



PERSPECTIVES

DU COMITÉ DES GRIEFS DES FORCES CANADIENNES

J'ai le plaisir de vous présenter la troisième édition de *Perspectives*, le bulletin du Comité des griefs des Forces canadiennes destiné aux cadres supérieurs des Forces canadiennes au Quartier général de la Défense nationale.

Perspectives a été créé par le Comité afin de communiquer aux décideurs et aux professionnels associés à la résolution des plaintes au sein des Forces canadiennes d'importantes leçons apprises de l'examen des griefs. En effet, l'examen de griefs individuels permet au Comité d'en dégager les tendances générales ou de mettre le doigt sur certaines politiques inadéquates ou contradictoires, des sources d'insatisfaction ou des problèmes de nature systémique. *Perspectives* vise à accroître la sensibilisation à ces tendances et aux problèmes plus vastes révélés par l'examen des griefs et à contribuer à prévenir que des situations semblables se produisent à l'avenir. Il s'agit pour nous d'un autre moyen de mettre en œuvre l'engagement du Comité de maximiser sa contribution au processus de règlement des griefs militaires et de contribuer ainsi au bien-être et au moral des membres des Forces canadiennes.

Dans ce numéro, le Comité se penche principalement sur une question préliminaire de compétence: déterminer si un militaire a la qualité pour présenter un grief, ou si la personne a été « lésée ». Il s'agit d'une question qui doit être tranchée avant même d'examiner le bien-fondé du grief. Nous traitons également de deux questions concernant la politique sur le harcèlement qui ont été soulevées dans un certain nombre de griefs examinés récemment par le Comité. La première a trait à une divergence apparente entre la politique sur le harcèlement et le manuel des griefs. La seconde a trait à l'absence d'une interprétation commune de l'évaluation de la situation, une des composantes des lignes directrices sur le harcèlement.

Nous espérons que cette nouvelle édition de *Perspectives* sera utile et informative. Nous attendons vos commentaires avec impatience. Vous pouvez nous les transmettre à l'adresse najwa.asmar@cgfc-cfqb.gc.ca, sur le site www.cgfc.gc.ca, au numéro de téléphone 613-996-8529 ou encore au numéro de téléphone sans frais 1-877-276-4193.



Bruno Hamel
Le président

■ À propos du Comité

Le Comité des griefs des Forces canadiennes est une agence fédérale indépendante du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes (FC). Le Comité examine les griefs militaires qui lui sont référés par le chef d'état-major de la défense (CEMD) et rend, en temps opportun, et de manière informelle et équitable, des conclusions et recommandations impartiales au CEMD et au plaignant ou à la plaignante. En remplissant son mandat, le Comité renforce la confiance des membres dans le processus des griefs des FC et en accroît l'équité.

QUAND UN(E) PLAIGNANT(E) A-T-IL (ELLE) ÉTÉ LÉSÉ(E)?

Selon le paragraphe 29(1) de la *Loi sur la défense nationale* (LDN), pour qu'un grief soit considéré comme valide, il doit avoir été déposé par un membre des Forces canadiennes (FC) en service, qui s'estime « lésé » par une décision, un acte ou une omission dans les affaires des FC, et aucun autre recours de réparation ne doit lui être ouvert sous le régime de LDN. Les autres exigences procédurales, telles que la signature du grief, sa présentation par l'entremise d'un commandant, etc., ne rendent pas le grief invalide en soi, mais peuvent entraîner un retard dans son règlement. Selon l'expérience du Comité, l'absence d'une compréhension commune de ce que signifie « s'estime lésé par une décision, un acte ou une omission dans les affaires des Forces canadiennes » peut occasionnellement causer des problèmes.

Dans le dossier 2000-159, l'un des premiers dossiers renvoyés au Comité, un membre s'est plaint d'une décision rendue par le directeur intérimaire – Réclamations et Contentieux des affaires civiles (DRCAC intérimaire), employé du ministère de la Justice du Canada, qui a refusé sa demande de compensation, soumise en tant que « Réclamation contre l'État, dommages à un véhicule personnel ».

