



Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 5

Les comportements sexuels inappropriés —
Forces armées canadiennes



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 5

**Les comportements sexuels inappropriés —
Forces armées canadiennes**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-27/2018-2-3F-PDF

ISBN 978-0-660-28105-6

ISSN 2561-3448 (Imprimé)

ISSN 2561-3456 (En ligne)

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	4
Constatations, recommandations et réponses	5
Soutien aux victimes	6
Les Forces armées canadiennes ont offert des services de soutien aux victimes, mais ces services étaient parfois difficiles à obtenir et les intervenants n'étaient pas tous suffisamment formés pour aider les victimes	6
Les Forces armées canadiennes n'ont pas toujours réglé en temps opportun et de manière uniforme et respectueuse les incidents signalés	13
Le devoir de signaler tout comportement sexuel inapproprié dissuadait certaines victimes de divulguer ou de signaler un incident	19
Sensibilisation et formation en matière de comportement sexuel inapproprié	24
Les Forces armées canadiennes ont donné des séances de sensibilisation et de formation, mais elles ne se sont pas attaquées aux causes profondes des comportements sexuels inappropriés	24
Suivi des mesures prises en cas de comportement sexuel inapproprié	29
Les Forces armées canadiennes n'ont pas surveillé adéquatement l'efficacité de leur opération pour éliminer les comportements sexuels inappropriés	29
Conclusion	32
À propos de l'audit	33
Tableau des recommandations	41

Introduction

Information générale

Forces armées canadiennes

5.1 Les Forces armées canadiennes se composent de l'Armée canadienne, de l'Aviation royale canadienne et de la Marine royale canadienne. En 2016-2017, les dépenses de la Défense nationale se chiffraient à 18,6 milliards de dollars environ. Au cours de ce même exercice, le Ministère employait quelque 66 000 membres de la Force régulière, 22 400 membres civils et 21 800 membres de la Force de réserve pour exécuter son mandat.

5.2 Les militaires vivent, travaillent, s'entraînent, socialisent et prennent part à des missions ensemble. La camaraderie, la confiance et la cohésion sont essentielles au sein des troupes pour que les Forces armées canadiennes puissent mener à bien leurs opérations et leurs missions.

Comportements sexuels inappropriés

5.3 Les **comportements sexuels inappropriés** au sein des Forces armées canadiennes et leurs répercussions ne datent pas d'hier. Des journalistes d'enquête ont souligné ce problème à la fin des années 1990, puis de nouveau en 2014. Le chef d'état-major de la défense, dirigeant des Forces, avait alors commandé un examen indépendant externe des politiques, procédures et programmes de l'organisation portant sur les comportements sexuels inappropriés. En mars 2015, au terme de son enquête, l'ancienne juge de la Cour suprême du Canada, Marie Deschamps, a présenté ses constatations et ses recommandations dans un rapport intitulé *Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes*.

5.4 L'Examen externe a permis de constater que les comportements sexuels inappropriés faisaient peser un risque important sur l'efficacité opérationnelle des Forces armées canadiennes. Le rapport indiquait qu'il y avait une culture de la sexualisation au sein des Forces qui était hostile

Comportements sexuels inappropriés — Selon les Forces armées canadiennes, ils comprennent, sans s'y limiter, « les actions perpétuant les stéréotypes et les préjugés qui déprécient des militaires en raison de leur sexe, de leur sexualité ou de leur orientation sexuelle; le langage ou les blagues inacceptables; l'accès à du matériel de nature sexuelle ainsi que la distribution ou la publication de tel matériel en milieu de travail; les remarques offensantes à caractère sexuel; l'exploitation des relations de pouvoir aux fins d'activités sexuelles; les demandes de nature sexuelle inopportunes ou la violence verbale de nature sexuelle; la publication d'images intimes d'une personne sans son consentement, le voyeurisme, les actions indécentes, les contacts sexuels, l'exploitation sexuelle et les agressions sexuelles ».

Source : Ordre d'opération du chef d'état-major de la défense – Opération HONOUR, 14 août 2015.

aux femmes ainsi qu'aux lesbiennes, aux gais, aux personnes transgenres, aux bisexuels et aux queers (LGTBQ). Cette culture était propice à des incidents plus graves de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle. L'Examen externe rappelait aussi que les Forces armées étaient fondées sur le respect de la dignité de toutes les personnes, un principe qui est inclus dans les politiques des Forces et dont la mise en application est assurée par des mesures administratives et disciplinaires. Pourtant, il y avait un contraste entre les normes professionnelles élevées dans les politiques des Forces sur les comportements sexuels inappropriés et la réalité quotidienne de bon nombre de militaires.

5.5 L'Examen externe formulait dix recommandations, que les Forces s'étaient publiquement engagées à mettre entièrement en œuvre. Les Forces ont défini un plan d'action et créé une équipe d'intervention stratégique sur l'inconduite sexuelle en vue de donner suite aux recommandations. Dans le cadre de cet effort, le chef d'état-major de la défense a lancé, en août 2015, l'Opération HONOUR. Fondée sur une approche descendante, cette opération militaire couvrant l'ensemble de l'organisation visait à éliminer les comportements sexuels inappropriés. Le chef d'état-major de la défense avait indiqué que tout autre objectif plus modeste n'était pas moralement défendable et que les Forces armées canadiennes devaient obéir à des normes plus élevées. Il avait averti clairement tous les membres des Forces que ce type de comportement devait cesser immédiatement.

5.6 Peu après la publication de l'Examen externe, les Forces ont commencé à mettre en œuvre certaines recommandations, notamment la création d'un centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle comme première étape visant à améliorer l'aide aux victimes. Elles ont aussi demandé à Statistique Canada de recueillir de l'information auprès des militaires sur leurs perceptions et expériences à l'égard des comportements sexuels inappropriés.

Rôles et responsabilités

5.7 **Défense nationale** — La Défense nationale se compose du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. La *Loi sur la défense nationale* confie au chef d'état-major de la défense (le dirigeant des Forces armées canadiennes) le pouvoir de donner des ordres visant l'organisation, l'instruction, la discipline, l'efficacité, l'administration et la gestion des Forces. La *Loi* mentionne également le Code de discipline militaire, qui définit les infractions d'ordre militaire. Les infractions qui peuvent donner lieu à des accusations aux termes du Code englobent les infractions prévues dans le *Code criminel du Canada*, notamment les agressions sexuelles, et dans d'autres lois fédérales.

5.8 **Chaîne de commandement** — Les commandants et la haute direction des Forces armées canadiennes forment la « chaîne de commandement ». Ils sont responsables de ce qui suit :

- assurer la direction et la coordination des initiatives menées dans le cadre de l'Opération HONOUR par l'entremise de l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle;
- superviser l'application des mesures de discipline, la formation, l'instruction, les pratiques, les ordres et les politiques visant les comportements sexuels inappropriés;
- exécuter les ordres du chef d'état-major de la défense et présenter des comptes rendus.

5.9 **Grand prévôt des Forces canadiennes et Service national des enquêtes des Forces canadiennes** — Le grand prévôt des Forces canadiennes veille à ce que tout changement apporté aux politiques et aux pratiques relatives aux enquêtes, à l'instruction ou aux normes professionnelles de la police militaire repose sur des approches définies par l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle. Sous l'autorité du grand prévôt, la police militaire fait enquête sur les infractions présumées au Code de discipline militaire et au *Code criminel*. Le Service national des enquêtes des Forces canadiennes enquête quant à lui, avec le soutien de la police militaire, sur les infractions présumées qui sont graves ou de nature délicate et a le pouvoir de porter des accusations.

5.10 **Chef du personnel militaire et Commandement du personnel militaire** — Le chef du personnel militaire est chargé de recruter, de gérer, de prendre en charge et de soutenir les membres des Forces armées canadiennes, ainsi que de reconnaître leurs accomplissements. Les instances supérieures clés au sein du Commandement du personnel militaire qui ont des responsabilités directes à l'égard de l'Opération HONOUR comprennent :

- le directeur – Administration (Carrières militaires);
- l'Académie canadienne de la Défense;
- l'aumônier général;
- le médecin général;
- Génération du personnel militaire;
- le directeur général – Service de bien-être et moral;
- le directeur général – Personnel militaire.

Objet de l'audit

5.11 L'audit visait à déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et de comprendre et de prévenir de tels comportements. Le succès de l'Opération HONOUR est tributaire d'une évolution importante des mentalités au sein des Forces, et ce, à long terme. Nous avons examiné les progrès réalisés dans le cadre de cette opération au cours de la troisième année de sa mise en œuvre. L'audit a fait ressortir des améliorations qui devraient être apportées pour que l'organisation puisse avoir l'assurance d'atteindre les objectifs de l'opération.

5.12 Cet audit est important parce que tout comportement sexuel inapproprié constitue une transgression. Les comportements de ce type nuisent au bon ordre et à la discipline, vont à l'encontre des valeurs professionnelles et des principes d'éthique de la Défense nationale et des Forces, et minent la cohésion au sein des troupes. Comme l'a dit le chef d'état-major de la défense dans un rapport spécial de 2016, « le problème pourrait entraîner des conséquences beaucoup plus grandes pour les [Forces armées canadiennes] que pour tout autre organisme. [...] Pour une force de combat professionnelle, les répercussions de l'affaiblissement de la confiance et de la cohésion sont souvent la perte de vies et la diminution de la fiabilité dans les opérations ». Qui plus est, s'ils persistent, les comportements sexuels inappropriés peuvent nuire aux efforts de recrutement et de maintien des effectifs des Forces.

5.13 Nous n'avons pas examiné comment le système de justice militaire avait traité les comportements sexuels inappropriés une fois que des accusations avaient été portées. Cela a été examiné dans les *Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada* (printemps 2018), « Rapport 3 — L'administration de la justice dans les Forces armées canadiennes ».

5.14 L'audit n'a pas non plus porté sur les effectifs civils de la Défense nationale ni sur le Programme des cadets et celui des Rangers juniors canadiens.

