

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

**Conclusions du Commissariat à l'intégrité
du secteur public dans le cadre
d'une enquête concernant
une divulgation d'actes répréhensibles**

Société d'expansion du Cap-Breton

Rapport sur le cas
Mai 2014

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

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

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

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

This document is also available in English.

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2014
Cat. No. : PG4-10/2014F-PDF
ISBN : 978-0-660-22179-3

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

Monsieur le Président,

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

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

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

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

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

Monsieur le Président,

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

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

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

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

Table des matières

Avant-propos	2
Mandat.....	3
La divulgation	4
À propos de l'organisation	4
Résultats de l'enquête	5
Aperçu de l'enquête	5
Résumé des conclusions	6
Contravention grave d'un code de conduite	6
Conclusion.....	8

Avant-propos

Je vous présente ce rapport sur le cas concernant des actes répréhensibles avérés, rapport qui a été déposé devant le Parlement conformément à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi).

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

De temps à autre, comme dans ce cas-ci, des renseignements ayant trait à des divulgations que j'ai reçues sont rendus publics par des tiers. Le Commissariat est lié par des obligations strictes en matière de confidentialité. Il est important de protéger l'identité de toutes les parties et de veiller à ce que l'équité procédurale et la justice naturelle soient respectées. Par conséquent, au Commissariat, personne ne peut parler des enquêtes en cours, voire même confirmer ou nier l'existence d'une divulgation d'actes répréhensibles, ni ne peut fournir quelque renseignement que ce soit une fois que l'enquête est terminée et qu'il a été conclu qu'aucun acte répréhensible n'a été commis.

Il est seulement possible de parler d'une enquête lorsque le commissaire (ou le sous-commissaire, dans les affaires où le commissaire doit se récuser) a conclu qu'un acte répréhensible a été commis et qu'un rapport sur le cas est déposé au Parlement.

Dans le présent dossier, qui concerne M. John Lynn, le premier dirigeant de la Société d'expansion du Cap-Breton (la SECB), j'ai conclu que, bien que M. Lynn ait eu le pouvoir de nommer quatre personnes sans recourir à un processus officiel, il avait néanmoins commis une contravention grave au code de conduite de la SECB, ce qui m'a amené à conclure qu'un acte répréhensible avait été commis.

Mario Dion, commissaire à l'intégrité du secteur public

Mandat

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

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

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

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

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

La divulgation

Le 3 janvier 2013, j'ai reçu une divulgation d'actes répréhensibles dans laquelle il était allégué que le premier dirigeant de la Société d'expansion du Cap-Breton (la SECB), M. John Lynn, avait nommé quatre personnes à des postes de la SECB de façon irrégulière en 2009 et en 2010. Il était allégué que ces nominations résultaient de l'exercice d'une influence politique et qu'il ne s'agissait pas de nominations fondées sur le mérite faites à la suite d'un concours. Ces nominations avaient en outre été qualifiées de [TRADUCTION] « nominations partisans ». Il était aussi allégué que, en raison de l'exercice d'une influence politique, M. Lynn avait indûment fait appel aux services de consultation d'une autre personne à la SECB. Enfin, il a été prétendu que M. Lynn n'avait pas géré le projet de la marina de Ben Eoin, qui était financé par la SECB, en fonction de l'usage auquel il était destiné; plus précisément, qu'il avait réservé la plupart des postes d'accostage de la marina pour son propre usage ainsi que pour celui de ses associés, ce qui n'était pas compatible avec l'obligation qu'a la SECB, au titre de l'article 33 de la *Loi sur la Société d'expansion du Cap-Breton*, de diversifier l'économie de la région.

Suivant une analyse détaillée des renseignements fournis, le 7 juin 2013, j'ai ordonné l'ouverture d'une enquête en vue de déterminer si les actes allégués constituaient un cas grave de mauvaise gestion et/ou une contravention grave d'un code de conduite; soit des actes répréhensibles au sens des alinéas 8c) et e) de la Loi.

À propos de l'organisation

La Société d'expansion du Cap-Breton est une société d'État fédérale qui a été créée afin de promouvoir et d'appuyer le financement et le développement de l'île du Cap-Breton et de la région de Mulgrave. Son énoncé de mission est ainsi libellé : *En partenariat avec tous les paliers de gouvernement, le secteur privé et d'autres intervenants communautaires, la SECB aura recours à ses pouvoirs flexibles et étendus afin d'appuyer, de promouvoir et de coordonner les efforts qui encouragent un environnement propice à la production de richesse en vue d'une création d'emplois durables partout à l'île du Cap-Breton et à Mulgrave.*

Les sociétés d'État sont constituées sous le régime d'une loi fédérale et rendent compte au Parlement par l'entremise d'un ministre. Bien que les sociétés d'État soient indépendantes du gouvernement, en tant qu'institutions publiques, elles doivent rendre des comptes au gouvernement. La SECB est encore assujettie au régime de contrôle et d'obligation de rendre compte énoncé dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* (la LGFP) et rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (l'APECA).