Le Comité a jugé que les réclamations contre l'État étaient régies par la *Politique sur les réclamations et paiements à titre gracieux* du Conseil du Trésor et que, en vertu de cette politique, le DRCAC intérimaire était l'autorité appropriée pour régler de telles demandes. Le Comité a conclu que la plainte du militaire faisait clairement l'objet d'une décision du directeur intérimaire, laquelle ne constituait pas une décision prise dans le cadre des affaires des FC. Par conséquent, cette décision ne pouvait pas être examinée par la chaîne de commandement dans le cadre du processus de règlement des griefs parce que les personnes au sein des FC examinant le grief ne possédaient pas le pouvoir nécessaire pour annuler la décision prise par le directeur intérimaire dans cette affaire. Le Comité a conclu que la plainte ne constituait pas un grief valide. L'autorité de dernière instance (ADI) a approuvé cette conclusion

et a jugé que la décision prise par le directeur intérimaire ne pouvait faire l'objet d'un examen dans le cadre du processus de règlement des griefs puisqu'elle ne relevait pas du pouvoir des FC.

Dans le dossier 2009-034, le plaignant demandait le remboursement complet de ses frais de repas. L'autorité initiale (AI) était d'avis que la plainte ne constituait pas un grief légitime tel que défini dans la LDN parce que le plaignant avait déjà reçu un remboursement pour la partie de ses frais de repas à laquelle il avait droit selon la politique. Implicitement, l'AI a fait prévaloir que la politique avait été appliquée à la situation du plaignant de la même manière qu'elle l'aurait été à n'importe qui dans la même situation et que, par conséquent, le membre n'était pas considéré comme ayant été lésé. La Cour fédérale du Canada (Section de première instance) [2001 CFPI 878] s'est penchée sur la signification du terme « lésé » et a conclu que pour qu'un(e) plaignant(e) soit considéré(e) comme ayant été lésé(e), il suffisait qu'il (elle) soit d'avis que la décision a eu un impact personnel négatif sur lui (elle). La Cour a jugé que la question de savoir si la politique avait été appliquée correctement est une question de fond, et non une question concernant la qualité pour agir.

Par conséquent, le Comité a jugé que le point de vue de l'AI concernant la validité du grief était incorrect et a conclu que la plainte constituait effectivement un grief étant donné que le plaignant s'est estimé lésé lorsque les FC ont refusé sa demande de remboursement complet de ses dépenses. Bien qu'en fin de compte le Comité ait convenu que le plaignant n'avait pas droit à un remboursement complet de ses dépenses, il a recommandé que le grief soit refusé sur le fond plutôt que sur la question relative à la qualité pour agir.

Dans un dossier récent et semblable (2008-043), le chef d'état-major de la Défense (CEMD) a abondé dans le sens du Comité et a relevé que : [TRADUCTION]

Selon l'expérience du Comité, l'absence d'une compréhension commune de ce que signifie « s'estime lésé par une décision, un acte ou une omission dans les affaires des Forces canadiennes » peut occasionnellement causer des problèmes.

« Comme le Comité des griefs des Forces canadiennes, je suis d'avis que le critère permettant de déterminer si un membre a été lésé ou non est le fait qu'il a été personnellement désavantagé ».

Dans le dossier 2007-099, la plaignante s'est opposée à une décision lui refusant une prestation et a soutenu que la politique pertinente comportait une lacune étant donné qu'elle ne traitait pas de sa situation. L'AI a rejeté le grief, jugeant que la plaignante n'était pas admissible à cette prestation et a également conclu que les préoccupations relatives à la politique ne pouvaient être examinées dans le cadre du processus de règlement des griefs. Le Comité a approuvé la décision de l'AI selon laquelle la plaignante n'avait pas droit à la prestation demandée, cependant il a donné raison à la plaignante sur le fait que la politique ne visait pas sa situation particulière. Contrairement à l'AI, le Comité n'a pas trouvé de fondement juridique appuyant la position selon laquelle les préoccupations relatives à la politique ne pouvaient pas être examinées dans le cadre du processus de règlement des griefs. Le Comité a jugé qu'il appartenait au militaire de contester une

politique s'il lui semble que ses dispositions ou son application sont inéquitables ou discriminatoires, ou tout simplement si la politique est incomplète. Par conséquent, le Comité a conclu qu'il n'y avait pas lieu de rejeter une plainte contre une politique pour la simple raison que cette politique ne peut pas faire l'objet d'un grief, mais qu'on devait examiner le fond du grief. Dans ce dossier, le Comité a recommandé que la politique soit révisée afin d'inclure la situation semblable à celle vécue par la plaignante. L'ADI n'a pas approuvé la recommandation du Comité de réviser la politique en question. Cependant, elle a examiné le fond du grief concernant cette politique.

