



Examen de quatre cas de poursuites  
civiles contre la GRC pour des motifs de  
harcèlement au travail

---

*Rapport au ministre de la Sécurité publique et  
de la Protection civile – Mars 2017*

---



30 mars 2017

L'honorable Ralph Goodale, C.P., député  
Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport de mon examen de quatre cas de poursuites civiles contre la GRC pour des motifs de harcèlement au travail, et ce, conformément au décret C.P. 2016-0668.

Le rapport renferme mes observations sur le sujet ainsi que des recommandations connexes aux fins d'examen par le gouvernement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



Sheila Fraser



---

## Avant-propos

1. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile m'a demandé d'examiner les cas de quatre femmes qui ont entamé des poursuites civiles contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans lesquelles elles allèguent du harcèlement au travail. Lorsque j'ai demandé à ces personnes pourquoi elles jugeaient nécessaire d'entamer des poursuites civiles, elles ont toutes indiqué qu'elles n'avaient pas confiance dans les systèmes internes de la GRC pour répondre à leurs préoccupations.
2. Des poursuites civiles contre un employeur ne peuvent pas être prises à la légère. Les coûts sont importants tant sur le plan financier que sur le plan émotionnel. Le fait que ces femmes considèrent qu'il est nécessaire de le faire indique que la GRC n'a pas été en mesure de traiter efficacement leurs cas.
3. Ces personnes avaient accès à d'autres mécanismes de recours, mais aucun d'entre eux n'a été considéré efficace. Bien qu'il soit toujours possible de présenter une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne, celle-ci préfère en général que les plaignants tentent d'abord de régler la question à l'aide des mécanismes internes. Dans le passé, la procédure de règlement des griefs de la GRC n'était pas une option viable pour traiter les plaintes pour harcèlement en raison des longs délais. Enfin, la procédure d'enquête, qui est généralement exécutée au sein de la même division de la plaignante, mène souvent à une perception de partialité et de conflit d'intérêts.
4. Ces facteurs ont entraîné un manque de confiance à l'égard de la capacité de la GRC à traiter les cas de harcèlement et de conflit en milieu de travail. Bien que des efforts aient été récemment déployés pour améliorer les politiques et les procédures et pour accroître la formation et les communications, la tâche à accomplir est gigantesque. Comme le commissaire de la GRC l'a mentionné récemment : « Le harcèlement à la GRC a été favorisé par une culture organisationnelle qui s'est établie au fil du temps, à contre-courant des valeurs des collectivités que nous servons ».

- 
5. La GRC est un organisme très fermé. La plupart des membres arrivent au niveau du recrutement, reçoivent une formation au Dépôt, puis gravissent les échelons. Peu de cadres supérieurs ne sont pas policiers. Cela se traduit par une culture et un sentiment de fierté solides, ce qui est précieux à bien des égards, mais qui peut mener à une résistance au changement.
  6. Par conséquent, je recommande que le gouvernement envisage la création d'un conseil de gestion, comme l'avait déjà fait le *Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC* en 2007. Selon moi, ce conseil est nécessaire à l'adoption des changements organisationnels requis. Le rapport du Groupe de travail soulignait l'avantage d'avoir un tel conseil. Je suis d'avis que la GRC tirerait réellement avantage de l'expertise externe qu'apporteraient les membres du conseil à la gestion globale de l'organisme. Le conseil de gestion fournirait aussi une surveillance plus éclairée des fonctions administratives de la GRC.
  7. Ma deuxième recommandation a trait au processus interne servant à traiter les allégations de harcèlement et de conflit en milieu de travail. Le processus actuel compte en général une enquête menée par des policiers qui font partie de la même division que les plaignants et qui effectuent ces enquêtes en plus de leurs tâches régulières. Cette manière de procéder a entraîné une perception de partialité et un très long processus. Je recommande qu'une unité distincte soit créée afin de traiter toutes les questions liées au harcèlement et au milieu de travail. Cette unité devrait être dirigée par des personnes qui possèdent une expertise dans ce domaine et principalement constituée de telles personnes, plutôt que de membre de la GRC. Cette unité devrait assurer la confidentialité des plaignants et accepter les plaintes anonymes portant sur les dysfonctionnements en milieu de travail. En vue d'assurer son indépendance et de faire disparaître toute perception de partialité ou de conflit d'intérêts, cette unité devrait relever sur le plan fonctionnel du conseil de gestion pendant sa création et pour une période indéterminée par la suite.
  8. Enfin, je recommande que la Sous-direction des services de santé et le système de règlement des griefs de la GRC fassent l'objet d'examen externes indépendants. Mon examen ne s'est pas penché sur ces deux secteurs, mais des préoccupations importantes ont été soulignées dans le rapport. Ces deux fonctions sont essentielles à un milieu de travail sain, et de toute évidence d'importantes améliorations s'avèrent nécessaires.