5.15 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 33 à 40), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général



5.16 En août 2015, le chef d'état-major de la défense a lancé l'Opération HONOUR. Il a du même coup informé tous les membres des Forces armées canadiennes que la haute direction des Forces et lui-même comptaient faire évoluer la culture de l'organisation et mettre fin aux comportements sexuels inappropriés. Il a ainsi imposé un impératif et suscité des attentes à l'égard d'un changement positif.

5.17 Nous avons constaté que l'Opération HONOUR avait sensibilisé les militaires au problème des comportements sexuels inappropriés au sein des Forces armées canadiennes. Cependant, elle a instauré une approche fragmentée à l'égard du soutien aux victimes et a aussi eu des conséquences non prévues qui ont ralenti sa progression. Certains militaires en sont venus à se demander si l'Opération réussirait à réaliser le changement positif visé.

5.18 Nous avons constaté qu'après la mise en œuvre de l'Opération, le nombre de plaintes avait grimpé en flèche, passant d'environ 40 en 2015 à environ 300 en 2017. Selon les Forces, cette augmentation indiquait que les membres avaient confiance en l'efficacité de l'organisation pour mettre fin aux comportements sexuels inappropriés.

5.19 Cependant, nous avons constaté que certains membres des Forces ne se sentaient toujours pas en sécurité ni soutenus. Ainsi, le « devoir de signaler » tous les comportements sexuels inappropriés a fait augmenter le nombre d'incidents signalés par un tiers, même si la victime n'était pas disposée à signaler l'incident à ce moment. De plus, la police militaire a dû mener une première enquête sur tous les incidents signalés, sans tenir compte du fait qu'une victime aurait pu vouloir régler le problème officieusement. Cela a dissuadé certaines victimes de dénoncer des incidents. De nombreuses victimes ne comprenaient pas non plus le système de plaintes ou ne lui faisaient pas confiance.

5.20 Selon les données recueillies par Statistique Canada lors d'un sondage mené en 2016, beaucoup d'incidents de comportement sexuel inapproprié n'étaient pas signalés au sein des Forces armées canadiennes. Vers le milieu de 2018, les Forces ont admis que les comportements sexuels inappropriés constituaient toujours un problème grave et qu'elles devaient axer les efforts sur le soutien aux victimes et solliciter des avis externes indépendants.

Soutien aux victimes

Les Forces armées canadiennes ont offert des services de soutien aux victimes, mais ces services étaient parfois difficiles à obtenir et les intervenants n'étaient pas tous suffisamment formés pour aider les victimes

Ce que nous avons constaté

5.21 Nous avons constaté que les Forces armées canadiennes avaient offert divers services de soutien et de soins aux militaires victimes de comportements sexuels inappropriés ou les avaient aiguillés vers ces services, notamment le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle. Cependant, nous avons relevé des lacunes dans ces services. Ainsi, les Forces n'ont pas conçu ni mis en œuvre l'Opération HONOUR en accordant la priorité au soutien aux victimes. De plus, les services étaient mal coordonnés. Par conséquent, les victimes n'avaient pas toujours facilement accès à des services appropriés au bon moment. Nous avons aussi constaté que les fournisseurs de services de soutien n'avaient pas tous suivi une formation suffisante pour venir en aide adéquatement aux victimes.

5.22 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les sources de soutien aux victimes;
- la prestation des services de soutien aux victimes.

Importance de cette constatation

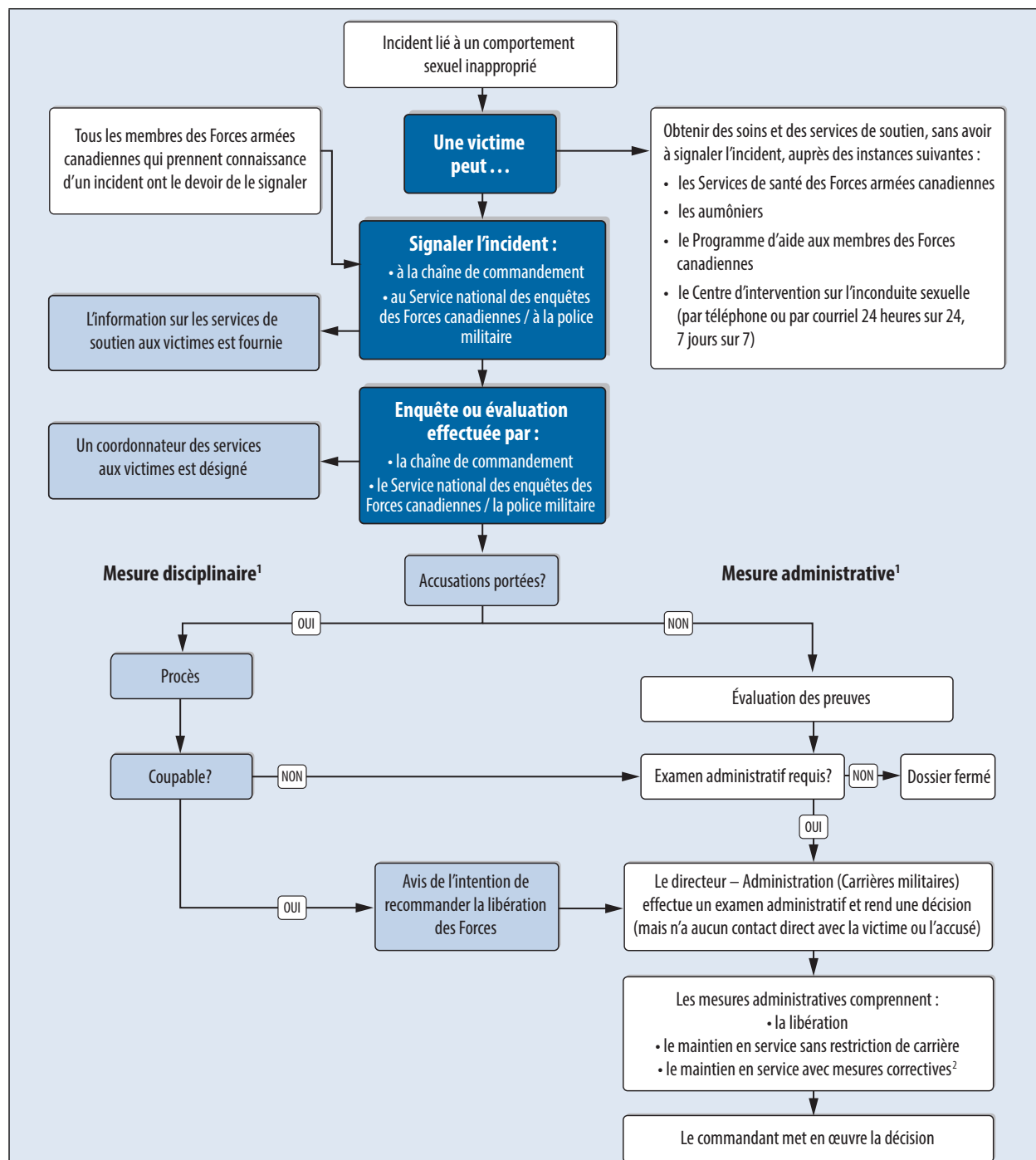
5.23 Cette constatation est importante parce que si les victimes n'ont pas facilement accès à des services de soutien, elles pourraient ne pas recevoir l'aide dont elles ont besoin. De plus, si les victimes n'ont pas le sentiment d'être soutenues par les intervenants une fois qu'elles ont accédé aux services, elles pourraient cesser d'y avoir recours et ne pas recevoir l'aide dont elles ont besoin.

Contexte

5.24 La pièce 5.1 illustre les services de soutien aux victimes qui sont offerts aux membres des Forces armées canadiennes dès que survient un comportement sexuel inapproprié.

5.25 Pour signaler un incident, les victimes pouvaient communiquer avec un membre de la chaîne de commandement, la police militaire ou le Service national des enquêtes des Forces canadiennes, qui étaient les premiers points de contact d'un militaire qui est victime d'un comportement sexuel inapproprié. Ces instances devaient comprendre les victimes, intervenir de manière appropriée auprès d'elles, les soutenir, et prévenir les incidents. La pièce 5.1 présente plus en détail le processus de signalement des incidents.

Pièce 5.1 Processus pour signaler et divulguer des comportements sexuels inappropriés



¹ Le même incident peut faire l'objet de mesures disciplinaires et de mesures administratives en même temps ou à différents moments.

Une **mesure disciplinaire** constitue une sanction qui est imposée lorsqu'il y a des motifs suffisants pour porter des accusations aux termes du Code de discipline militaire. Celui-ci englobe les délits prévus dans le *Code criminel du Canada*. Le commandant et le Service national des enquêtes des Forces canadiennes peuvent porter des accusations aux termes du Code de discipline militaire. Tout accusé qui est reconnu coupable peut encourir diverses peines : amende, détention, rétrogradation, réprimande et emprisonnement.

Une **mesure administrative** ne constitue pas une sanction. Elle vise à corriger tout écart de conduite d'un militaire ou un rendement insuffisant. Pour toute action qui est de nature sexuelle et qui constitue une infraction, le directeur – Administration (Carrières militaires) rend une décision après avoir réalisé un examen administratif. Il peut décider de libérer le militaire, de le maintenir en service sans restriction de carrière ou de le maintenir en service avec des mesures correctives.

² Les mesures correctives comprennent, en ordre croissant d'importance, une première mise en garde, un avertissement écrit, ou une mise en garde et surveillance.

5.26 Les membres des Forces pouvaient aussi signaler un comportement sexuel inapproprié aux responsables du Programme de gestion intégrée des conflits et des plaintes. Ce programme permet aux militaires et aux employés civils des Forces d'avoir accès à des services de règlement des plaintes et des conflits.

5.27 Les militaires pouvaient également porter plainte auprès du Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Ce bureau, qui ne fait pas partie des Forces, relève du ministre de la Défense nationale. Il incombe à l'Ombudsman de faire enquête sur des plaintes portant sur différentes questions, notamment les comportements sexuels inappropriés, lorsque tous les autres recours ont été épuisés.