Le Comité espère qu'avec ces quelques exemples, la différence entre rejeter un grief en se fondant sur la qualité pour agir – ce qui ne devrait arriver qu'à de rares occasions (le membre a-t-il une raison de se sentir personnellement désavantagé?) – et rejeter un grief sur la base de son contenu (le membre a-t-il droit à ce qu'il demande?) sera mieux comprise tant par les militaires que par les preneurs de décisions dans le cadre du processus de règlement des griefs.

GRIEFS LIÉS AU HARCÈLEMENT

Au cours des années, le Comité a examiné de nombreux griefs liés au harcèlement et, bien qu'il soit évident qu'il y a eu des améliorations dans la façon de traiter ces plaintes, il demeure néanmoins un certain nombre de domaines à problème que nous tenterons de souligner dans cet article.

Politiques conflictuelles

Tout d'abord, il semble y avoir un conflit entre le *Manuel des griefs* et les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* des FC, ce qui constitue une source de confusion pour toutes les personnes qui participent au processus.

D'une part, la partie 2.9 du *Manuel des griefs*, citant précisément l'article 7.16 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, prévoit que : « ... un grief peut également être mis en suspens s'il s'agit

d'une plainte de harcèlement n'ayant pas encore été traitée par l'agent(e) responsable approprié(e). Dans une telle éventualité, le grief sera renvoyé à l'unité pour une enquête en bonne et due forme, conformément à la Directive et ordonnance administrative de la Défense 5012-0. » D'autre part, la partie 4.10 des Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement, portant sur les plaintes et les griefs simultanés, prévoit que : « Si quelqu'un décide de déposer un grief pour le même motif qu'une plainte de harcèlement, la procédure de redressement des griefs s'applique, et le dossier de la plainte de harcèlement est clos. »

Il semble y avoir un conflit entre le Manuel des griefs et les Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement des Forces canadiennes, ce qui constitue une source de confusion pour toutes les personnes participant au processus.

Ces textes contradictoires sèment la confusion chez les plaignants, les agents responsables et les AI en ce qui a trait à la question de savoir quelle politique prévaut (les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* ou le *Manuel des griefs*) dans les cas où un militaire dépose les deux types de plainte sur une même question ou une question connexe.

Dans le dossier 2009-001, la plaignante a inclus des allégations de harcèlement dans le grief initial qu'elle avait déposé. L'AI chargée du grief a examiné la plainte de harcèlement en même temps que le grief conformément aux instructions énoncées dans la partie 4.10 des *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement*. La plaignante s'est opposée à cette façon de faire et a demandé que sa plainte de harcèlement soit traitée séparément. Le Comité s'est rangé du côté de la plaignante jugeant que la directive fournie dans le *Manuel des griefs* de suspendre le traitement du grief et de poursuivre le règlement de la plainte de harcèlement, en utilisant uniquement les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement*, constituait la façon la plus logique de procéder.

En arrivant à cette conclusion, le Comité a trouvé plusieurs avantages à appliquer les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* par opposition au processus de règlement des griefs dans le règlement des plaintes de harcèlement. Les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* :

- > permettent aux FC de mettre en place un milieu de travail libre de tout harcèlement plus rapidement;
- > aident à déterminer rapidement si les allégations correspondent à la définition de harcèlement;
- > respectent entièrement les droits de toutes les personnes impliquées dans les plaintes de harcèlement;
- > permettent de réduire le temps requis pour examiner et régler les plaintes de harcèlement;
- > offrent au plaignant ou à la plaignante l'occasion de déposer un grief concernant les résultats de l'enquête sur la plainte de harcèlement s'il (ou elle) n'est pas satisfait(e);

- > permet à l'AI ou à l'ADI d'utiliser le rapport sur l'enquête en matière de harcèlement dans le cadre du processus de règlement du grief.

Le Comité a récemment porté cette question à l'attention de l'ADI en formulant une recommandation systémique. Selon cette recommandation, un message général devrait être envoyé afin de préciser que le processus de règlement des plaintes de harcèlement doit avoir préséance sur le processus de règlement des griefs dans les cas où les plaintes de harcèlement touchent des membres des FC (décision de l'ADI en suspens).