---

## Portée de l'examen

9. Le 7 juillet 2016, le gouvernement m'a donné le mandat de conseiller le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile sur toute lacune ou insuffisance que comportent les politiques, les procédures et le cadre législatif de la GRC et leur application par la GRC, à l'égard des quatre plaignantes après qu'elles aient entamé leurs poursuites contre la GRC alléguant du harcèlement en milieu de travail. Les quatre plaignantes sont Alice Fox, Catherine Galliford, Susan Gastaldo et Atoya Montague. Ces personnes disent avoir été victimes de harcèlement au sein de la GRC, et trois d'entre elles font état d'un harcèlement de nature sexuelle.
10. Le ministre m'a demandé plus précisément de prendre en considération les éléments suivants dans l'examen :
  - Les procédures en place et la manière dont elles ont été appliquées au traitement de leurs demandes;
  - Les services médicaux et les services de soutien aux employés mis à la disposition ou fournis aux quatre demandereses après la date de dépôt des poursuites;
  - Les mesures prises pour prévenir toutes représailles après la date de dépôt des poursuites;
  - Le traitement des demandereses sur le plan de l'équité et de l'impartialité après le dépôt des poursuites.
11. Alors que mon mandat devait porter sur la période suivant le dépôt des poursuites contre la GRC, les documents, qui ont précédé la formulation des demandes, ont été examinés dans le but de comprendre les conditions qui ont mené les plaignantes à entamer des poursuites civiles. Lors de l'examen de ces documents, j'ai noté que certaines procédures nécessitaient, selon moi, des améliorations, notamment les enquêtes. Elles ont donc été intégrées au présent rapport.
12. Mme Galliford est arrivée à une entente avec la GRC en 2016, soit quatre ans après avoir entamé sa poursuite au civil. Les trois autres cas n'ont pas encore été devant les tribunaux. Ces poursuites civiles remontent à 2011, 2013 et 2015. Aucune d'entre elles ne fait partie de l'offre de règlement annoncée par la GRC en octobre 2016.

---

13. L'examen comprenait notamment les éléments suivants :

- Analyse de tous les documents fournis par la GRC et le ministère de la Justice sur les quatre cas ainsi que toutes les politiques et procédures concernant le harcèlement.
- Entrevue avec les quatre plaignantes et leurs représentants légaux.
- Réunion avec des représentants de la GRC à la Direction générale et en Colombie-Britannique (les quatre plaignantes travaillaient pour la GRC en Colombie-Britannique lorsqu'elles ont entamé leurs poursuites civiles).
- Réunion avec des représentants du ministère de la Justice et d'autres personnes pouvant donner de l'information sur des questions connexes.
- Recherche générale en vue d'obtenir des repères et des pratiques exemplaires, notamment pour avoir une idée de la manière dont d'autres administrations enquêtent sur le harcèlement.

14. Il convient de noter que le ministre a aussi demandé à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP) de se pencher sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC. Le ministre a demandé au président de la CCETP que la Commission entreprenne « un examen complet des politiques et des procédures de la GRC en ce qui a trait au harcèlement en milieu de travail, et plus précisément, qu'elle étudie et examine la mise en œuvre des recommandations issues du *Rapport d'enquête d'intérêt public concernant les incidents de harcèlement en milieu de travail au sein de la Gendarmerie royale du Canada de 2013* ». J'ai consulté la CCETP de sorte qu'il n'y ait pas, dans la mesure du possible, de chevauchement entre nos travaux.

15. À compter de novembre 2014, des modifications à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ont entraîné d'importants changements à plusieurs processus internes, notamment la gestion de la conduite et la gestion des plaintes de harcèlement. Les quatre cas en question sont antérieurs à la mise en place d'un nouveau processus pour traiter le harcèlement à la GRC. La portée de l'examen de la CCETP comprend le cadre actuel des politiques et des procédures de la GRC concernant le harcèlement en milieu de travail. Cet examen élargi fournit une évaluation de ce nouveau cadre. Par conséquent, je n'ai pas évalué la manière dont la nouvelle approche aurait pu améliorer la situation des quatre personnes en question.



- 
16. Conformément au mandat donné en juillet 2016, j'ai présenté des versions provisoires du rapport au commissaire de la GRC, au sous-ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi qu'au président de la CCETP.
17. J'ai obtenu la pleine collaboration du commissaire Paulson et d'autres représentants de la GRC, et je tiens à les en remercier. Je tiens aussi à remercier Alice Fox, Catherine Galliford, Susan Gastaldo et Atoya Montague de leur participation ainsi que Jocelyne Therrien, Jean Ste-Marie et Bahman Assadi de leur aide pour cet examen.

---

## Observations

18. En fonction de mon examen des quatre cas en question, je présente les observations suivantes sur certains aspects organisationnels de la GRC, qui, selon moi, ont contribué au manque de confiance envers la capacité de la GRC de régler pleinement le problème du harcèlement en milieu de travail.
19. Tout au long du texte, je fournis des exemples pour illustrer les observations concernant les quatre cas examinés. Ces exemples ont toutefois été rendus anonymes afin de protéger la vie privée des personnes en cause.

## Les procédures en place et leur application

### **Poursuites civiles : un processus long et coûteux**

20. Lorsqu'un employé de la GRC décide qu'il n'a d'autres choix que d'entamer une poursuite civile, cela provoque une série d'événements très longs et très légalistes qui engendre énormément de travail et de coûts. Le ministère de la Justice est mobilisé, tout comme les unités du contentieux de la GRC, ainsi que l'unité de soutien juridique à la Direction générale. Des centaines de milliers de dollars sont dépensés chaque année pour défendre la GRC dans le cadre de poursuites intentées par ses employés.<sup>1</sup>
21. Les quatre poursuites en question remontent à 2011, 2012, 2013 et 2015. Une d'entre elles a récemment fait l'objet d'une entente hors cour, et les autres n'ont pas encore été entendues devant les tribunaux. Les représentants du ministère de la Justice travaillant à ces dossiers ont déclaré qu'il s'agissait d'une pratique habituelle. À l'examen des dossiers, je suis arrivée à la conclusion qu'il n'y a absolument aucun incitatif pour pousser ces cas vers une résolution, que ce soit par une partie ou l'autre. À titre d'exemple, je n'ai constaté quasi aucune tentative de règlement ou de médiation. La seule tentative de médiation qui a eu lieu s'est produite seulement après plusieurs années, alors que la première date prévue de comparution en cour approchait. Dans un autre cas, peu après le dépôt de la poursuite, il a été noté que des

---

<sup>1</sup> En date du 1<sup>er</sup> février 2017, environ 85 poursuites civiles contre la GRC ont été intentées par des employés, et près de la moitié d'entre elles ont trait à des allégations de harcèlement.

