamment d'informations pour poursuivre l'affaire plus loin et que ce n'est que le 21 ou le 22 décembre que de nouvelles informations ont été fournies à la GRC, lesquelles justifiaient la tenue d'une enquête criminelle.

### **7e point à examiner**

*Qui a pris la décision de diffuser le communiqué de presse du 28 décembre (2006), et de divulguer des renseignements sur l'enquête criminelle? Les personnes qui ont pris cette décision ont-elles été interrogées?*

L'enquête de la sergente Noiseux a révélé que le commissaire Zaccardelli a pris la décision finale, mais que certaines personnes soit lui avaient fourni un avis (le surintendant principal Denis Constant, le directeur général de la Criminalité financière et M. Gilbert Giroux, des Services juridiques), soit avaient obéi à ses ordres (sergente Nathalie Deschênes et Mme Nancy Sample, toutes deux travaillant aux Services de communication). Le surintendant principal Constant et M. Groulx ont tous deux refusé de répondre aux questions.

### **8e point à examiner**

*Pourquoi a-t-on pris la décision de diffuser le communiqué du 28 décembre (2006), et de divulguer des renseignements sur l'enquête criminelle? Toute information pertinente à ce sujet devrait être fournie et examinée.*

Mme Sample a expliqué qu'il était important pour eux de s'occuper de cette affaire le plus rapidement possible puisque, dans les médias, la perception était que la GRC avait annoncé la tenue d'une enquête criminelle, alors que ce n'était pas le cas. La GRC avait envoyé une lettre à Mme Wasylycia-Leis, et il (le NPD) avait émis un communiqué qui avait créé tout un « cirque médiatique ». C'est alors que le commissaire Zaccardelli a demandé d'émettre un communiqué de presse. Le but était de calmer les choses et de rétablir les faits.

Lorsque la sergente a demandé à Mme Sample pourquoi on n'avait pas simplement publié les infocapsules, cette dernière a répondu qu'ils l'avaient fait, mais que parfois, lorsque l'on reçoit de nombreux appels et que les gens veulent que le commissaire leur accorde une entrevue, il est plus facile de publier un communiqué de presse. Mme Sample a ajouté que, en fin de compte, c'était la décision du commissaire.

### **9e point à examiner**

*Quand la décision de diffuser le communiqué du 28 décembre (2006), et de divulguer des renseignements sur l'enquête criminelle, a-t-elle été prise?*

Selon les témoins interrogés, les employés des Services de communication ont commencé à recevoir des appels des journalistes tard dans la journée du 28 décembre 2005, lesquels disaient qu'ils avaient entendu parler que la GRC lancerait une enquête criminelle. Les journalistes étaient également au courant de la lettre du commissaire et disaient qu'il s'agissait d'informations publiques.

Mme Sample a expliqué que la GRC n'avait pas fait de déclaration ni d'annonce à cet effet et cherchait à savoir comment cette information avait été obtenue lorsqu'une journaliste de la CBC, Mme Caroline Dunn, leur a envoyé un courriel avec le lien vers le site Web du NPD. Selon Mme Sample, le communiqué de presse de la GRC a été publié vers 19 h le soir même.

### **10e point à examiner**

*Est-ce que des changements importants ont été apportés aux politiques, méthodes, etc. depuis ces événements?*

Lorsqu'on lui a demandé si quoi que ce soit avait été changé dans les politiques depuis ces événements, le sergent d'état-major Paul Marsh (Services de communication) a répondu que non. Il a expliqué que la seule correspondance échangée au cours de la période précédente concernait la terminologie à utiliser en général pour désigner le début d'une enquête criminelle, à savoir s'il fallait dire qu'on « examine » ou qu'on « commence une enquête criminelle ». Le sergent d'état-major Marsh a précisé que ce débat ne portait pas précisément sur l'affaire en question, mais plutôt sur un problème qu'ils avaient concernant la terminologie à utiliser lorsqu'il était question des enquêtes sur des infractions commerciales.

Le commissaire adjoint Corrigan a indiqué que l'une de ses préoccupations constantes est de savoir comment désigner et bien définir la différence entre une vérification, un examen ou une enquête, en particulier dans le cas des enquêtes sur des infractions commerciales. Après en avoir

discuté avec le commissaire adjoint Raf Souccar, ils ont tous deux reconnu que la terminologie était ambiguë et que, puisque la GRC était un organisme d'application de la loi, toute information qu'elle obtenait et qu'elle étudiait pour en déterminer la validité devrait être appelée enquête, et ce, dès le début du processus, c'est-à-dire dès que l'information est fournie.