Recommandations

5.28 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 5.40 et 5.41.

Analyse à l'appui de la constatation

5.29 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les Forces armées canadiennes avaient soutenu les victimes et leur avaient facilité l'accès aux services de soutien.

5.30 **Les sources de soutien aux victimes** — Nous avons constaté que de nombreuses sources de soutien étaient à la disposition des militaires victimes de comportements sexuels inappropriés, et que ces sources se trouvaient en majeure partie au sein des Forces.

5.31 Au sein des Forces armées canadiennes, si une victime ne voulait pas signaler un incident, mais désirait en parler avec quelqu'un et recevoir de l'aide, elle pouvait se tourner vers les aumôniers travaillant sur chacune des bases. La victime pouvait également solliciter des soins auprès des cliniques de santé, qui regroupaient une large gamme de fournisseurs de soins de santé comme des médecins, du personnel infirmier, des travailleurs sociaux et des professionnels de la santé mentale. Lorsque ces cliniques étaient fermées, à savoir les soirs et les fins de semaine, les victimes pouvaient s'adresser aux services de santé de leur province ou territoire. Des bases militaires des quatre coins du pays offraient aussi les services de conseillers en matière de harcèlement. Les victimes pouvaient en outre communiquer avec les responsables du Programme d'aide aux membres des Forces canadiennes 24 heures sur 24. Depuis juillet 2017, elles pouvaient aussi consulter l'application mobile « Respect dans les Forces armées canadiennes », qui contient des ressources éducatives sur les comportements sexuels inappropriés.

5.32 À l'extérieur des Forces armées canadiennes, mais au sein du ministère de la Défense nationale, le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle offrait aussi des services de soutien aux victimes. Le Centre n'offrait aucun service en personne, mais les victimes pouvaient envoyer des courriels ou téléphoner à un numéro sans frais, sous couvert

de l'anonymat, et ainsi recevoir des renseignements et de l'aide 24 heures sur 24. Elles pouvaient aussi être orientées vers des services de soutien en personne, comme un centre communautaire local d'aide aux victimes d'agression sexuelle.

5.33 Le Ministère, en collaboration avec les Forces, a créé le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle à l'automne 2015 en réponse à l'une des recommandations de l'Examen externe, qui consistait à établir à l'extérieur des Forces un centre indépendant de soutien aux victimes, composé d'experts. Les victimes devaient pouvoir communiquer avec le centre en toute confidentialité pour obtenir des services de soutien, sans avoir l'obligation de faire un signalement officiel et sans crainte de représailles. L'Examen externe a également recommandé de confier au Centre la responsabilité de prévenir les comportements sexuels inappropriés, de coordonner et de surveiller la formation, de faire le suivi des obligations redditionnelles de chacun, de faire de la recherche et d'agir comme autorité centrale pour la collecte de données.

5.34 Toutefois, nous avons constaté qu'au lieu de confier au Centre toutes les responsabilités recommandées dans l'Examen externe, les Forces l'avaient uniquement chargé de fournir par téléphone ou par courriel des services de soutien initiaux aux victimes et de donner des services d'orientation. Presque toutes les autres responsabilités ont été confiées à l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle, au sein des Forces. Cette équipe a été créée en février 2015 pour donner suite aussi aux recommandations de l'Examen externe. Or, même si le personnel du Centre possédait l'expertise en la matière, c'est l'équipe d'intervention stratégique qui a assumé la plupart des responsabilités.

5.35 Nous avons demandé aux Forces d'expliquer cette répartition des responsabilités, compte tenu du fait qu'elles avaient accepté les recommandations de l'Examen externe. La haute direction nous a expliqué que les dirigeants des Forces devaient assumer les responsabilités recommandées par l'Examen externe; autrement, cela minerait la gouvernance et la reddition de comptes.

5.36 L'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle et le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle devaient collaborer pour garantir que le Centre répondait aux besoins des militaires et pour éviter tout dédoublement des efforts. Toutefois, à l'automne 2017, un examen interne de la Défense nationale sur la création du Centre a révélé qu'il y avait un risque que les membres des Forces perçoivent une partie de la collaboration entre le Centre et l'équipe d'intervention stratégique comme une atteinte à l'indépendance du Centre. L'examen interne recommandait que le Centre définisse une charte de projet pour préciser son mandat, ses rôles et responsabilités, ainsi que son indépendance. Le Ministère a finalisé cette charte à l'automne 2017.

5.37 **La prestation des services de soutien aux victimes** — L'Examen externe de 2015 a mis en évidence plusieurs lacunes dans les services de soutien aux victimes. À l'automne 2016, les Forces ont effectué une analyse des besoins en matière de services aux victimes qui a fait ressortir les mêmes lacunes.

5.38 Nous avons constaté que ces lacunes persistaient et qu'il n'était pas toujours facile pour les victimes d'accéder en temps opportun aux services dont elles avaient besoin. Plus précisément, les lacunes suivantes ont été relevées :

- **Méconnaissance des services offerts** — Les membres ne connaissaient pas toujours tous les services de soutien qui étaient disponibles pour les victimes, ou ne savaient pas vers quels services se tourner dans certaines circonstances. Il n'y avait pas de liste unique et cohérente des services offerts. Les militaires pouvaient donc ne pas connaître l'existence d'un service donné. Par ailleurs, plus les militaires étaient éloignés de la région de la capitale nationale, moins ils connaissaient l'ensemble des services de soutien offerts, notamment le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle et son mandat.
- **Manque de disponibilité des services de soutien** — Tous les militaires n'avaient pas toujours accès aux services de soutien aux victimes, surtout s'ils voulaient avoir un soutien en personne, en raison de leur lieu d'affectation ou du nombre limité d'heures d'ouverture des services. De même, l'application mobile « Respect dans les Forces armées canadiennes » n'était pas toujours disponible pour les militaires déployés à l'étranger.
- **Manque d'expertise en la matière** — Nous avons constaté que les enquêteurs de l'Équipe d'intervention en cas d'infraction sexuelle du Service national des enquêtes des Forces canadiennes et les conseillers du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle avaient suivi une formation spécialisée pour intervenir auprès des victimes de comportements sexuels inappropriés et les aider. Toutefois, peu de formation spécialisée avait été offerte aux autres intervenants, comme les médecins, le personnel infirmier et les aumôniers.
- **Manque de coordination** — Nous avons constaté que la prestation des services aux victimes n'avait pas été coordonnée efficacement. Par conséquent, les militaires (y compris la chaîne de commandement) avaient du mal à déterminer si un centre ou un programme constituait un service aux victimes ou un organisme officiel de signalement des incidents. Ils ne savaient donc pas toujours à qui s'adresser ou à qui signaler un incident. Par exemple, les efforts de l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle et ceux du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle se chevauchaient ou se dédoublaient parfois. De même, la similarité entre les appellations des deux groupes a semé la confusion dans l'esprit des membres,

qui faisaient souvent référence à l'équipe d'intervention stratégique comme étant l'équipe d'intervention sur l'inconduite sexuelle. Ces services et d'autres services de soutien aux victimes fonctionnaient en grande partie indépendamment les uns des autres. C'est donc dire qu'une victime pouvait devoir consulter plus d'une source avant de trouver le soutien dont elle avait besoin. Le personnel de chaque service a essayé de préciser son mandat et de le faire connaître, mais, en dépit de ces efforts, il y avait un manque de coordination et de communication entre les responsables des services. Cependant, au cours de l'audit, nous avons constaté que le Centre s'employait à renforcer la collaboration avec les fournisseurs de services de soutien aux victimes des Forces.

5.39 Nous avons noté qu'à l'automne 2017, la Défense nationale avait établi une charte pour remplacer le mandat provisoire du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle. Même si cette charte visait à clarifier les rôles et les responsabilités du Centre et ceux de l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle, nous avons constaté qu'elle n'avait pas réussi à dissiper la confusion des membres au sujet de ces deux organismes.

5.40 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient collaborer avec le ministère de la Défense nationale en vue de revoir la répartition des rôles et responsabilités entre l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle et le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle et de préciser leurs rôles et responsabilités respectifs, afin d'améliorer leur efficacité et d'éviter le dédoublement des efforts. Les Forces armées canadiennes devraient aussi veiller à ce que ces rôles et responsabilités soient diffusés dans l'ensemble de l'organisation pour qu'ils soient mieux compris par tous les militaires.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le rôle de l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle en matière de soutien aux victimes diminuera, et le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle deviendra la voix officielle en ce qui concerne tous les aspects liés au soutien des victimes et à la défense de leurs droits, à partir du moment où l'incident se produit jusqu'au moment où les besoins de la victime sont entièrement comblés. L'équipe d'intervention stratégique sera en mesure de céder tous les éléments de soutien aux victimes au Centre d'ici décembre 2018.*

La charte du Centre sera mise à jour pour fournir des conseils et une orientation faisant autorité au ministère de la Défense nationale et aux Forces armées canadiennes sur tous les aspects liés au soutien des victimes et à la gestion de cas, d'ici la fin de l'exercice 2018-2019. L'équipe d'intervention stratégique s'occupera de la planification et de la coordination. Son mandat sera examiné et mis à jour afin de mettre l'accent sur la réforme institutionnelle et la préparation des produits du

personnel militaire, pour veiller à ce que l'orientation, les recherches et les analyses militaires tiennent compte des recommandations et de l'orientation fournies par le Centre.