Le 28 mars 2014, le gouvernement du Canada a déposé un projet de loi visant à permettre à l'APECA d'assumer la responsabilité des activités de développement économique et de développement des collectivités de la SECB.

Résultats de l'enquête

L'enquête a démontré ce qui suit :

- **M. Lynn a commis une contravention grave de la politique de conduite au travail et de discipline de la SECB, qui constituait le code de conduite de la SECB à ce moment-là. Cette conclusion découle de la nomination de quatre personnes ayant des liens avec le Parti conservateur du Canada ou du Parti progressiste-conservateur de la Nouvelle-Écosse à des postes de direction de la SECB, et ce, sans ou à peu près sans justification écrite et sans qu'il ait été démontré que les nominations étaient fondées sur le principe du mérite. Cela donne l'impression qu'il s'agissait de nominations partisans.**
- **Bien que les décisions prises par M. Lynn en matière de nomination ne soient pas conformes aux normes de bonne gouvernance, il a été conclu que les circonstances ne constituaient pas un cas grave de mauvaise gestion parce que l'enquête n'a pas permis d'établir que ses décisions avaient nui à la capacité de la SECB à réaliser son mandat.**

Les renseignements recueillis au cours de l'enquête n'ont pas permis d'établir le bien-fondé des allégations suivantes :

- **M. Lynn a commis un acte répréhensible en faisant appel aux services de consultation d'une autre personne à la SECB;**
- **M. Lynn a commis un acte répréhensible en gérant le projet de la marina de Ben Eoin.**

Aperçu de l'enquête

Dans l'enquête, qui a été menée par Stefanie Dumas et Raynald Lampron, deux employés du Commissariat, on a procédé à la collecte et à l'analyse de renseignements, ainsi que de renseignements obtenus auprès de témoins, lesquels comportaient aussi des observations écrites formulées par M. Lynn ou son représentant.

Suivant une analyse attentive de tous les renseignements obtenus, j'ai conclu qu'il pouvait exister des motifs suffisants pour conclure qu'un acte répréhensible avait été commis, et que cela pourrait nuire à M. Lynn. Par conséquent, conformément à ses obligations aux termes de la Loi, le 4 février 2014, le Commissariat a fourni à M. Lynn et à la première dirigeante par intérim de la SECB, Mme Marlene Usher, une copie du rapport d'enquête préliminaire. Ces derniers ont eu la possibilité pleine et entière de formuler des commentaires au sujet des allégations et des résultats préliminaires.

À ce moment-là, j'estimais que le greffier du Conseil privé devrait également avoir une possibilité de formuler des commentaires, parce que les allégations concernaient le premier dirigeant de la SECB, une personne nommée par décret, et ainsi, une copie des conclusions avait été fournie à M. Wayne G. Wouters.

Pour arriver à ces conclusions, j'ai minutieusement examiné tous les renseignements reçus tout au long de l'enquête, y compris les commentaires sur les conclusions préliminaires formulés par M. Lynn ou son représentant et par l'actuelle première dirigeante par intérim de la SECB, Mme Usher.

Résumé des conclusions

Contravention grave d'un code de conduite

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

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

Pour décider si la conduite et les actes de M. Lynn étaient suffisants pour constituer une contravention grave d'un code de conduite, il a été tenu compte des facteurs suivants :

- La conduite de M. Lynn dénotait un caractère délibéré. Il était de notoriété publique que les quatre personnes nommées à des postes de la SECB avaient des liens avec le Parti conservateur du Canada ou du Parti progressiste-conservateur de la Nouvelle-Écosse. Trois d'entre elles provenaient de l'extérieur du secteur public fédéral, et la sélection de toutes ces personnes avait été faite sans ou à peu près sans justification écrite, sans concours et sans qu'il ait été démontré que les nominations étaient fondées sur le principe du mérite. Cela avait donné l'impression qu'il s'agissait de nominations partisans.