Les points qui suivent concernent des questions qui ont été soumises par M. Holland dans un courriel adressé au sergent d'état-major Robineau le 18 avril 2007 :

### **Question no 1**

*Qui savait quoi et quand? Autrement dit, quels membres de la GRC ont été mêlés aux décisions qui sont visées par la plainte? Y a-t-il eu des discussions? Quelle était la position des personnes qui ont pris part à ces discussions? A-t-on demandé des avis juridiques? Dans quelle mesure les dirigeants de la GRC ont-ils pris part à ces discussions?*

### **Question no 2**

*Existe-t-il des preuves documentaires relatives aux décisions qui sont visées par la plainte?*

### **Question no 3**

*Est-il possible de savoir si les politiques ont été consultées au moment où les décisions ont été prises?*

Dans son rapport, la sergente Noiseux a précisé qu'elle avait gardé ces questions à l'esprit tout au long de son enquête et avait répondu à celles qu'elle pouvait, compte tenu des informations et des déclarations dont elle disposait.

En dernière analyse, les preuves documentaires fournies tout au long de l'enquête, appuyées par les entrevues, montrent que les membres de la GRC ayant participé à la communication de ces informations ont respecté toutes les politiques et toutes les dispositions législatives applicables.

Plusieurs officiers supérieurs de la GRC ont participé activement à cette affaire. Il a été clairement démontré par les témoins qui ont fourni une déclaration que, dans les circonstances, les personnes concernées croyaient bien agir. On a toutefois reconnu que le fait de préciser le nom d'une personne en particulier, en l'espèce M. Goodale, n'était pas conforme aux pratiques antérieures. La décision de le faire a été prise par le commissaire Zaccardelli.

Après avoir examiné le rapport de la sergente Noiseux, je suis préoccupé par le fait que la GRC n'a pas de pratiques établies, ni de politiques ou directives applicables en ce qui concerne la divulgation de renseignements portant sur les enquêtes. Ce point a été soulevé auprès du commissaire, qui a demandé que la question soit examinée et que des solutions soient élaborées et soumises à l'État-major supérieur.

En vertu de l'article 45.4 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, je vous annonce que l'enquête sur la plainte que vous avez déposée est maintenant terminée. Pour que vous puissiez

prendre connaissance de l'enquête qui a été faite sur votre plainte, aux termes du paragraphe 45.42(1) de la Loi, je vous ai inclus un exemplaire du rapport d'enquête.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

William Sweeney  
Conseiller spécial auprès du commissaire

Pièce jointe

c.c. : commissaire G. Zaccardelli (retraité)

## Annexe F

### Chronologie des événements

- 28 novembre** M<sup>me</sup> Judy Wasylycia-Leis, députée de la circonscription Winnipeg-Nord et porte-parole néo-démocrate (NPD) des Finances, a envoyé une lettre au commissaire Zaccardelli pour lui demander que l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF) vérifie s'il y avait effectivement eu une fuite concernant l'annonce relative aux fiducies de revenu.
- 28 novembre** Le sous-commissaire Bourduas a transmis la lettre de M<sup>me</sup> Judy Wasylycia-Leis au commissaire adjoint Souccar afin qu'il détermine si les motifs de la plainte justifiaient une enquête.
- 30 novembre** La lettre de M<sup>me</sup> Judy Wasylycia-Leis a été transmise à l'inspecteur Buzza.
- 1<sup>er</sup> décembre** Les infocapsules ont été finalisées. Il y était indiqué que la GRC confirmait avoir reçu la lettre de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis et que les renseignements seraient examinés afin que l'on détermine si des mesures s'imposaient.
- 13 décembre** L'inspectrice Kelly a reçu l'instruction d'ouvrir un dossier sur les allégations de fuite relatives aux fiducies de revenu.
- 19 décembre** L'inspectrice Kelly a reçu des renseignements supplémentaires relativement aux allégations de fuite.
- 21/22 décembre** Le sous-commissaire Bourduas a informé le commissaire adjoint Corrigan que les renseignements obtenus dans le cadre de l'examen des allégations de fuite justifiaient la tenue d'une enquête criminelle.
- Le commissaire adjoint Corrigan a rencontré le commissaire Zaccardelli et le sous-commissaire Bourduas pour discuter du changement de situation. Au cours de la rencontre, le commissaire Zaccardelli a décidé de rédiger une lettre pour informer M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis qu'une enquête criminelle avait été amorcée. Il a indiqué qu'il signerait et enverrait la lettre.
- Le commissaire adjoint Corrigan et l'inspecteur Cogan ont précisé à M<sup>me</sup> Sample que la lettre du commissaire Zaccardelli adressée à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis serait probablement rendue publique le 23 décembre 2005.