5.41 Recommandation — Les Forces armées canadiennes devraient établir une approche nationale intégrée de soutien aux victimes pour veiller à répondre entièrement aux besoins de tout militaire qui est victime de comportements sexuels inappropriés. Cette approche devrait garantir un accès à des services et un soutien spécialisé uniformes à tous les militaires, peu importe l'endroit où ils sont déployés.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le Vice-chef d'état-major de la défense dirigera l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national intégré de soutien aux victimes d'inconduite sexuelle. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle jouera un rôle de premier plan dans le cadre de ces efforts, afin de s'assurer que le plan du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes demeure axé sur le soutien des victimes, et qu'il soit orienté par des recherches et des pratiques exemplaires. Ce suivi sera assuré en partenariat avec des parties intéressées des Forces armées canadiennes et au moyen de consultations auprès d'experts en la matière et de principales parties intéressées externes.*

Le plan indiquera le niveau minimum de service qui doit être fourni, et par qui, que ce soit par le biais de fournisseurs de services internes ou externes. Il précisera également les exigences en matière de compétences et de formation de tous les fournisseurs de services aux victimes, ainsi que les mécanismes d'assurance de la qualité, d'évaluation et de traitement des plaintes. Le plan sera adapté de sorte que les besoins uniques des militaires en déploiement soient pris en compte et comblés, ainsi que ceux des groupes de victimes spécialisés, comme les femmes, les membres des communautés LGBTQ2, les minorités visibles et les Autochtones. La planification d'un plan national intégré de soutien aux victimes a débuté en septembre 2018, dans le but d'établir un plan de mise en œuvre au plus tard le 1^{er} octobre 2019.

Le Vice-chef d'état-major de la Défense dirigera aussi l'élaboration et la mise en œuvre de services exhaustifs et intégrés liés à la gestion de cas de victimes de façon prioritaire. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle jouera également un rôle de premier plan dans cet effort, afin de veiller à ce que le plan soit fondé sur l'expérience du Centre en gestion de cas et son analyse des besoins des victimes. La planification des services intégrés liés à la gestion de cas débutera en septembre 2018, et la mise en œuvre devrait commencer au cours de l'exercice 2018-2019.

Les Forces armées canadiennes n'ont pas toujours réglé en temps opportun et de manière uniforme et respectueuse les incidents signalés

Ce que nous avons constaté

5.42 Nous avons constaté que les Forces armées canadiennes n'avaient pas toujours réglé les signalements de comportement sexuel inapproprié en temps opportun et de manière uniforme et respectueuse. Par conséquent, certaines victimes ont choisi de ne pas signaler un incident ou de retirer leur plainte, car elles étaient peu convaincues que les enquêtes aboutiraient à des résultats concrets.

5.43 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le règlement des incidents en temps opportun;
- l'uniformité du règlement des incidents;
- le respect des besoins des victimes;
- la confiance des victimes dans le système.

Importance de cette constatation

5.44 Cette constatation est importante parce que si les victimes n'ont pas l'impression qu'elles seront soutenues et que des mesures appropriées seront prises en temps opportun, elles pourraient retirer leur plainte ou ne pas signaler un incident du tout.

5.45 Par conséquent, il y aura une sous-déclaration des incidents, les Forces ne connaîtront pas toute l'ampleur du problème, et les auteurs de certains incidents ne seront pas tenus responsables et pourraient continuer de harceler sexuellement, d'agresser ou d'intimider d'autres victimes. La sous-déclaration des incidents n'aidera pas non plus les Forces à apporter les changements voulus aux mentalités et aux comportements.

Contexte

5.46 Les membres des Forces armées canadiennes doivent signaler tout comportement sexuel inapproprié, qu'ils en aient été victimes ou témoins. Toute plainte reçue fait l'objet d'une enquête. Le commandant de l'unité concernée consulte les conseillers juridiques pour déterminer si l'incident pourrait être une infraction d'ordre militaire, qui peut comprendre une infraction prévue dans le *Code criminel*. S'il est déterminé que l'incident est une infraction d'ordre militaire, le commandant peut faire enquête et déposer des accusations pour manquement au Code de discipline militaire en cas de conduite inacceptable. S'il s'agit d'un incident de comportement sexuel inapproprié qui enfreint le *Code criminel*, il doit être renvoyé à la police militaire. Tout membre des Forces qui a un comportement sexuel inapproprié s'expose à des mesures disciplinaires ou à des mesures administratives, ou aux deux. Des exemples de comportement sexuel inapproprié qui pourraient constituer des infractions d'ordre militaire sont présentés à la pièce 5.2.

Pièce 5.2 Comportements sexuels inappropriés éventuels qui constituent une infraction d'ordre militaire

Conduite inacceptable ¹		Comportement de nature criminelle
Blagues ou propos et insinuations à caractère sexuel	Harcèlement sexuel ^{1, 2}	Agression sexuelle ³
Commentaires sexistes ou humiliants à caractère sexuel		Exhibitionnisme
Affichage de matériel sexuellement explicite		Pornographie juvénile
Attention sexuelle non désirée		Harcèlement criminel, traque et menaces
Pressions pour obtenir des rapports sexuels		Exploitation sexuelle
Discrimination sexuelle		Contacts sexuels
Comportement sexuel inapproprié en ligne		Voyeurisme
Utilisation inappropriée des médias sociaux		Faire circuler des images privées sans consentement
Matériel sexuellement explicite non sollicité exposé dans les médias sociaux		
Relations professionnelles inappropriées		
<p>¹ Selon la nature de l'acte, certains de ces comportements peuvent donner lieu à des poursuites pénales.</p> <p>² Harcèlement sexuel : tout comportement, conduite, commentaire, geste ou contact à caractère sexuel susceptible d'offenser ou d'humilier un travailleur ou pouvant, pour des motifs raisonnables, être perçu par ce travailleur comme un assujettissement d'ordre sexuel par rapport à un emploi ou à toute possibilité de formation ou de promotion.</p> <p>³ Agression sexuelle : agression de nature sexuelle (empoigner, embrasser, caresser et violer), y compris agression sexuelle armée, profération de menaces d'infliger des lésions corporelles, et agression sexuelle grave (blesser une personne ou mettre sa vie en danger).</p>		

5.47 Le Service national des enquêtes des Forces canadiennes fait enquête sur les incidents de comportement sexuel inapproprié qui sont de nature criminelle avec l'aide de la police militaire. Il peut déposer des accusations (après consultation auprès du procureur militaire régional ou fédéral). La culpabilité pour une infraction doit être prouvée hors de tout doute raisonnable. Si un militaire est reconnu coupable d'une infraction, il reçoit une peine et un avis d'intention de recommander sa libération des Forces. Le directeur – Administration (Carrières militaires) effectue ensuite un examen administratif du dossier pour déterminer si le membre sera libéré.

5.48 Les membres des Forces armées canadiennes pourraient aussi faire l'objet de mesures administratives pour comportement sexuel inapproprié. Le commandant de l'unité mène une évaluation initiale et transmet les résultats de son enquête ainsi que ses recommandations en matière de mesures administratives au directeur – Administration (Carrières militaires). Le directeur examine alors le dossier afin de déterminer si, selon la prépondérance des probabilités, il est plus probable qu'improbable (probabilité supérieure à 50 %) que l'incident allégué s'est produit. Si le

directeur détermine qu'il est plus probable qu'improbable que l'incident ait eu lieu, son auteur peut faire l'objet de mesures administratives, notamment de mesures correctives comme une première mise en garde, un avertissement écrit ou une mise en garde et surveillance. Si le comportement reproché est suffisamment grave ou s'il est répétitif, le directeur peut libérer le membre des Forces.

Recommandation

5.49 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.63.

Analyse à l'appui de la constatation

5.50 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les Forces armées canadiennes avaient réglé en temps opportun les incidents de comportement sexuel inapproprié signalés, et ce, de manière uniforme et dans le respect des besoins des victimes. Nous avons considéré qu'un incident avait été réglé en temps opportun s'il avait été réglé selon les normes de services applicables et dans un délai qui n'était pas inutilement long. Nous avons analysé un échantillonnage représentatif de dossiers visés par l'étendue de notre audit, à savoir 46 dossiers sur les 380 examinés par la police militaire ainsi que 29 dossiers sur les 59 examinés par le directeur – Administration (Carrières militaires).

5.51 **Le règlement des incidents en temps opportun** — Nous avons constaté que les plaintes reçues n'avaient pas été réglées en temps opportun. La police militaire a pour politique de clore les enquêtes sur tous les dossiers qui pourraient donner lieu à des poursuites criminelles et d'en présenter les résultats aux commandants des unités dans un délai de 30 jours ou moins. « Clore un dossier » signifie que l'enquête est terminée et que la décision de porter ou non des accusations a été prise. La politique prévoit aussi que les enquêteurs doivent consigner en dossier une justification écrite si l'enquête n'est pas terminée au bout de 30 jours conformément à la norme.

5.52 Sur les 46 dossiers de notre échantillon soumis à la police militaire impliquant un comportement sexuel inapproprié, 35 dossiers étaient clos. De ceux-ci, seulement 4 dossiers avaient été clos en 30 jours ou moins. Il a fallu en moyenne sept mois pour clore les 31 autres dossiers, mais aucune justification n'avait été consignée dans plus de la moitié des dossiers de ces enquêtes. Dans les *Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada* (printemps 2018), « Rapport 3 — L'administration de la justice dans les Forces armées canadiennes », nous avons également constaté que la majorité des enquêtes sur des incidents (incluant les comportements sexuels inappropriés) avait pris plus de 30 jours, et ce, sans qu'aucune justification écrite ne soit consignée en dossier.

5.53 En juillet 2018, le grand prévôt des Forces canadiennes a modifié la politique de la police militaire en supprimant l'obligation de clore les enquêtes dans un délai de 30 jours. La nouvelle politique indique que les enquêtes doivent être menées le plus rapidement et le plus efficacement possible, en tenant compte de la complexité et de la gravité de l'incident. Elle exige aussi qu'une explication écrite soit consignée au dossier si aucune activité d'enquête utile n'a été réalisée pendant 30 jours.

5.54 Nous avons constaté qu'il n'y avait aucune politique prescrivant un délai pour terminer l'examen des incidents de comportement sexuel inapproprié soumis au directeur – Administration (Carrières militaires). En moyenne, le directeur a mis un an pour prendre une décision et imposer des mesures administratives. Certains retards étaient toutefois indépendants de sa volonté, par exemple des retards dans la transmission de la réponse du militaire aux faits allégués, dans les transcriptions des procédures judiciaires ou dans l'obtention du dossier médical du militaire en cause. Néanmoins, si les raisons des retards ne sont pas bien expliquées à la victime, cela peut accentuer son impression que la plainte n'est pas prise au sérieux. Les retards peuvent aussi empêcher les Forces de prendre rapidement des mesures disciplinaires et ralentir l'exercice de la justice.