---

discussions visant l'obtention rapide d'un règlement seraient appropriées. Cependant, rien n'indique que ces discussions ont eu lieu.

22. Bien que ces cas ne comportent aucun coût pour le gouvernement, peu importe le temps qu'il faut, il n'en va pas de même pour les plaignants individuels. Plus il faut de temps pour résoudre le cas, plus il s'avère difficile pour le plaignant de retourner au travail. Les femmes faisant l'objet de l'examen souffrent du trouble de stress post-traumatique (TSPT), et ne sont pas en mesure de retourner au travail. Lorsqu'un membre est en congé de maladie depuis plus de deux ans, la GRC commence à envisager son renvoi. Par conséquent, plusieurs femmes ont reçu un avis de la GRC leur indiquant que leur cas était à l'étude et au moins une d'entre elles a été informée que des mesures de renvoi avaient été entamées.
23. Les poursuites civiles intentées par des employés représentent une occasion pour la GRC de mieux comprendre les circonstances qui ont fait en sorte qu'une personne se retourne contre un organisme alors qu'elle souhaitait initialement en faire partie. Dans son plan d'action de 2013, *Égalité entre les sexes et respect*, la GRC s'est engagée à « régler rapidement, autant que possible, les poursuites pour harcèlement en instance ». Le projet sur les litiges civils liés à des conflits en milieu de travail a été lancé en novembre 2014. Encore une fois, l'accent a été mis sur une résolution rapide, mais aussi sur la détermination des tendances comme un moyen de réduire potentiellement le nombre de poursuites à l'avenir. Je n'ai pas été en mesure de déterminer le statut actuel de cette initiative.
24. Je crois que la GRC devrait systématiquement s'informer sur les événements qui ont incité un employé à entamer une poursuite au civil et se servir de cette information pour s'assurer que ses enquêtes et ses mécanismes de recours internes sont aussi efficaces que possible. La GRC pourrait aussi recueillir de l'information rendue anonyme auprès de l'initiative de dédommagement lié au recours collectif annoncée par le gouvernement en octobre dernier (recours collectif Merlo/Davidson) afin de comprendre comment mieux traiter les questions de harcèlement à l'avenir. Cette information pourrait aussi servir à renforcer les initiatives de prévention. Nous conviendrons tous qu'il est de loin préférable d'empêcher ces incidents de se produire.
25. La GRC investit énormément dans ses recrues. La formation est exhaustive et elle est considérée comme étant sans pareil. Il s'agit donc d'une conclusion malheureuse pour tous lorsqu'une

---

carrière productive se termine prématurément en raison d'une situation de harcèlement au travail.

### **Aide juridique fournie aux présumés harceleurs**

26. Selon la Politique sur les services juridiques et l'indemnisation du Conseil du Trésor, il est important de protéger les fonctionnaires de l'État de la responsabilité personnelle puisque ceux-ci peuvent faire « l'objet d'une réclamation ou d'une poursuite en dépit du fait qu'ils agissent de bonne foi, dans l'exercice de leurs fonctions ou dans le cadre de leur emploi ». La décision de fournir une aide juridique aux frais de l'État consiste à déterminer si le fonctionnaire :
- a agi de bonne foi;
  - n'a pas agi à l'encontre des intérêts de l'État;
  - a agi dans l'exercice de ses fonctions ou dans le cadre de son emploi, relativement à l'acte ou l'omission qui a donné lieu à la demande.
27. Selon la Politique, on présume initialement que le fonctionnaire satisfait aux critères d'admissibilité, à moins d'information contraire. Au sein de la GRC, le commissaire a le pouvoir d'approuver une somme pouvant atteindre 50 000 \$ pour les services d'un avocat du secteur privé. Toute somme supplémentaire nécessite l'approbation du ministre.
28. Dans les cas de poursuites civiles, le ministère de la Justice doit, en guise de première étape, déterminer s'il y a conflit d'intérêts s'il défend l'État tout en défendant la personne nommée dans la poursuite à titre de défendeur (les présumés harceleurs dans les cas en question). Si l'existence d'un conflit d'intérêts est déterminée, la GRC doit alors évaluer si le défendeur satisfait aux critères d'admissibilité à une aide juridique payée aux frais de l'État. Le cas échéant, il doit retenir les services de son propre avocat, mais les honoraires seront payés par l'État.
29. Le commissaire de la GRC a délégué son pouvoir de décision à ce sujet à certains fonctionnaires dans les divisions, et ce pour les sommes n'excédant pas 10 000 \$. À l'examen des dossiers, j'ai constaté des incohérences dans l'interprétation et l'application des critères. Je crois qu'une approche plus centralisée s'avère nécessaire, notamment pour les cas de harcèlement en milieu de travail. En centralisant le processus décisionnel visant à déterminer si une aide juridique doit

---

être fournie aux frais de l'État, la GRC serait en mesure d'assurer l'uniformité au sein d'une division et à l'échelle nationale.

30. De plus, un examen plus approfondi pourrait s'avérer nécessaire dans les cas de harcèlement en milieu de travail puisque, en raison de la nature même du harcèlement, notamment du harcèlement sexuel, il est encore plus difficile de déterminer si le présumé harceleur a agi de bonne foi ou dans l'exercice de ses fonctions.
31. Dans les quatre cas examinés, le ministère de la Justice a déterminé qu'il y avait un conflit d'intérêts et que la Couronne ne pouvait donc pas représenter les défendeurs. Par la suite, la GRC a approuvé le paiement des frais juridiques par l'État pour tous les défendeurs, même si cette approbation a depuis été annulée pour deux d'entre eux après que certains de leurs frais juridiques aient été payés.
32. Pour les victimes de harcèlement, la décision de traîner leur employeur devant la justice est difficile. Lorsqu'elles se rendent compte que les frais juridiques des présumés harceleurs sont payés, le sentiment d'injustice est accentué. Je suis d'avis que la GRC doit être extrêmement vigilante lorsqu'elle détermine qui peut obtenir une représentation juridique aux frais de l'État pour les réclamations concernant du harcèlement en milieu de travail. Remettre la décision entre les mains du commissaire est une importante étape à cet égard.
33. Un autre point ressorti pendant l'examen est le fait que l'information fournie dans le cadre du processus d'accès à l'information sur la somme totale de fonds publics versés par le gouvernement pour défendre les présumés harceleurs était inconsistante. Certaines plaignantes ont obtenu cette information, tandis que dans un autre cas, la réponse a pris la forme d'une note où aucun renseignement n'était fourni même si les demandes étaient formulées de la même manière.