Les infocapsules concernant la lettre du commissaire ont été fournies à M<sup>me</sup> Sample par le commissaire adjoint Corrigan.

## **23 décembre**

Le commissaire Zaccardelli et le surintendant principal Constant se sont rencontrés en privé pour discuter du dossier des fiducies de revenu.

Le commissaire Zaccardelli a demandé au surintendant McDonald de mettre au point la lettre à l'intention de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis afin qu'il la signe.

Le surintendant McDonald a remis la lettre à M<sup>me</sup> Simpson pour qu'elle l'examine.

Le commissaire Zaccardelli a signé la lettre destinée à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis et a demandé au surintendant McDonald d'envoyer la lettre par télécopieur.

**15 h 15** - Le surintendant McDonald a appelé aux bureaux de M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis à Winnipeg et à Ottawa et a appris que les deux bureaux étaient fermés jusqu'au 3 janvier 2006. Il a donc laissé un message aux deux bureaux indiquant qu'il envoyait par télécopieur la lettre, et il a ensuite télécopié la lettre.

## **28 décembre**

Les infocapsules ont été finalisées. Il y était indiqué qu'on avait procédé à un examen, que la plaignante avait été informée par écrit des résultats de l'examen et que la GRC ne pouvait pas émettre de commentaires sur les détails de l'examen pour le moment. Les infocapsules avaient été préparées en prévoyant que, une fois que la plaignante aurait accusé réception de la lettre, la GRC pourrait alors indiquer qu'il existait suffisamment de renseignements pour amorcer une enquête criminelle. Il était indiqué dans les infocapsules que l'enquête serait menée par les groupes chargés des enquêtes de la Direction de la criminalité financière, et qu'elle permettrait de déterminer s'il existait suffisamment de preuves pour porter des accusations criminelles.

Le NPD a diffusé un communiqué de presse indiquant que le commissaire Zaccardelli avait confirmé que la GRC avait entrepris une enquête criminelle sur un possible délit d'initié au sein du gouvernement libéral. M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis a demandé à M. Goodale de renoncer à ses fonctions de ministre des Finances le temps que l'enquête suive son cours.

**Fin de l'après-midi.** La sergente Deschênes et M<sup>me</sup> Sample ont commencé à recevoir des appels des médias concernant la lettre du commissaire Zaccardelli envoyée à M<sup>me</sup> Wasylycia-Leis.

Le surintendant principal Constant a demandé à la sergente Deschênes de l'accompagner au bureau du commissaire.

La sergente Deschênes a demandé à M<sup>me</sup> Sample, ainsi qu'au surintendant principal Constant et peut-être aussi à M. Groulx, de venir avec elle au bureau du commissaire Zaccardelli. La sergente Deschênes a également appelé le sergent d'état-major Marsh pour l'informer de la situation. Elle lui a indiqué qu'il n'était pas nécessaire qu'il se présente au bureau.

La sergente Deschênes a quitté le bureau du commissaire Zaccardelli afin de s'occuper des entrevues avec les représentants des stations de radio.

Le commissaire Zaccardelli a alors indiqué ce que le communiqué devait contenir.

M<sup>me</sup> Sample est retournée à son bureau pour rédiger le communiqué de presse, elle a téléphoné en outre au commissaire adjoint Corrigan pour l'informer de la situation.

M<sup>me</sup> Sample a rédigé et envoyé au commissaire deux versions du communiqué, l'une contenant le nom de M. Goodale et l'autre ne mentionnant pas son nom.

Le commissaire Zaccardelli a approuvé la version contenant le nom de M. Goodale, et le communiqué a été publié en fin de soirée.