5.55 **L'uniformité du règlement des incidents** — Nous avons constaté que les procédures obligatoires n'avaient pas toutes été suivies pour la majorité des 46 dossiers de notre échantillon soumis à la police militaire. Ainsi, pour 42 dossiers, un enquêteur a été affecté et pour 39 dossiers, les victimes ont été contactées pour donner leur version officielle des faits. Cependant, il n'y avait rien dans 31 dossiers qui prouvait que la victime avait reçu la documentation requise sur les services de soutien disponibles, qu'on lui avait offert des services de soutien ou d'orientation au début de l'enquête, ou qu'on avait communiqué avec elle tous les 30 jours jusqu'à la conclusion de l'enquête. De plus, la police militaire a avisé le directeur – Administration (Carrières militaires) de la clôture de l'enquête pour seulement 12 des 35 dossiers. Le directeur peut seulement prendre les mesures qui s'imposent à partir de l'information qu'il reçoit, et aucune mesure administrative ne peut être prise si le directeur n'est pas avisé de la fin de l'enquête.

5.56 Nous avons constaté que les procédures obligatoires avaient été suivies pour la majorité des 29 dossiers de notre échantillon soumis au directeur – Administration (Carrières militaires). Nous avons constaté que les décisions de libérer un militaire ou de le maintenir en poste sans mesure corrective avaient été prises de manière uniforme, en fonction des divers facteurs pris en compte, comme le rang du militaire ainsi que la nature et la gravité de l'incident.

5.57 Lorsque le directeur – Administration (Carrières militaires) décide de la mesure corrective qui sera prise, le commandant de l'auteur de l'incident a toute latitude pour décider du genre d'activité que l'auteur

devra réaliser comme mesure corrective. Cependant, vu cette latitude accordée, nous avons constaté que les activités imposées par les commandants, comme la rédaction d'une dissertation et des séances de formation, variaient grandement. Les Forces étaient conscientes de ce manque d'uniformité. L'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle et le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle ont récemment commencé à dresser une liste d'activités recommandées comme mesures correctives. Au moment de l'audit, cette liste n'était pas terminée, approuvée ou diffusée. Faute de directives claires pour aider les commandants à déterminer les modalités de mise en œuvre de mesures correctives, celles-ci continueront d'être mises en œuvre de manière incohérente. Cela est important parce qu'un manque d'uniformité dans les mesures imposées pourrait ne pas produire le changement souhaité dans le comportement des auteurs des incidents. De plus, si les activités varient grandement, les victimes et les auteurs des incidents pourraient juger que le processus n'est pas équitable.

5.58 Nous avons aussi constaté que, du fait des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dans un bon nombre de cas, la chaîne de commandement n'avait pas indiqué aux victimes si des mesures administratives avaient été imposées ni les raisons à l'appui de la décision. Dans ces cas, les militaires pourraient avoir pensé qu'aucune mesure n'avait été prise. Les responsables ont admis que cela posait problème et ils ont commencé à chercher des solutions, par exemple demander à l'auteur de l'incident de présenter volontairement des excuses à la victime et de lui communiquer les résultats de l'examen administratif.

5.59 **Le respect des besoins des victimes** — Nous avons constaté que les besoins des victimes n'avaient pas toujours été respectés. Selon les procédures de la police militaire, pour tous les dossiers liés à un comportement sexuel inapproprié, l'enquêteur doit communiquer à la victime de l'information sur tous les services de santé locaux et les services de soutien disponibles, dès leur première rencontre. Il doit aussi lui donner des renseignements sur le Programme d'aide aux victimes de la police militaire. Un coordonnateur des services aux victimes doit en outre faire un compte rendu de l'enquête à la victime tous les 30 jours jusqu'à la fermeture du dossier. Nous avons constaté que pour la majorité des dossiers de notre échantillon soumis à la police militaire (31 sur 46), au moins une de ces étapes n'avait pas été suivie. Pour apporter un soutien sans réserve aux victimes et réduire le risque qu'elles abandonnent leurs démarches, il est important de suivre toutes les étapes du processus.

5.60 Pour la plupart des dossiers de notre échantillon soumis à la police militaire (34 sur 46), les incidents avaient été signalés par une tierce personne, non par la victime. Dans quatre dossiers, un commandant avait fait pression sur la victime pour qu'elle dénonce l'incident alors qu'elle ne désirait pas le faire. Environ le quart de ces dossiers (10 sur 46) ont donné lieu à des accusations. Cependant, dans la plupart des dossiers (28 sur 46),

il n'y avait pas suffisamment de preuves pour porter des accusations. Parmi ces 28 cas, nous avons constaté que les raisons principales de l'insuffisance de preuves étaient le refus de la victime de faire une déclaration et l'absence de témoins.

5.61 La confiance des victimes dans le système — Pour les 46 dossiers de notre échantillon soumis à la police militaire et pour 7 des 29 dossiers soumis au directeur – Administration (Carrières militaires), nous avons examiné les dossiers du personnel et des plaintes de harcèlement sexuel connexes. Nous avons constaté que le signalement d'incidents avait eu un impact sur les victimes. De fait, l'information consignée dans 21 des 53 dossiers a révélé que les victimes avaient ressenti de la peur, de la détresse, un inconfort et un manque de soutien, et qu'elles avaient subi des représailles ou avaient été blâmées, notamment par leur commandant, de hauts dirigeants, des instructeurs et des collègues. En plus du traumatisme psychologique, ces conséquences ne peuvent que miner la confiance des victimes dans le système et répandre l'idée que les militaires qui signalent des comportements sexuels inappropriés en payent le prix.

5.62 L'un des principaux intervenants au sein des services de soutien aux victimes nous a mentionné que les Forces pourraient améliorer le soutien aux victimes et accroître la confiance qu'elles ont dans le système en affectant un gestionnaire de cas à chaque victime. Cette personne aurait les connaissances et l'expertise requises pour soutenir et guider la victime tout au long du processus de signalement d'un incident.

5.63 Recommandation — Les Forces armées canadiennes devraient donner la priorité à l'aide aux victimes grâce aux mesures suivantes :

- offrir des services complets et intégrés de gestion de dossiers, dès le moment où la victime signale un incident jusqu'à la fermeture du dossier;
- s'assurer que les militaires, les intervenants et les responsables comprennent bien le processus de traitement d'une plainte, son déroulement et les dénouements possibles tant pour la victime que pour l'auteur présumé d'un incident.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le Vice-chef d'état-major de la Défense supervisera l'élaboration d'un plan de campagne exhaustif de l'Opération HONOUR, qui désignera le soutien aux victimes et la mise en œuvre d'un système de gestion de cas national intégré comme efforts principaux. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle participera activement à l'élaboration de ce plan. La charte du Centre sera modifiée afin de permettre une plus grande collaboration avec de hauts dirigeants du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. Le plan de campagne sera distribué aux fins d'examen et d'approbation au plus tard le 1^{er} octobre 2019.*

Les Forces armées canadiennes continueront d'élaborer et de publier de nouvelles politiques, y compris les Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) connexes et un Manuel sur l'Opération HONOUR, comme sources d'information exhaustives sur les processus relatifs aux comportements sexuels inappropriés. Les Forces continueront d'améliorer l'atelier « Le respect dans les FAC » et de fournir des séances d'information, des mises à jour et des rapports afin de garantir la diffusion la plus vaste possible d'informations. L'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle veillera à ce que les diverses sources d'information (comme le Manuel, le site Web de l'Opération HONOUR et l'application mobile « Le respect dans les FAC ») renferment les plus récentes informations concernant les politiques et les processus.

L'atelier, l'application mobile et le site Web sont déjà fonctionnels et continueront d'être mis à jour à mesure que de nouvelles informations sont reçues et que de nouvelles ordonnances et politiques sont créées. L'ébauche du Manuel a été peaufinée et sera examinée par le Centre avant d'être distribuée au sous-ministre et au chef d'état-major de la défense aux fins d'approbation. Les nouvelles DOAD 5019-5 sur l'inconduite sexuelle et les troubles sexuels sont à l'étape d'ébauche, et elles seront examinées par le Centre et distribuées aux fins d'approbation officielle d'ici l'été 2019.

Le devoir de signaler tout comportement sexuel inapproprié dissuadait certaines victimes de divulguer ou de signaler un incident

Ce que nous avons constaté

5.64 Nous avons constaté que l'exigence législative qui oblige les membres des Forces à signaler tous les incidents d'inconduite, notamment les comportements sexuels inappropriés, a été renforcée par un ordre pris dans le cadre de l'Opération HONOUR. Vu cette exigence, connue sous le nom de « devoir de signaler », les commandants et les militaires craignaient de faire face à des conséquences importantes s'ils ne signalaient pas un incident dont ils avaient eu connaissance. Les victimes devaient donc signaler des comportements sexuels inappropriés même si elles ne désiraient pas le faire ou qu'elles n'étaient pas prêtes à le faire. Cela a découragé certaines victimes de dénoncer des incidents, de crainte d'être obligées de déposer officiellement une plainte, ce qui a contribué à la sous-déclaration des incidents. Enfin, cette obligation a aussi imposé un lourd fardeau administratif sur la chaîne de commandement et la police militaire, qui devaient gérer toutes les plaintes reçues.

Importance de cette constatation

5.65 Cette constatation est importante parce que si le devoir de signaler a pour conséquence non voulue de dissuader les victimes de dénoncer des comportements sexuels inappropriés, cela peut contribuer à la sous-déclaration des incidents. Par ailleurs, vu ce devoir de signaler, il est d'autant plus important que les victimes qui portent plainte bénéficient

d'un soutien adéquat, puisqu'elles ne sont pas toutes disposées à signaler les incidents. Enfin, si le devoir de signaler n'est pas appuyé par des ressources suffisantes pour faire face à l'accroissement du nombre d'incidents signalés, les unités chargées des enquêtes ne seront pas en mesure de les traiter rapidement.