#### **Enquête et processus décisionnel**

34. La GRC s'est engagée à enquêter sur toutes les plaintes de harcèlement formulées par ses employés. Je peux dire, en fonction de la documentation examinée, que l'organisme a déployé de nombreux efforts dans le cadre des enquêtes menées en lien avec les quatre cas. En général, les enquêteurs sont des personnes issues de la même division que les plaignants et ils se voient retirer d'autres tâches quotidiennes pour mener ces enquêtes. L'objectif consiste à déterminer,

---

autant que possible, ce qui s'est produit en interviewant les plaignants, le présumé harceleur et les témoins. Une fois rassemblés, ces faits sont inclus dans un rapport remis à un décideur.

35. À l'examen des rapports d'enquêtes sur les quatre cas en question, j'ai noté que même s'ils étaient détaillés, ces rapports ne comportaient pas d'analyses ou des recommandations faites par les enquêteurs indiquant s'ils étaient d'avis qu'il y a bel et bien eu du harcèlement<sup>2</sup>. Par conséquent, il revient au décideur de déterminer, sans l'aide d'aucune analyse, si les allégations étaient fondées. Je me demande comment un décideur peut arriver à une conclusion sans cette information. Cette approche ne ressemble pas à celle utilisée par d'autres organismes pour enquêter sur les plaintes de harcèlement formulées par des employés.
36. Je suis également préoccupée par le temps pris pour arriver à une conclusion sur les allégations après qu'elles aient été portées à l'attention de la gestion. J'ai constaté que la GRC réagissait rapidement lorsqu'elle était informée des problèmes. Par contre, le reste du processus était très long et pouvait prendre environ 12 mois. D'après l'information fournie par la GRC, je crois comprendre que depuis la mise en place du nouveau processus, il faut maintenant en moyenne 246 jours civils pour régler une plainte.
37. Tous s'entendent pour dire qu'il est important de mener une enquête approfondie lorsqu'une plainte est reçue. Par contre, plus il faut de temps pour arriver à une conclusion, plus les relations de travail peuvent être minées, ce qui rend encore plus difficile le rétablissement d'un lieu de travail sain. De plus, plus il faut de temps pour « régler » une plainte, plus il y a de risques de représailles. Dans un cas, le processus a nécessité 13 mois. Pendant ce temps, le présumé harceleur a entrepris certaines activités en vue de discréditer la plaignante, notamment en encourageant le dépôt de plaintes publiques contre elle.
38. L'examen des documents concernant les quatre cas en question a aussi fait ressortir un problème potentiel quant à la manière dont les allégations sont saisies ou caractérisées aux fins d'enquête. Il est difficile de déterminer si cela est fait intentionnellement dans le but de réduire la portée ou les répercussions du comportement présumé, ou s'il s'agit tout simplement d'une mauvaise communication entre les différents niveaux décisionnels.

---

<sup>2</sup> La politique actuelle de la GRC concernant les enquêtes sur les plaintes de harcèlement précise que l'enquêteur ne doit pas formuler une opinion ou de recommandations.

- 
39. Par exemple, dans un des cas, une accusation d'abus d'autorité contre le présumé harceleur a été abandonnée avant la présentation du cas devant le comité de déontologie officiel de la GRC, même si l'allégation a été jugée fondée à la suite d'une enquête interne. Après avoir pris connaissance de la preuve, les membres du comité chargé de l'examen officiel des allégations d'inconduite sont arrivés à la conclusion qu'il était bel et bien question d'un abus d'autorité. Par contre, puisque l'accusation n'était pas incluse dans les allégations présentées au comité, celui-ci n'a pas été en mesure d'imposer des sanctions qu'il aurait jugées plus appropriées, notamment une rétrogradation de deux niveaux.
40. Dans un autre cas, la formulation de l'allégation n'a pas défini de manière appropriée la plainte formulée. La plaignante a allégué que son superviseur avait modifié l'information dans certains de ses dossiers d'enquête sur des affaires de drogue afin de la discréditer, alors que la justification utilisée afin de ne pas corroborer l'allégation indiquait ce qui suit : « [traduction] en tant que décideur, je ne détiens aucune preuve que des modifications ont été apportées au dossier qui pourraient avoir nui à l'intégrité de l'enquête [sur une affaire de drogue] ». Bien que le décideur ait conclu que les actions du superviseur n'ont pas nui à l'enquête policière en tant que telle, il n'en demeure pas moins que l'employeur n'a pas abordé l'objet de la plainte. Un problème encore plus grave tient au fait que la présumée activité a eu lieu après le dépôt de la plainte contre le superviseur.
41. Également, il y a eu plusieurs cas où des ressources ont été utilisées pour trouver de l'information sur les relations personnelles antérieures des plaignantes afin de miner leur crédibilité. Ce type de comportement me semble blessant, particulièrement de la part de l'employeur. De plus, cette façon de faire envoie un message troublant aux personnes victimes de harcèlement qui hésitent à se manifester.
42. Lors de l'examen, j'ai entendu plusieurs commentaires sur le manque d'objectivité des enquêteurs ou du décideur. Cette impression est exacerbée par le fait que bien des gens se connaissent directement ou indirectement au sein d'une division. L'apparence de partialité augmente encore si, même lorsque les allégations sont fondées, les sanctions imposées au harceleur pour son comportement inadéquat sont jugées minimales par les employés qui considèrent que le harcèlement est un grave problème.