## **Annexe G**

### **Membres de la GRC et personnes mêlées aux événements des 23 et 28 décembre 2005 (postes et grades alors en vigueur)**

**Commissaire Giuliano Zaccardelli**

**Surintendant Mike McDonald**, adjoint exécutif du commissaire Zaccardelli

**Sous-commissaire Pierre Yves Bourduas**, Région du Centre et affaires fédérales

**Commissaire adjoint Raf Souccar**, Opérations fédérales et internationales

**Surintendant principal Denis Constant**, Directeur général, Criminalité financière

**Inspecteur Dean Buzza**, officier responsable du Programme de gestion et des politiques, EIPMF

**Inspectrice Barbara Kelly**, chargée de projet, Division A, Section des infractions commerciales et principale responsable de l'enquête sur l'affaire des fiducies de revenu

**Commissaire adjoint Bernie Corrigan**, directeur général, Affaires publiques et services de communication

**M<sup>me</sup> Nancy Sample**, directrice intérimaire des Communications

**M<sup>me</sup> Lori Simpson**, directrice, Services d'état-major et liaisons ministérielles

**Inspecteur Tim Cogan**, directeur, Relations avec les médias

**Sergent d'état-major Paul Marsh**, officier supérieur des Relations avec les médias

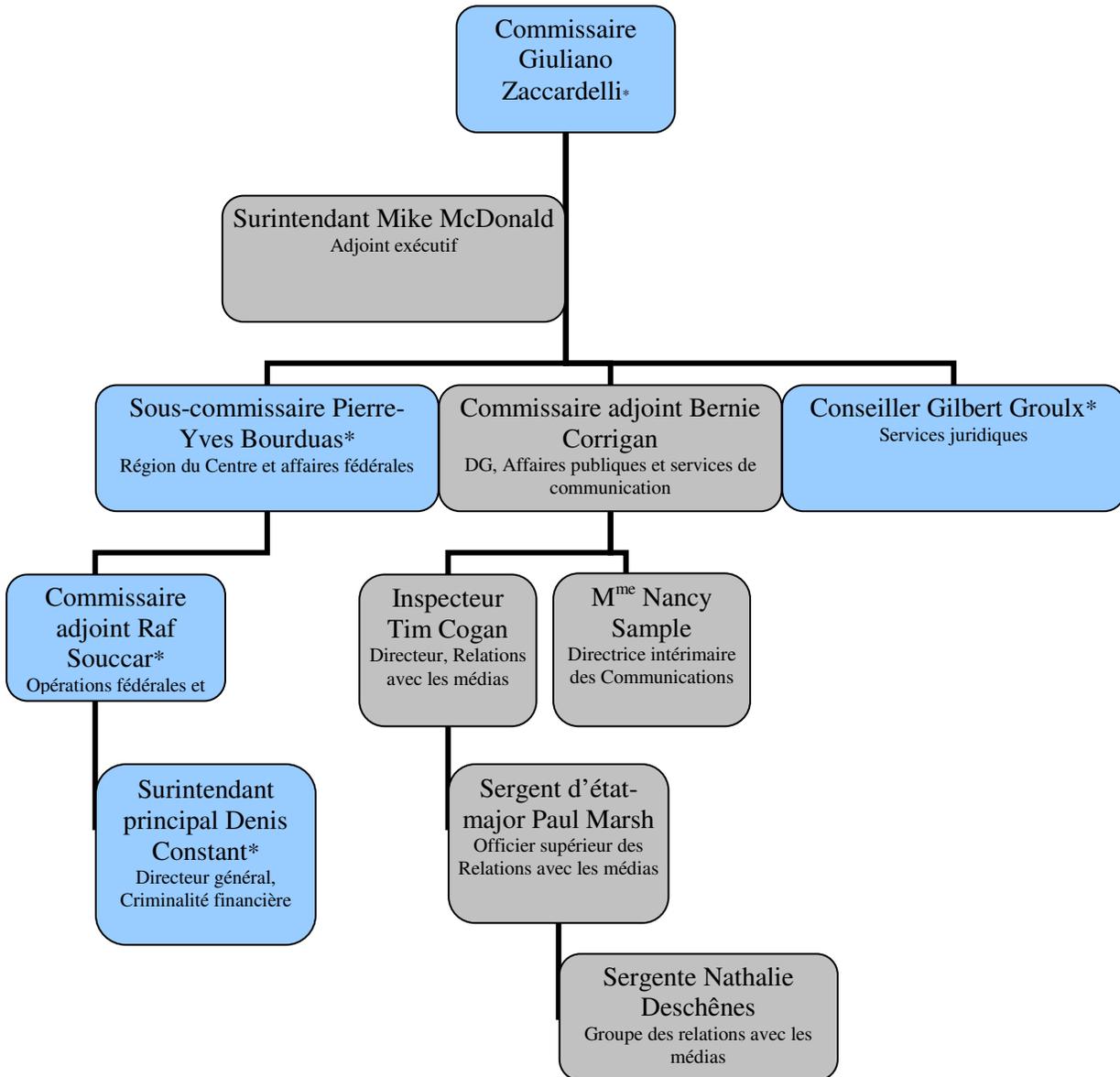
**Sergente Nathalie Deschênes**, Groupe des relations avec les médias