5.66 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les conséquences du devoir de signaler;
- le signalement des incidents.

Contexte

5.67 Les membres des Forces armées canadiennes sont assujettis au Code de discipline militaire énoncé dans la Partie III de la *Loi sur la défense nationale*. Ce code s'applique aux membres de la Force régulière, qu'ils soient basés au Canada ou déployés à l'étranger. Il comprend toutes les infractions prévues au *Code criminel*, y compris l'agression sexuelle, toutes les autres infractions fédérales et un certain nombre d'infractions de nature proprement militaire, comme les comportements cruels ou déshonorants ainsi que les mauvais traitements à l'égard de subalternes.

5.68 Aux termes des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces armées canadiennes, tous les membres doivent « signaler aux autorités compétentes » toute infraction aux lois, règlements, règles, ordres et directives pertinents qui régissent la conduite de toute personne justiciable du Code de discipline militaire. Cette exigence vise aussi les commandants et les témoins, et s'applique à tous les incidents de comportements sexuels inappropriés.

Recommandation

5.69 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.79.

Analyse à l'appui de la constatation

5.70 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné l'exigence imposant le devoir de signaler, dans le cadre des objectifs des Forces de mettre fin aux comportements sexuels inappropriés et de venir en aide aux victimes.

5.71 **Les conséquences du devoir de signaler** — Le devoir de signaler au sein des Forces armées canadiennes n'a pas permis de concilier responsabilité juridique et nécessité de respecter la volonté d'une victime de ne pas porter plainte officiellement. Il prévoyait le même traitement pour toutes les plaintes. Nous avons constaté que le devoir de signaler tout comportement sexuel inapproprié avait eu des conséquences non voulues : il a forcé les victimes à signaler un incident alors qu'elles n'étaient pas prêtes à le faire ou qu'elles ne désiraient pas le faire.

5.72 Nous avons aussi constaté que le devoir de signaler avait placé les commandants devant un dilemme éthique. Ceux-ci craignaient en effet de subir de lourdes conséquences s'ils ne signalaient pas tous les incidents dont ils avaient eu connaissance. Cependant, comme les victimes ne voulaient pas toujours signaler un incident, les commandants devaient choisir entre s'acquitter de leur devoir de signaler et respecter la volonté des victimes. De fait, certains nous ont fait savoir qu'ils avaient décidé de ne pas s'acquitter de leur devoir de signaler, en réglant un incident officieusement à la demande de la victime.

5.73 Nous avons examiné un échantillonnage représentatif de 46 dossiers prélevé parmi les 380 dossiers soumis à la police militaire qui étaient visés par l'étendue de l'audit. Pour les incidents signalés par un tiers, nous avons constaté que dans quatre cas, la victime avait affirmé avoir reçu l'ordre de signaler un incident ou avoir subi des pressions en ce sens. Ainsi, lorsqu'une victime s'est rendue à un détachement de la police militaire, le commandant lui a ordonné de signaler une agression sexuelle, même si elle ne désirait pas le faire. Dans un autre cas, la victime a subi des pressions de la part de son commandant pour signaler un incident, et ce, même si elle avait reçu des excuses de l'auteur et qu'elle était satisfaite de ce dénouement. Le commandant a aussi indiqué à la victime que si elle ne signalait pas officiellement l'incident, elle contreviendrait aux politiques, aux lois et au code de déontologie auxquels elle était assujettie. De plus, la victime s'est fait dire qu'en signalant l'incident, elle favoriserait un changement positif et la sécurité des autres militaires, tout en préservant l'intégrité des Forces.

5.74 Nous avons également constaté que certaines victimes ne voulaient pas qu'une action pénale soit intentée. Elles voulaient simplement que cesse le comportement reproché. Elles préféraient que l'incident soit réglé par le superviseur de l'auteur présumé du comportement. Certaines victimes voulaient simplement recevoir des excuses ou désiraient que quelqu'un avise l'auteur présumé que son comportement était inacceptable. Nos entretiens avec des militaires et des responsables de services de soutien ont permis de confirmer que certaines victimes, mal à l'aise, hésitaient à parler avec leur commandant ou toute autre personne qui pouvait faire un signalement, de peur de déclencher un processus officiel.

5.75 Les experts en la matière soutiennent qu'il appartient aux victimes de décider si elles feront ou non un signalement et, le cas échéant, à quel moment. Si elles sont forcées de le faire alors qu'elles ne sont pas prêtes, le préjudice peut encore être aggravé et cela peut décourager les signalements.

5.76 Nous avons constaté que le devoir de signaler avait eu une autre conséquence non prévue : l'alourdissement du fardeau administratif lié à la gestion des plaintes. Lors du lancement de l'Opération HONOUR, les signalements de comportements sexuels inappropriés ont augmenté, en partie parce que les victimes s'étaient fait dire qu'il était désormais sûr de dénoncer ces comportements et en partie à cause du devoir de signaler.

5.77 Or, la définition de « comportement sexuel inapproprié » donnée par l'Opération HONOUR était très large : elle englobait à peu près tout, de la blague à l'agression sexuelle. C'est donc dire que les militaires sentaient qu'il était de leur devoir de signaler tous les types d'incidents. Cela a alourdi le fardeau administratif de la chaîne de commandement qui devait gérer les plaintes. De plus, étant donné que le devoir de signaler ne définissait pas clairement qui étaient les « autorités compétentes », certains membres, y compris la chaîne de commandement, nous ont indiqué qu'ils avaient signalé à la police militaire des incidents comme des blagues inappropriées, plutôt que de signaler le comportement par le truchement du processus administratif d'examen des dossiers non criminels ou au niveau hiérarchique le plus bas possible.

5.78 La police militaire n'avait pas suffisamment de ressources pour faire face à l'alourdissement de sa charge de travail, ce qui a causé des arriérés et des retards dans le traitement des plaintes. Même si le Service national des enquêtes des Forces canadiennes a accueilli 18 enquêteurs supplémentaires à l'automne 2016, il ne pouvait pas, au moment de l'audit, déterminer si ces nouvelles ressources suffiraient pour s'acquitter de la charge de travail accrue.

5.79 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient établir des lignes directrices claires à l'intention des membres sur le règlement imposant de « signaler aux autorités compétentes » tout incident lié à un comportement sexuel inapproprié. Ces lignes directrices devraient préciser quelles sont les « autorités compétentes » pour chaque type d'incident. Il faudrait viser à concilier la nécessité de protéger la sécurité de l'organisation et la nécessité d'appuyer les victimes en leur permettant de divulguer un incident et de demander de l'aide sans qu'elles soient obligées de déclencher un processus officiel de signalement et de plainte.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Les Forces armées canadiennes examineront les règlements pertinents et élaboreront une approche appropriée pour préciser les obligations liées au signalement des incidents de comportements sexuels inappropriés. L'approche choisie fera en sorte que les points de vue des victimes concernant les mesures à prendre en réponse aux incidents de comportements sexuels inappropriés sont pris en compte et respectés, dans la mesure du possible, en tenant compte des points suivants :*

- *l'intérêt à faire en sorte que les victimes reçoivent le soutien dont elles ont besoin;*
- *les rôles et les obligations légales des diverses personnes et entités qui pourraient être témoins de tels incidents;*
- *le besoin d'assurer l'efficacité opérationnelle des Forces et la sécurité des militaires et du public.*

Les Forces armées canadiennes détermineront et commenceront à élaborer l'approche choisie au plus tard en novembre 2018, dans l'optique d'achever le processus d'ici octobre 2019.

5.80 Le signalement des incidents — Les Forces armées canadiennes ont indiqué que l'Opération HONOUR et le devoir de signaler tout incident avaient accru le nombre d'incidents signalés par les militaires. Nous avons examiné le nombre d'incidents de comportement sexuel inapproprié signalés de 2015 à 2017 auprès des trois principales instances des Forces chargées de traiter les incidents et les plaintes : la police militaire, le directeur – Administration (Carrières militaires) et le Programme de gestion intégrée des conflits et des plaintes.

5.81 Puisque le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle n'était pas un organisme de signalement et qu'il enregistrait ses activités selon le nombre de communications avec les clients (dont certains appelaient à répétition), nous n'avons pas utilisé cette information. L'équipe d'intervention stratégique recueillait aussi régulièrement de l'information sur les incidents provenant de toutes les unités, mais ce n'était pas un organisme d'enquête. En outre, comme nous avons constaté que nous ne pouvions pas nous fier à la qualité de cette information, nous ne l'avons pas utilisée (voir le paragraphe 5.113 pour obtenir des précisions à ce sujet). Ainsi, le nombre d'incidents signalés auprès des trois principales instances de signalement et d'enquête ne correspondait pas au nombre total d'incidents de comportement sexuel inapproprié signalés pendant la période visée par l'audit, mais seulement au nombre total d'incidents ayant fait l'objet d'une enquête.

5.82 Nous avons constaté qu'après le lancement de l'Opération HONOUR, les taux de signalement des incidents avaient grimpé en flèche. Cela s'explique en partie par le fait que certaines victimes ont signalé des incidents qui s'étaient produits plusieurs années auparavant. Ainsi, le nombre d'infractions sexuelles de nature criminelle consignées dans la base de données de la police militaire était passé de 33 infractions signalées en 2015 à 170 en 2017. De même, le nombre d'incidents liés à un comportement sexuel inapproprié consignés dans la base de données du directeur – Administration (Carrières militaires) était passé de 4 incidents signalés en 2015 à 118 en 2017. Enfin, le nombre d'incidents de comportements sexuels inappropriés consignés dans la base de données du Programme de gestion intégrée des conflits et des plaintes des Forces était passé de 5 incidents signalés en 2016 à 26 en 2017.

5.83 Bien que les données provenant de toutes les sources aient montré une augmentation des incidents signalés, nous avons appris que la sous-déclaration des incidents demeurait fréquente. Les militaires de rang inférieur et les responsables des services de soutien aux victimes nous ont expliqué que la sous-déclaration persistait parce que certains incidents étaient réglés officieusement, ou parce que les victimes craignaient des représailles ou éprouvaient des inquiétudes à l'égard du processus de plainte.