- 
43. Dans le cas d'un exemple particulièrement pertinent, j'ai été étonnée de constater que, malgré les preuves accablantes de comportement inadéquat de la part du présumé harceleur présentées par de nombreux témoins, l'enquêteur a mentionné que le décideur devrait déterminer s'il s'agissait bel et bien de harcèlement ou d'une « incompatibilité dans le style de gestion ». J'ai constaté que la liste de « faits » fournie vers la fin du document de 94 pages pourrait facilement être perçue comme des accusations contre la plaignante plutôt que comme un résumé des gestes posés par le présumé harceleur et des éléments de preuve recueillis dans le cadre d'une douzaine d'entrevues.
44. Les allégations soulevées dans le cas en question ont toutefois été considérées comme fondées par le décideur.<sup>3</sup> Les sanctions imposées étaient, notamment, un transfert et de la formation. Cependant, la GRC n'a pas été en mesure de les appliquer, car la personne était en congé de maladie au moment où la décision a été prise et l'est encore aujourd'hui.
45. Enfin, à la suite de l'examen des documents, j'aimerais ajouter que l'approche adoptée était trop axée sur des allégations fragmentées, ce qui ne permettait pas aux enquêteurs d'avoir une vue d'ensemble de la situation qui leur aurait permis de répondre à une question vraiment fondamentale, à savoir si la personne était ou non exposée à un milieu de travail malsain. En effet, il est plus facile de répondre à cette question lorsqu'une série de faits, de comportements ou de paroles est examinée dans sa totalité. Certains cas sur lesquels s'est penché le Comité externe d'examen de la GRC (CEE) illustrent bien ce principe<sup>4</sup>. Alors que la GRC avait déterminé que les allégations de harcèlement n'étaient pas corroborées, le CEE en est arrivé à une autre conclusion après avoir examiné la totalité du dossier.
46. Compte tenu du type de problèmes décrits ci-dessus, j'en arrive à la conclusion que le processus d'enquête doit être géré différemment. Il faut plus d'indépendance et plus d'influence de la part d'experts de l'extérieur, et la gestion du processus doit être centralisée.

---

<sup>3</sup> Les allégations de harcèlement qui ont fait l'objet d'une enquête n'ont été considérées comme fondées que dans un de ces quatre cas. Celles qui ont été présentées par les trois autres personnes ont mené à une enquête, mais elles n'ont pas été jugées fondées.

<sup>4</sup> Le CEE est un organisme de surveillance externe dont le mandat est notamment d'examiner les décisions rendues par la GRC sur des cas de harcèlement lorsque le plaignant ou le présumé harceleur estime que cette décision était erronée.



---

47. *Par conséquent, je recommande la création d'un processus d'enquête indépendant pour les cas de harcèlement. L'unité affectée au harcèlement devrait être placée sous la gouverne d'une autorité centrale à la Direction générale. Cette unité devrait être dirigée par des personnes qui possèdent une expertise dans ce domaine et principalement constituée de telles personnes, plutôt que de membres de la GRC. Durant sa création et ensuite pendant une période indéterminée, elle devrait relever, sur le plan fonctionnel, d'un conseil de gestion (voir la recommandation au paragraphe 78). Il serait important que cette unité assure la confidentialité des plaintes et qu'elle accepte les plaintes anonymes de dysfonctionnement du milieu de travail.*

### **Sanctions**

48. Une modification apportée à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi visant à accroître la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada, novembre 2014)* a entraîné des changements importants à la façon dont les plaintes de harcèlement sont traitées à la GRC, y compris le fait que le harcèlement est maintenant considéré expressément comme une contravention au code de déontologie. On s'attend à ce que les membres de la GRC passent en revue le code de déontologie, la Politique sur les conflits d'intérêts et la politique sur le harcèlement avec leur superviseur dans le cadre de leur évaluation annuelle du rendement. De plus, les superviseurs reçoivent de la formation supplémentaire, qui leur permet d'obtenir non seulement de l'information sur le processus d'enquête et de règlement relatif aux plaintes de harcèlement, mais aussi sur la nécessité de relever rapidement les comportements inadéquats afin de mieux gérer les relations de travail.

49. La GRC est déterminée à s'attaquer avec plus d'efficacité au problème de harcèlement et d'intimidation, mais j'estime que la réussite de ce projet dépendra en grande partie des mesures qu'elle prendra à l'égard des harceleurs. La tendance récente est de les inciter à démissionner ou à prendre leur retraite plus tôt que prévu. À ce jour, personne n'a été congédié<sup>5</sup>. Il s'agit peut-être d'une façon efficace d'éliminer le problème, mais elle ne permet pas aux victimes de tourner la page. Pour elles, personne n'a assumé la responsabilité des torts causés. Le message transmis est que le harcèlement n'est pas pris au sérieux par la haute direction. Le dommage pour l'organisme est d'autant plus grave du fait que, dans la majorité des cas, le harceleur est d'un grade supérieur à celui de la victime, ce qui nourrit l'impression que le grade est un facteur

---

<sup>5</sup> En date du 16 mars 2017.

---

déterminant. J'encouragerais le commissaire à prendre en considération la gravité des allégations et, dans certains cas, à ne pas accepter la démission ou le départ à la retraite.