Qu'est-ce que l'Évaluation de la situation?

Le Comité a examiné un certain nombre de dossiers liés à des plaintes de harcèlement où le processus d'enquête ou le résultat de l'enquête ont fait l'objet d'un grief. Cependant, la question la plus souvent soulevée porte sur la façon dont l'Évaluation de la situation (ES) a été effectuée.

Il semble y avoir différentes interprétations de l'objectif de l'ES et de la façon dont elle est effectuée. Certains agents responsables effectuent une « mini enquête » des allégations afin de déterminer si la plainte répond aux critères définis de harcèlement, se fiant souvent aux éléments de preuve fournis par un ou plusieurs témoins pour rendre une décision. Ce procédé ne semble pas être celui qui est prévu dans les politiques sur le harcèlement. La partie 4.3 des *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* établit clairement l'objectif de l'ES comme étant celui de déterminer deux questions uniquement :

1. La plainte contient-elle les éléments essentiels constitutifs d'une plainte?
2. Les allégations, telles qu'elles sont énoncées, correspondent-elles à la définition du harcèlement au sens de la partie 1 (des *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement*)?

L'ES doit être fondée uniquement sur les allégations soumises par le plaignant ou la plaignante. Les agents responsables ne doivent pas effectuer d'enquête à cette étape du processus de règlement des plaintes

de harcèlement. Cependant, beaucoup trop souvent, les agents responsables effectuent des enquêtes préliminaires dans le cadre de l'ES.

Par exemple, dans le dossier 2005-021, le plaignant a déposé une plainte de harcèlement contre son supérieur, laquelle contenait plusieurs allégations de comportements inappropriés, dénigrants, humiliants et embarrassants. L'agent responsable, après avoir effectué une ES, a rejeté la plainte en informant le plaignant que, bien que sa demande contenait les éléments nécessaires à une plainte de harcèlement, il avait conclu que les actes de son supérieur ne constituaient pas du harcèlement. En fait, l'agent responsable a rendu une « conclusion » pour chacune des allégations examinées dans le cadre de l'ES. L'agent responsable a conclu son évaluation en mentionnant : [TRADUCTION] « *Je ne considère pas les actes de [l'intimé] comme constituant du harcèlement* ». Malheureusement, ses conclusions ont été formulées sans qu'une enquête complète sur la plainte de harcèlement n'ait été effectuée. Cette enquête aurait dû être faite avant que l'agent responsable ne rende ses conclusions.

Le Comité a jugé que l'agent responsable avait effectivement examiné la validité des allégations plutôt que d'appliquer simplement le critère relatif à la définition du harcèlement nécessaire dans le processus d'ES. Le Comité a conclu que l'agent responsable n'avait pas effectué l'ES correctement et qu'il avait donc omis de respecter le processus de règlement des plaintes de harcèlement. Le Comité a complété l'évaluation des allégations du plaignant et a jugé qu'au moins une des allégations était suffisante pour justifier une enquête et que le reste des allégations, dans leur ensemble, représentaient des arguments écrasants justifiant une telle enquête. Le Comité

Dans les dossiers liés à des plaintes de harcèlement, il est crucial d'établir une évaluation de la situation avant de mener toute enquête des faits, parce que l'évaluation de la situation et l'enquête ont chacune des objectifs complètement différents, selon les Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement.

a conclu que l'agent responsable et l'AI avaient traité le plaignant de manière inéquitable lorsqu'ils avaient déterminé qu'une enquête n'était pas justifiée. Le Comité a recommandé que l'ADI accepte le grief et ordonne l'ouverture d'une enquête concernant la plainte originale.

Établir l'ES avant de mener toute enquête des faits est crucial parce que l'ES et l'enquête ont chacune des objectifs complètement différents, selon les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement*. La partie 4.2 d [Première mesure prise par l'agent(e) responsable], prévoit que l'agent(e) responsable doit :

« Prévenir le mis en cause qu'on a déposé une plainte. Dès que possible, il doit acheminer au mis en cause toute allégation écrite ainsi que toutes les précisions. Si le mis en cause répond par écrit aux allégations, sa réponse devrait être fournie à l'enquêteur durant l'enquête ... »

En énonçant explicitement qu'une réponse fournie par un(e) mis(e) en cause au cours des premières mesures prises par l'agent(e) responsable doit être examinée par l'enquêteur durant l'enquête, la partie 4.2 d précise que l'examen des commentaires formulés par un(e) mis(e) en cause à l'égard des allégations est à proprement dire une question qui relève de l'enquêteur dans le cas où l'agent(e) responsable exige une enquête à la suite de l'ES.