5.84 Les répondants au Sondage sur les inconduites sexuelles dans les Forces armées canadiennes mené par Statistique Canada en 2016 ont donné ces mêmes raisons pour expliquer la sous-déclaration des incidents. Le sondage a aussi révélé ce qui suit pour la période d'avril-juin 2015 à avril-juin 2016 :

- 960 membres ont déclaré avoir été victimes d'une agression sexuelle (définie comme étant une attaque de nature sexuelle, un contact sexuel non désiré ou une activité sexuelle à laquelle la victime ne pouvait pas exprimer son consentement);
- la plupart des membres (79 % ou 44 390) ont déclaré avoir vu, entendu ou vécu personnellement un comportement sexualisé inapproprié.

5.85 Nous n'avons pas pu établir une comparaison directe entre les incidents signalés auprès des Forces et les données recueillies dans le cadre du sondage de Statistique Canada de 2016, car les deux organisations définissaient les comportements sexuels inappropriés de manière différente. Cela dit, étant donné que la Force régulière et la Première réserve comptent plus de 87 000 membres, la probabilité qu'un nombre aussi peu élevé d'incidents de comportement sexuel inapproprié se soit produit est extrêmement faible. Il est donc raisonnable de présumer que, malgré le devoir de signaler qui a été imposé et les augmentations constatées du nombre d'incidents signalés, la sous-déclaration continue de poser problème. Par conséquent, les Forces doivent redoubler d'efforts pour garantir que toutes les victimes se sentent suffisamment en sûreté et soutenues pour porter plainte.

Sensibilisation et formation en matière de comportement sexuel inapproprié

Les Forces armées canadiennes ont donné des séances de sensibilisation et de formation, mais elles ne se sont pas attaquées aux causes profondes des comportements sexuels inappropriés

Ce que nous avons constaté

5.86 Nous avons constaté que les politiques et les séances de sensibilisation et de formation sur les comportements sexuels inappropriés n'étaient pas adéquates. Les Forces ont réussi à mieux faire connaître l'Opération HONOUR; cependant, même si les militaires étaient sensibilisés, cela ne voulait pas automatiquement dire qu'ils comprenaient les causes profondes des comportements sexuels inappropriés et leurs effets, ou qu'ils savaient comment intervenir auprès des victimes et leur venir en aide.

5.87 Nous avons constaté que les séances d'information et de formation offertes par la chaîne de commandement n'avaient pas aidé les militaires à

mieux comprendre comment intervenir auprès des victimes et leur venir en aide, mais qu'elles avaient plutôt suscité de la confusion, de la frustration et de la crainte, en plus d'avoir miné l'esprit de camaraderie.

5.88 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les séances de sensibilisation et de formation offertes aux dirigeants et aux membres des Forces;
- la compréhension de ce qu'est un comportement sexuel inapproprié.

Importance de cette constatation

5.89 Cette constatation est importante parce qu'en l'absence de politique claire et d'activités efficaces de sensibilisation et de formation, il sera plus difficile de faire évoluer les mentalités et les comportements des membres des Forces armées. Les comportements sexuels inappropriés continueront donc de faire peser un risque important sur l'efficacité opérationnelle des troupes.

Recommandation

5.90 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.104.

Analyse à l'appui de la constatation

5.91 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les programmes de sensibilisation et de formation des Forces à l'appui de l'Opération HONOUR avaient été conçus et mis en œuvre de manière à former la chaîne de commandement et les militaires à la meilleure façon d'intervenir auprès des victimes et de les aider, et à leur faire comprendre ce que sont les comportements sexuels inappropriés et ce qu'il faut faire pour les éviter. Nous avons examiné si les activités de sensibilisation et de formation étaient fondées sur des données probantes; si elles avaient été conçues et menées par des experts en la matière, et ce, de manière uniforme dans l'ensemble des Forces; et si leur efficacité avait été évaluée en vue d'assurer une amélioration continue. Nous avons aussi examiné si les Forces avaient élaboré une politique unique sur les comportements sexuels inappropriés et l'avaient ensuite diffusée dans le cadre de séances de sensibilisation et de formation, pour s'assurer que la chaîne de commandement et les militaires comprenaient la politique et savaient comment la respecter.

5.92 **Les séances de sensibilisation et de formation offertes aux dirigeants et aux membres des Forces** — Nous avons constaté que les Forces avaient pris certaines mesures positives pour sensibiliser et former leurs membres au sujet des comportements sexuels inappropriés. Par exemple, elles ont évalué les besoins en matière de formation dans ce domaine et ont utilisé les résultats de cette évaluation pour définir une stratégie de formation, qui a été approuvée en 2016. La chaîne de commandement a offert des séances d'information et mis en œuvre

des programmes clés de sensibilisation et de formation sur l'Opération HONOUR, notamment une formation obligatoire donnée dans l'ensemble des Forces sur les mesures que devraient prendre les militaires qui sont témoins d'un comportement sexuel inapproprié.

5.93 Cependant, nous avons constaté que les séances de sensibilisation et de formation sur les comportements sexuels inappropriés n'avaient pas été élaborées ni données par des experts en la matière, qu'elles n'avaient pas été offertes de manière uniforme aux membres, et qu'elles n'étaient pas axées sur l'aide aux victimes. Par conséquent, même si les séances de formation ont permis de sensibiliser les membres au problème des comportements sexuels inappropriés et ont encouragé ces membres à intervenir lorsqu'ils étaient témoins de tels comportements, ces séances ne leur ont pas permis de bien comprendre comment intervenir efficacement auprès des victimes et leur venir en aide. Cela s'appliquait tout particulièrement à la chaîne de commandement.

5.94 L'Examen externe de 2015 a révélé que les membres des Forces étaient sceptiques à l'égard de la formation donnée par la chaîne de commandement. Le rapport d'examen indiquait que, de l'avis général, les formateurs étaient eux-mêmes souvent complices de comportements sexuels inappropriés. L'Examen externe indiquait aussi que, selon des membres, les commandants n'avaient pas reçu une formation suffisante et qu'ils n'étaient donc pas en mesure d'évaluer correctement les comportements sexuels inappropriés ni d'intervenir de manière appropriée.

5.95 Nous avons constaté que, au cours de la période visée par l'audit, la plupart des séances de sensibilisation et de formation offertes dans le cadre de l'Opération HONOUR avaient été données par la chaîne de commandement, qui n'avait pas d'expertise en la matière. Nous avons aussi constaté que la chaîne de commandement n'avait pas reçu la formation nécessaire pour animer des séances de formation efficaces sur les comportements sexuels inappropriés à l'intention des membres. De plus, les Forces n'ont pas évalué la chaîne de commandement en vue de déterminer si elle avait les compétences et les capacités nécessaires pour donner la formation. Vu la complexité et la nature délicate du sujet, et en raison des inquiétudes à l'égard de la culture des Forces qui ont abouti au lancement de l'Opération HONOUR, il serait important de procéder à une telle évaluation pour atténuer le risque qu'un dirigeant ayant lui-même eu un comportement sexuel inapproprié anime une séance de sensibilisation et de formation sur la question. Ne pas atténuer ce risque minerait la crédibilité de l'information et des messages diffusés aux membres.

5.96 Nous avons aussi constaté que la formation relative à l'Opération HONOUR avait été élaborée à l'échelon national et à celui des unités locales. Des initiatives de formation ont aussi été élaborées par les diverses écoles militaires des Forces. Toutefois, aucune activité systématique de suivi et d'évaluation n'a été menée, dans l'ensemble de l'organisation,

pour garantir que ces initiatives avaient été mises en œuvre comme prévu et qu'elles respectaient les objectifs de l'Opération HONOUR.

5.97 Nous avons constaté que la chaîne de commandement avait appliqué diverses approches pour présenter les documents de formation déjà préparés, ce qui a nui à l'uniformité de la formation. Même si un message identique a été communiqué aux membres des Forces, à savoir cesser tout comportement sexuel inapproprié, ceux-ci ont entendu des messages différents sur ce qui constituait un tel comportement et sur la façon d'intervenir, le cas échéant. Les membres ont aussi fait savoir qu'ils ressentaient une certaine « lassitude à l'égard de l'Opération HONOUR » après avoir dû assister à une multitude de séances d'information et de formation.

5.98 **La compréhension de ce qu'est un comportement sexuel inapproprié** — Dans le cadre de l'objectif de prévention des comportements sexuels inappropriés de l'Opération HONOUR, les Forces armées ont défini ce qui constituait un tel comportement (voir le paragraphe 5.3). Toutefois, les membres ont estimé que cette définition était trop vaste. Par conséquent, ils n'ont pas tous compris la définition de la même façon, ce qui a créé des différences dans les incidents qu'ils relevaient et signalaient. Les Forces n'ont pas non plus défini une politique unique pour communiquer clairement aux membres les définitions et les règles relatives aux comportements sexuels inappropriés, et pour leur indiquer le comportement que les Forces attendaient d'eux.

5.99 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les membres n'avaient pas reçu une formation suffisante sur la manière d'interagir convenablement, d'intervenir auprès des victimes et de les aider, et de modifier fondamentalement leur façon de penser au sujet des comportements sexuels inappropriés.

5.100 Cette absence de compréhension est devenue manifeste au cours des entretiens que nous avons menés. Lorsque nous avons posé des questions aux militaires sur l'incidence de l'Opération HONOUR, plusieurs d'entre eux nous ont indiqué que l'opération avait créé un climat de crainte et de frustration et qu'elle avait miné l'esprit de camaraderie. Certains craignaient toute interaction sociale, même la plus simple, de peur de se retrouver accusés d'un comportement sexuel inapproprié. D'autres membres (surtout des femmes) nous ont indiqué qu'ils se sentaient ostracisés par leurs pairs, parce que ceux-ci avaient peur d'interagir avec eux. Ces craintes pourraient avoir nui à l'efficacité opérationnelle des troupes. Les militaires nous ont en effet expliqué qu'ils étaient moins à l'aise et en confiance lorsqu'ils travaillaient ensemble.