### **Procédure de règlement des griefs**

50. Au fil des ans, de nombreuses critiques ont été formulées au sujet de la procédure interne de règlement des griefs. Dernièrement, la GRC a apporté plusieurs changements à cette procédure afin d'en améliorer l'efficacité. Cette démarche est importante étant donné que l'existence d'un système interne de recours efficace permet de dissiper les irritants au travail avant qu'ils ne deviennent des problèmes plus graves. Dans une décision rendue en 2013, la Cour fédérale explique ce principe : « Les procédures de règlement des griefs et des plaintes pour harcèlement sont censées être expéditives. [...] Lorsque le processus de règlement des griefs traîne en longueur, les problèmes peuvent s'envenimer, l'incertitude plane sur le milieu de travail et l'inefficacité s'installe. Les retards en question [deux ans] repoussent les limites à l'intérieur desquelles les procédures de règlement des griefs et des plaintes pour harcèlement peuvent être considérées comme un recours subsidiaire adéquat au contrôle judiciaire. Or, pour qu'un recours soit adéquat, il doit pouvoir aboutir rapidement. » (Boogaard c. Procureur général, 2013 CF 267)
51. Plusieurs des plaignantes dont les dossiers ont été examinés dans le cadre de cet examen se sont servis de la procédure de règlement des griefs afin de demander réparation pour des questions importantes pour elles. Les documents examinés ont fait ressortir à quel point la procédure était inefficace et bureaucratique. Par exemple, une des plaignantes a tenté d'obtenir le remboursement de frais médicaux auquel elle considérait avoir droit. Or, le traitement de ce grief traîne depuis plus de trois ans. Bien que certains des retards soient dus au fait qu'on a eu de la difficulté à la joindre, il s'agit d'un exemple concret de procédure qui s'est éloignée de son objectif premier.
52. À ce jour, ce grief a sollicité la participation de divers échelons de la GRC et de plusieurs personnes, notamment d'arbitres. À un certain moment, on est passé d'un à deux griefs, tous deux liés essentiellement à la question du remboursement de frais médicaux. Certaines des personnes qui au départ participaient au processus sont passées à d'autres unités, y compris celles qui représentaient la personne contre laquelle le grief avait été déposé (selon la procédure de règlement des griefs de la GRC, chacune des personnes visées peut désigner un

---

représentant). La requérante a été invitée à fournir une copie des demandes de paiement en question. Elle les a demandées aux services de santé. Cependant, l'information qu'elle a reçue n'était pas claire, car certains éléments étaient recouverts par des autocollants. Pour cette raison et compte tenu de la confusion croissante, la requérante a décidé de demander une copie de son dossier médical. La décision de fournir ou non cette information est devenue un aspect de ce que la GRC qualifie de question accessoire. Récemment, un des médecins des services de santé a déterminé que les documents requis n'étaient pas pertinents pour le grief déposé. Au nom du médecin, le représentant a suggéré à la requérante d'examiner en personne son dossier médical au quartier général régional ou de soumettre une demande d'accès à l'information. Le premier grief concernant les demandes de remboursement n'a pas encore été réglé. Je suis d'avis qu'une approche plus personnelle aurait pu régler cette question en quelques semaines.

53. *Étant donné l'importance de l'efficacité du système interne de recours pour la résolution des problèmes signalés au travail, je recommande un examen indépendant de la procédure de règlement des griefs. Cet examen devrait déterminer dans quelle mesure les changements récemment apportés à la procédure ont permis d'améliorer sa rapidité et son efficacité comme système de recours.*

### **Services médicaux et soutien aux employés**

54. Dans les quatre cas examinés, les plaignantes avaient reçu un diagnostic de TSPT et recevaient des soins de professionnels qualifiés. Le profil médical des personnes atteintes de ce trouble est souvent très complexe, car leurs symptômes sont tant physiques que psychologiques. La GRC a payé des traitements recommandés par les professionnels selon un plan de traitement approuvé.

55. Cela dit, des problèmes se posent dans l'unité divisionnaire de la GRC chargée de coordonner les services de santé fournis pour ses membres. La personne responsable des services de santé est un membre régulier. Elle supervise les activités quotidiennes d'un groupe dont le rôle est de coordonner les services de santé et de sécurité au travail et d'établir les profils médicaux. L'équipe des services de santé est composée de médecins, d'infirmiers ou d'infirmières et d'employés de soutien. Le membre responsable relève directement du chef des ressources humaines, qui, pour sa part, relève directement du commandant de la division.

- 
56. Normalement, après plusieurs années, la personne responsable des services de santé est appelée à occuper un autre poste, au sein de la division ou ailleurs, soit pour exercer des fonctions administratives ou pour réintégrer les services de police.
57. Selon moi, dans ce genre de structure hiérarchique, le conflit d'intérêts est un risque. En effet, il est possible que d'autres exigences ou priorités organisationnelles aient une incidence négative sur la façon dont les services de santé sont fournis aux membres. Cette observation s'applique particulièrement aux situations où les membres sont en congé de maladie à la suite de blessures, physiques ou psychologiques, liées à leur milieu de travail, étant donné que ces absences peuvent être longues et que les responsables de la dotation doivent se préoccuper de leurs conséquences. L'examen des dossiers a révélé l'existence de situations où la capacité des services de santé de s'acquitter de leur rôle, qui consiste à coordonner les soins de santé aux membres en toute confidentialité, a été compromise. Par exemple, dans un des cas, la réponse officielle et publique de la Couronne aux allégations présentées dans le cadre de la poursuite au civil intentée par la plaignante pour harcèlement au travail attirait l'attention sur le fait que les services de santé avaient tenté de réduire la consommation d'alcool de la plaignante au moyen de divers programmes. Dans ce dossier, nous avons également constaté que le directeur des services de santé avait participé directement à la compilation des documents que la GRC devait communiquer en réponse à la poursuite.
58. Dans un autre cas, un membre qui avait témoigné pour le présumé harceleur à une audience publique au sujet d'allégations contre une des quatre plaignantes discutait régulièrement avec le personnel des services de santé et donnait son opinion sur le bien-fondé du congé de maladie de la plaignante. Ses commentaires ont été consignés dans le système d'information sur les soins de santé. Lorsque la plaignante a découvert le rôle qu'avait joué ce membre, elle a prévenu les cadres supérieurs, particulièrement en raison de la nature des commentaires. On n'a pas reconnu l'existence d'un conflit, et la situation n'a pas été résolue.
59. Lorsque les membres tombent malades ou se blessent en raison de leurs fonctions, leur état est évalué par l'équipe des services de santé, qui détermine dans quelle mesure la personne est capable de fonctionner et si des restrictions permanentes ou temporaires s'appliquent. Le profil établi permet de déterminer si le membre peut revenir au travail et quels types de tâches peuvent lui être attribués. Cette évaluation a une incidence majeure sur son employabilité comme agent de police. Le médecin des services de santé a la responsabilité de recommander le