- En janvier 2009, M. Lynn a ordonné la nomination d'une personne à un poste nouvellement créé, sans concours et sans que le poste ait été annoncé. Il a ordonné une autre nomination semblable en septembre 2009.
- En janvier 2010, M. Lynn a ordonné l'embauche d'une personne qu'il a par la suite nommée à un poste de direction en juillet 2010. Ces nominations n'avaient pas été faites à la suite d'un concours. Elles n'avaient pas non plus été annoncées.
- En avril 2010, M. Lynn a ordonné la nomination d'une quatrième personne à un poste qui était auparavant occupé par la personne qui avait été nommée en janvier 2009 (susmentionnée) et ce, encore une fois, sans que l'on procède à un concours ni à une annonce du poste.
- La politique sur le processus de sélection de la SECB, qui était en vigueur à ce moment-là, énonçait que les postes devaient normalement être pourvus à la suite d'un concours. Le fait qu'il y ait eu quatre personnes nommées à des postes de direction sans concours démontre que les actes de M. Lynn suivaient une certaine tendance et dérogeaient à la norme, compte tenu du fait que, sous la présidence de M. Lynn, tous les postes ne faisant pas partie de la direction étaient pourvus au moyen de concours alors que tous les postes de direction étaient pourvus sans concours.
- Selon la politique sur le processus de sélection de la SECB, les employés méritent d'être pris en considération pour des possibilités de promotion et rien ne montrait que M. Lynn avait tenu compte de cela ou qu'il avait effectué une évaluation à cet égard.
- Même si M. Lynn, en tant que premier dirigeant, avait l'autorité décisive à l'égard des processus de sélection, selon la politique sur le processus de sélection de la SECB, et bien que les nominations à la SECB ne se fassent pas en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les normes de bonne gouvernance exigent toujours la transparence et la responsabilisation. La conduite de M. Lynn était incompatible avec la confiance que le gouvernement du Canada et le public lui avaient témoignée en tant que premier dirigeant.
- Des sympathisants du Parti conservateur du Canada ou du Parti progressiste-conservateur de la Nouvelle-Écosse ont été nommés, sans concours, aux quatre postes de direction de la SECB en question, ce qui n'est pas dans l'intérêt du public, affaiblit la légitimité du secteur public et donne l'impression de « nominations partisans ».
- En ce qui concerne les allégations de nominations partisans, M. Lynn a répondu qu'à son avis, les nominations en question étaient conformes à la politique de la société, que le conseil d'administration était au courant et les avait approuvées et qu'elles étaient compatibles avec le pouvoir discrétionnaire dont il disposait en sa qualité de premier dirigeant de la SECB.

Conclusion

Selon les allégations soulevées, quatre personnes ont été nommées à des postes de la SECB sur une base partisane. Les organismes fédéraux doivent être impartiaux et politiquement neutres. La SECB dispose de renseignements limités pour démontrer comment les quatre personnes, dont les liens avec le Parti conservateur du Canada ou du Parti progressiste-conservateur de la Nouvelle-Écosse sont de notoriété publique, ont été choisies et unilatéralement embauchées par M. Lynn. Les raisons pour lesquelles M. Lynn a posé ces actes constituent donc un facteur pertinent, au-delà de sa réponse selon laquelle les nominations « ont été faites dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du premier dirigeant et conformément à ce pouvoir ». M. Lynn n'a pas agi, selon les termes mêmes du code de conduite de la SECB, d'une manière irréprochable qui résisterait à l'examen du public le plus minutieux.

Par conséquent, la conduite de M. Lynn, relativement aux quatre nominations, est une violation grave du code de conduite de la SECB, ce qui constitue une contravention grave d'un code de conduite au sens de l'alinéa 8e) de la Loi.

En réponse à l'enquête en cours menée par le Commissariat, le conseil d'administration de la SECB a approuvé, le 21 novembre 2013, une nouvelle politique sur le processus de recrutement et de sélection. Cette nouvelle politique a été communiquée à l'enquêteur chargé du dossier le 3 décembre 2013. J'estime que la nouvelle politique est un guide plus exhaustif sur le recrutement et la sélection qui intègrent plus clairement des principes d'équité et de transparence aux processus de dotation de la SECB.

Étant donné que les lacunes institutionnelles relevées dans ce cas étaient les lignes directrices ambiguës de la SECB concernant le recrutement et la sélection, et compte tenu du fait qu'il existe maintenant une nouvelle politique sur le processus de recrutement et de sélection qui a été mise sur pied, je ne recommanderai pas l'établissement et la mise en place d'une nouvelle politique de dotation.