**M<sup>me</sup> Nadie Martin**, stratège des communications, Affaires publiques et services de communication

**M. Gilbert Groulx**, conseiller, Services juridiques

## Annexe H

### Organigramme des membres de la GRC et des personnes directement mêlées aux événements des 23 et 28 décembre 2005 (postes et grades en vigueur au moment des événements)



\* Ont refusé de fournir une déclaration à la sergente responsable de l'enquête sur la plainte du public.

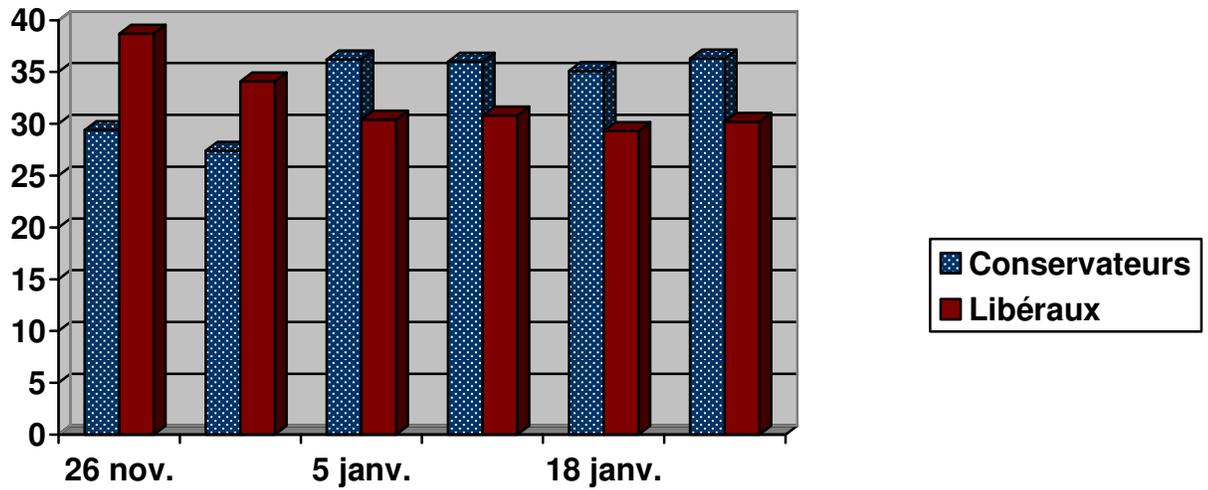
## **Annexe I**

### **Normes de service que cite la GRC**

6. Les renseignements seront divulgués s'il n'y a aucun risque d'entorse aux lois sur la protection des renseignements personnels ou si cela ne peut compromettre la collecte de renseignements ou les techniques d'enquête, le respect des droits du suspect ou la sécurité d'une source confidentielle.
7. La GRC donne volontiers des conseils et aide au règlement des plaintes portées contre elle ou contre ses employés, et elle informe les plaignants du suivi.
14. Lorsqu'un plaignant, une victime ou un témoin a besoin d'aide, on assure le suivi en communiquant au moins une fois avec lui.

## Annexe J

### Synthèse des résultats des sondages EKOS faite par la Commission Novembre 2005 - Janvier 2006



	26 nov.	3 déc.	5 janv.	7 janv.	18 janv.	Résultats
<b>Libéraux</b>	38,7	34,1	30,4	30,8	29,3	30,2
<b>Conservateurs</b>	29,4	27,4	36,2	36,0	35,1	36,3