---

niveau du profil, mais c'est la haute direction de la GRC qui prend la décision. Au cours de cet examen, j'ai constaté que l'agent responsable des services de santé a approuvé la réévaluation du cas d'une des quatre plaignantes à « incapacité permanente » quelques jours après qu'elle eut déposé une plainte contre lui.

60. Par ailleurs, étant donné qu'il n'y a aucune distinction claire entre les services de santé et les opérations quotidiennes de la GRC, il pourrait y avoir des cas d'atteinte à la vie privée. Plusieurs cas d'atteinte à la vie privée ont été signalés au cours de l'examen. Le Commissariat à la protection de la vie privée a également soulevé plusieurs préoccupations en ce qui concerne l'utilisation et la fourniture par la GRC des renseignements personnels et médicaux de ses membres.

61. *Je n'ai pas mené d'examen au-delà de ces quatre cas, mais, vu le nombre de questions cernées, je recommande qu'un examen indépendant des services de santé de la GRC soit mené, et que la possibilité d'attribuer la prestation des services de santé à une ou à des entités externes indépendantes soit sérieusement étudiée.*

### **Prévention des représailles**

62. Selon la politique en matière de représailles de la GRC :

« Tout employé qui croit avoir fait l'objet de représailles en raison de sa participation à un processus d'enquête et règlement des plaintes de harcèlement peut en informer par écrit son superviseur ou son gestionnaire ou, si son superviseur ou son gestionnaire est la personne qui aurait présenté des comportements liés à des représailles, le niveau de gestion supérieur de la chaîne de commandement de l'employé ou le Bureau de coordination des plaintes de harcèlement... Après avoir reçu de l'information sur des représailles alléguées, le commandant divisionnaire réalisera un examen au besoin pour déterminer la validité des craintes de représailles. »

63. Ainsi, comme dans le cas de l'enquête sur la plainte de harcèlement initiale, les allégations de représailles sont examinées au sein des divisions. J'ai donc les mêmes préoccupations concernant les possibilités de partialité. Je crois que les allégations de représailles devraient également faire l'objet d'enquêtes menées indépendamment des divisions.

- 
64. Au total, trois cas particuliers pouvant être considérés comme constituant des représailles ont été signalés au cours de cet examen, à savoir :
65. Comme il est décrit aux paragraphes 37 et 40, des mesures pour discréditer une plaignante ont été prises par le présumé harceleur après que celle-ci eut déposé une plainte contre lui. Ce comportement a fait l'objet d'une enquête, mais l'accent a fini par être mis sur la question, à savoir si les modifications aux dossiers opérationnels avaient nui aux enquêtes mêmes dans ces dossiers, plutôt que sur les allégations de représailles. En fait, le présumé harceleur a continué d'intervenir dans les dossiers de la plaignante pendant la tenue de l'enquête, et ce, même après son renvoi de l'unité. Par ailleurs, le superviseur du présumé harceleur était bien au courant de ces interventions continues, et aucun élément de preuve n'a encore donné à entendre que ce comportement était jugé inacceptable.
66. Au paragraphe 59, j'ai attiré l'attention sur le cas où la classification médicale de la plaignante a été approuvée par l'agent responsable des services de santé, où elle est jugée être atteinte d'une incapacité permanente, après que celle-ci eut déposé une plainte contre lui. Bien que cela ait pu être un simple hasard temporel, il pourrait donner une apparence de représailles. On pourrait s'attendre à ce qu'un agent responsable de la prise de décisions aussi délicates soit davantage conscient de cette possible interprétation.
67. Enfin, il y a le cas d'une des plaignantes ayant fait l'objet d'une audience disciplinaire. Juste avant le début de l'audience, la plaignante a été informée par le procureur de la GRC que de hauts fonctionnaires croyaient que la procédure disciplinaire n'aurait pas dû être intentée contre elle. Il a par la suite été proposé que l'audience n'ait pas lieu, à la condition qu'elle abandonne la poursuite au civil contre la GRC. Lorsqu'elle a refusé de le faire, l'audience disciplinaire a eu lieu. Le procureur de l'audience disciplinaire a depuis admis qu'il n'aurait pas dû combiner les deux processus.

### **Traitement des plaignantes**

68. Nombreux sont ceux qui pourraient croire que les personnes qui intentent des poursuites au civil cherchent à obtenir un gain financier. Je crois que, plus important encore, ces personnes cherchent à obtenir la reconnaissance qu'elles ont été lésées, et elles souhaitent voir la GRC devenir un milieu de travail plus respectueux. Or, dès qu'une plainte se transforme en poursuite

---

au civil, tous les efforts déployés visent à prouver que l'autre partie a tort plutôt qu'à traiter la question sur le fond.