La partie 4.4 d [Les critères de harcèlement sont respectés], qui s'applique après l'ES, exige que l'agent(e) responsable « *veille à ce que le mis en cause ait l'occasion de répondre aux allégations* ». L'ordre de ces directives énoncées aux parties 4.2, 4.3 et 4.4 est très important pour assurer l'équité du processus, non seulement pour le (la) plaignant(e), mais pour toutes les parties impliquées dans la plainte.

Par ailleurs, on ne devrait pas utiliser le terme « preuve » au cours d'une ES. Le fait que les agents responsables font référence aux éléments de preuve au dossier lorsqu'ils effectuent une ES laisse entendre que les éléments de preuve fournis ne permettent pas à l'agent(e) responsable d'étayer les allégations du plaignant ou de la plaignante. En effet, en se faisant, un(e) agent(e) responsable évalue la validité de l'allégation par rapport aux éléments de preuve plutôt que de simplement l'accepter, telle qu'elle est énoncée, et de l'examiner en fonction de la définition, tel que l'exige la politique.

Selon le Comité, les agents responsables ne sont pas les seuls à confondre le processus d'ES avec l'enquête qui s'ensuit. Les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* établissent clairement un processus à deux étapes. À la première étape, l'agent(e) responsable doit accepter les allégations telles qu'elles sont énoncées [comme si elles étaient vraies] et les comparer à la définition de harcèlement. Si une allégation ou plus correspond à la définition, elle doit ensuite faire l'objet d'une enquête à la deuxième étape. Il appartient à l'agent(e) responsable d'établir la portée de cette enquête, mais les droits du/de la plaignant(e) et du/de la mis(e) en cause doivent être respectés.

Ce qui semble se passer, dans certains des dossiers renvoyés devant le Comité, est que les agents responsables tentent de s'acquitter des deux étapes en même temps. En effet, ils mènent leur propre enquête des allégations en même temps que l'ES. En menant cette ES et cette enquête écourtées, l'agent(e) responsable risque de porter atteinte aux droits des personnes impliquées dans la plainte : l'agent(e) responsable a-t-il (elle) communiqué les observations du (de la) mis(e) en cause à l'égard de la plainte avant de rendre ses conclusions selon laquelle il n'y a pas eu de harcèlement? De plus, si le (la) plaignant(e) a indiqué que des témoins étaient disponibles, ceux-ci ont-ils été interrogés par l'agent(e) responsable? Un(e) agent(e) responsable peut choisir de mener sa propre enquête, mais cela n'empêche pas qu'il (elle) est tenu(e) de respecter entièrement les droits du (de la) plaignant(e) et du (de la) mis(e) en cause. Généralement, il serait utile pour l'agent(e) responsable de demander à une tierce partie de mener l'enquête sur la plainte plutôt que de tenter de le faire lui (elle)-même.

Le Comité croit savoir que les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* font actuellement l'objet d'une révision. Le Comité considère que cela pourrait être le bon moment pour y apporter des modifications afin d'éliminer la confusion dont il a été question dans cet article.

*Perspectives a été créé pour communiquer aux décideurs et aux professionnels associés à la résolution des plaintes au sein des Forces canadiennes d'importantes leçons apprises de l'examen des griefs. N'hésitez pas à nous transmettre vos commentaires :
najwa.asmar@cgfc-cfgb.gc.ca; www.cgfc.gc.ca;
613-996-8529; sans frais 1-877-276-4193.*

www.cgfc-cfgb.gc.ca

Communiquer avec nous

Comité des griefs des Forces canadiennes
60, rue Queen, 10^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7

cgfc-cfgb@cgfc.gc.ca

Téléphone : 613-996-8529
Sans frais : 1-877-276-4193
ATS : 1-877-986-1666
Télécopieur : 613-996-6491
Sans frais : 1-866-716-6601