69. L'examen de ces quatre cas a clairement montré que, malgré les très bonnes intentions de nombre des personnes concernées, l'organisation en tant qu'entité a du mal à officiellement reconnaître que certaines de ses unités de travail sont dysfonctionnelles. Je suis d'avis qu'on tend à minimiser les transgressions afin de protéger la réputation de l'organisation. Même si certains renseignements indiquent que nombre de personnes ont pris les plaintes au sérieux, le résultat ultime – ou la réponse organisationnelle globale – était inadéquat.
70. En essayant de discerner des liens de causalité, je suis amenée à conclure qu'il y a une forte prédisposition au sein de la GRC à défendre les mesures prises afin de protéger son image. Bien que plusieurs exemples de cette prédisposition aient été recensés durant l'examen, je soulignerais le cas suivant :
71. L'une des plaignantes a demandé qu'un message soit publié sur Internet pour faire le point sur une décision rendue par un comité d'arbitrage. La décision initiale publiée sur le Web par la GRC indiquait que la plaignante avait fait l'objet d'une mesure disciplinaire pour inconduite et que le comité avait recommandé à la GRC d'envisager un renvoi pour raisons médicales. Le commissaire de la GRC a ensuite infirmé cette décision en citant la partialité du comité. Environ huit mois se sont écoulés avant la publication de la décision à jour, ce qu'avait demandé la plaignante à maintes reprises. Pendant tout ce temps, il y a eu de nombreuses tentatives de l'en dissuader. Il lui a été suggéré qu'elle pourrait, en fait, regretter d'avoir soulevé la question. La plaignante a fait cette demande dans le contexte de discussions avec la GRC concernant un retour progressif au travail; c'est pourquoi il était important pour elle que les faits soient communiqués.
72. Les documents montrent que le texte qu'elle avait suggéré depuis le tout début était très court et se fondait sur les faits. Aucune nouvelle information ne nous a été fournie pouvant expliquer les délais, ce qui m'amène à conclure que la seule raison pour laquelle cela est devenu si compliqué a trait à l'importance donnée à la protection de l'image de la GRC. Dès que la principale motivation est la protection de la réputation, cela devient un obstacle à la reconnaissance du problème et à la détermination de la voie de l'avenir.

- 
73. Ma conclusion globale est que ces quatre personnes croyaient ne pas avoir d'autre choix que d'intenter un procès contre leur employeur. À de nombreux égards, il s'agit d'une indication de la défaillance des mécanismes internes établis pour gérer le conflit en milieu de travail. Le harcèlement en milieu de travail existe depuis longtemps à la GRC. On a l'impression qu'il est généralisé et, selon nombre de personnes, il est le fruit de la culture et de la structure hiérarchique. Par ailleurs, on a le sentiment que, comme le problème est culturel, il est peu probable que la GRC puisse le régler elle-même.
74. La GRC a pris un certain nombre de mesures pour gérer le conflit en milieu de travail et le harcèlement, par exemple, l'Initiative pour un milieu de travail respectueux qui a été lancée en Colombie-Britannique. Dans le cadre de cette initiative, plus de 40 personnes ont reçu une formation de conseillers en matière de respect au travail, offrant ainsi une voie que peuvent emprunter les membres qui cherchent à obtenir des directives sur la manière de gérer les problèmes se produisant en milieu de travail. Il s'agissait d'une réponse aux commentaires des employés indiquant qu'il était nécessaire d'avoir un mécanisme de consultation où on pouvait obtenir des conseils et de l'information. Malheureusement, le financement de cette initiative n'a pas été maintenu et les ressources dédiées ont été réduites de manière à ne compter qu'un très petit nombre de personnes. Cette initiative aurait pu permettre de résoudre des problèmes en milieu de travail avant qu'ils ne se transforment en enjeu plus large.
75. Bien que la GRC ait pris l'engagement de déployer un effort consciencieux pour gérer le harcèlement, je suis d'avis que les politiques et les procédures révisées et la formation ne régleront pas adéquatement l'enjeu. Il faudra un effort de longue haleine et une démarche entièrement différente pour le régler.
76. Je crois qu'un organisme externe, soit un conseil de gestion, est nécessaire pour mettre en œuvre les changements organisationnels requis, pour deux raisons :
- Premièrement, cela permettrait de s'assurer qu'un plan de gestion du changement pour traiter ces questions est élaboré et mis en œuvre. Une expertise externe au sein de ce conseil permettrait de s'assurer que les mesures prises par la GRC sont conformes à la pratique exemplaire actuelle, tandis que la reddition de comptes au conseil permettrait de veiller à ce que l'attention portée à ces questions soit maintenue.



- 
- Deuxièmement, le conseil offrirait l'indépendance nécessaire pour dissiper les apparences de partialité qui existent, en particulier en ce qui concerne le processus d'enquête. Il offrirait en outre une voie de transmission de plaintes anonymes.

77. Les membres du conseil apporteraient une expertise en administration, notamment en gestion financière, gestion des ressources humaines et gestion du changement organisationnel. Les questions policières continueraient d'incomber au commissaire. Il serait donc conseillé qu'aucun des membres du conseil ne possède une expérience au sein de services de police. En raison des activités de services de police contractuels de la GRC, le gouvernement devrait consulter les provinces et les territoires dans le processus de sélection des candidats. Cependant, il est essentiel que les nominations soient axées sur l'expertise et l'expérience reconnues par opposition à la représentation d'une province ou d'un territoire particulier. Je suggérerais que ce conseil soit restreint (6-8 membres) et qu'il se réunisse fréquemment.

78. *Par conséquent, je recommande que le gouvernement étudie la possibilité de créer un conseil de gestion pour surveiller les changements organisationnels requis. Cette recommandation, formulée la première fois dans le rapport Brown de 2007 (Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC), demeure pertinente aujourd'hui, tout comme les recommandations concernant les pouvoirs et la structure du conseil. J'encourage le gouvernement à se reporter à ces recommandations au moment de créer ce conseil. Le conseil devrait avoir la responsabilité de surveiller l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion du changement.*