5.101 Certains militaires nous ont aussi dit que l'Opération HONOUR avait poussé les comportements problématiques vers la clandestinité, où ils étaient devenus moins visibles. Des membres basés au Canada et d'autres, déployés à l'étranger, nous ont indiqué qu'eux-mêmes ou

certaines de leurs connaissances modifiaient leur comportement dans les contextes où ils estimaient être surveillés. Cependant, dès qu'ils pensaient ne plus être sous surveillance, ou qu'ils étaient entre eux, ils recommençaient à se comporter « normalement ».

5.102 Les Forces ont élaboré une nouvelle initiative nationale de formation, un atelier intitulé « Le respect dans les FAC ». Cet atelier était entièrement mis en œuvre en avril 2018, mais il n'était toutefois pas obligatoire pour tous les membres des Forces. Conçu et donné en collaboration avec des experts en la matière, il prévoyait des discussions interactives entre les participants et portait sur des sujets qui ne faisaient pas partie des séances de formation antérieures, comme les comportements qui sont appropriés et la raison pour laquelle ils le sont; les attitudes et convictions personnelles à l'égard des comportements sexuels inappropriés; et les mesures efficaces à prendre pour aider les victimes. À notre avis, cette formation était plus complète, car elle permettait de mieux comprendre les causes profondes et les effets des comportements sexuels inappropriés ainsi que de mieux connaître les mesures à prendre pour intervenir auprès des victimes et leur venir en aide.

5.103 En juin 2018, les Forces ont réalisé une évaluation interne des résultats de l'Opération HONOUR. Elles ont alors déterminé qu'il était indispensable d'élaborer une politique unique et cohérente sur les comportements sexuels inappropriés.

5.104 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient se donner comme priorité d'offrir à tous leurs membres l'atelier intitulé « Le respect dans les FAC », et ce, dans les meilleurs délais. Elles devraient aussi examiner d'autres types de séances de sensibilisation et de formation axées sur l'aide aux victimes afin d'avoir l'assurance que tous les membres suivent une formation appropriée qui appuie les objectifs de l'Opération HONOUR.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.*

L'Équipe d'intervention des FAC sur l'inconduite sexuelle élaborera un plan coordonné pour offrir l'atelier « Le respect dans les FAC » à tout le personnel des Forces. Celles-ci valideront officiellement tous les programmes de formation et de sensibilisation sur l'inconduite sexuelle et les comportements sexuels inappropriés. La charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle sera examinée et modifiée pour inclure le mandat explicite de surveiller les programmes de formation et de sensibilisation dans les Forces. La charte reconnaîtra également la voix officielle du Centre en ce qui a trait au contenu des formations. La charte sera révisée d'ici la fin de l'exercice 2018-2019.

Suivi des mesures prises en cas de comportement sexuel inapproprié

Les Forces armées canadiennes n'ont pas surveillé adéquatement l'efficacité de leur opération pour éliminer les comportements sexuels inappropriés

Ce que nous avons constaté

5.105 Nous avons constaté que les Forces armées canadiennes n'avaient pas surveillé adéquatement l'efficacité de l'Opération HONOUR. Nous avons aussi constaté que l'information recueillie par l'organisation sur les incidents de comportement sexuel inapproprié et sur la progression de l'opération était de piètre qualité. C'est donc dire que la haute direction n'avait pas l'information dont elle avait besoin pour déterminer si l'opération donnait les résultats escomptés et pour savoir comment continuellement l'améliorer.

5.106 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le suivi externe indépendant;
- le suivi interne;
- l'évaluation et le suivi du rendement, et l'amélioration en continu.

Importance de cette constatation

5.107 Cette constatation est importante parce qu'en l'absence d'un suivi approprié et d'information de qualité sur le rendement, les Forces armées canadiennes ne pouvaient pas avoir l'assurance que l'Opération HONOUR enregistrerait des progrès à l'égard de son objectif d'éliminer les comportements sexuels inappropriés.

Recommandations

5.108 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 5.119 et 5.120.

Analyse à l'appui de la constatation

5.109 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les Forces armées canadiennes avaient fait un suivi adéquat de l'Opération HONOUR en vue de déterminer si celle-ci fonctionnait comme prévu et si elle faisait l'objet d'une amélioration continue.

5.110 **Le suivi externe indépendant** — En 2016, le chef d'état-major de la défense s'est engagé à obtenir des suivis et des avis indépendants à l'égard de l'Opération HONOUR grâce à la mise en place d'un comité directeur et d'un conseil consultatif externe. Cependant, nous avons constaté que le conseil consultatif externe s'était réuni pour la première fois en juin 2018 et que, au moment de notre audit, le comité directeur n'avait tenu aucune réunion.

5.111 L'Examen externe de 2015 a recommandé la création d'un organisme indépendant, à l'extérieur des Forces armées canadiennes, qui serait chargé de recevoir les plaintes relatives aux comportements sexuels inappropriés et d'agir à titre d'organisme central de collecte de l'information. Pour donner suite à cette recommandation, la Défense nationale a créé le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle, un organisme indépendant qui relevait de la Défense nationale. Nous avons cependant constaté que le Centre n'avait pas été chargé de recevoir les plaintes ni de recueillir de l'information. C'est donc dire que les Forces ne disposaient pas d'une source d'information indépendante et objective sur l'efficacité de l'Opération HONOUR.

5.112 **Le suivi interne** — L'Examen externe de 2015 a constaté que les Forces n'avaient pas effectué un suivi systématique des incidents de comportement sexuel inapproprié. Pour donner suite à cette constatation, les Forces ont confié à l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle la responsabilité de coordonner et de surveiller tous les volets de l'Opération HONOUR, et de présenter des rapports sur les progrès réalisés, notamment sur les activités de sensibilisation et de formation, sur l'aide aux victimes et sur les tendances relatives aux signalements de comportements sexuels inappropriés. L'équipe d'intervention stratégique a recueilli des données dans l'ensemble des Forces armées canadiennes et présenté régulièrement des comptes rendus sur les progrès réalisés au chef d'état-major de la défense et à la population.

5.113 Nous avons constaté que l'équipe d'intervention stratégique n'avait pas de l'information de bonne qualité pour étayer les rapports d'étape utilisés par la haute direction afin de comprendre l'Opération HONOUR et de prendre des décisions à cet égard :

- Il n'y avait pas de système centralisé pour recueillir et suivre systématiquement les incidents de comportement sexuel inapproprié. L'information provenait d'un grand nombre de bases de données différentes et n'était donc pas uniforme.
- Certains incidents ont été enregistrés plus d'une fois, dans plus d'un système, ce qui a causé des doublons.
- Les revues de contrôle qualité pour l'information enregistrée manuellement n'étaient pas suffisantes.
- L'information sur les progrès réalisés provenait souvent de l'évaluation personnelle des commandants à l'égard de l'efficacité de l'Opération HONOUR, et non d'évaluations indépendantes et objectives. Les évaluations n'étaient pas non plus uniformes, puisque chaque commandant présentait un rapport sur des résultats différents et que les commandants n'utilisaient pas tous les mêmes indicateurs de rendement pour établir leurs rapports.

5.114 En 2016, les Forces ont commencé à mettre au point un système informatique centralisé pour faire le suivi des comportements sexuels inappropriés signalés dans l'ensemble de l'organisation. Ce système a été mis en œuvre au printemps 2018.

5.115 Toutefois, en 2017, les Forces ont commencé à mettre au point un autre système informatique centralisé pour faire le suivi des plaintes de harcèlement, notamment les plaintes relatives à un comportement sexuel inapproprié. Les responsables de l'équipe d'intervention stratégique et du Programme de gestion intégrée des conflits et des plaintes ont fini par découvrir que leurs besoins en matière de système informatique étaient similaires. Résultat, ils ont décidé d'utiliser la même plateforme d'exploitation pour les deux systèmes. Des responsables nous ont indiqué que leur objectif était que les systèmes, à terme, puissent pleinement communiquer l'un avec l'autre. Cependant, au moment de l'audit, les systèmes étaient encore distincts et le problème des incidents signalés en double n'avait pas été réglé.

5.116 L'évaluation et le suivi du rendement, et l'amélioration en continu — Nous avons constaté que les Forces armées canadiennes n'avaient pas de cadre d'évaluation du rendement pour mesurer et surveiller les résultats de l'Opération HONOUR dans l'ensemble de l'organisation. Par conséquent, nous avons constaté que les évaluations n'étaient pas toujours uniformes ou fondées sur des données probantes.

5.117 Ainsi, nous avons constaté qu'il y avait un écart entre la perception des officiers et celle des militaires de rang inférieur au sujet du succès de l'Opération et de son incidence. Les officiers avaient une opinion beaucoup plus positive que les militaires de rang inférieur.

5.118 Toutefois, nous avons constaté que les Forces avaient cherché à comprendre comment les membres percevaient les mesures prises par l'organisation relativement aux comportements sexuels inappropriés. Par exemple, les Forces ont demandé que soient effectués le Sondage sur l'inconduite sexuelle dans les Forces armées canadiennes (réalisé par Statistique Canada en 2016, un autre devant être mené en 2018) ainsi qu'une étude sur l'aide aux victimes (qui devait être effectuée au cours de l'exercice 2017-2018). L'organisation a aussi recueilli des données au moyen d'un sondage interne mené auprès des membres en 2016 et en 2017 sur l'Opération HONOUR.

5.119 Recommandation — Les Forces armées canadiennes devraient élaborer un cadre d'évaluation du rendement pour mesurer et suivre les résultats de l'Opération HONOUR, et pour présenter des rapports à ce sujet. Les Forces devraient utiliser l'information recueillie pour améliorer continuellement les mesures prises à l'encontre des comportements sexuels inappropriés et s'employer à atteindre leur objectif, à savoir éliminer les comportements sexuels inappropriés dans l'ensemble de l'organisation.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. L'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle élaborera un nouveau cadre de mesure du rendement visant à mesurer le rendement (activités et extrants) ainsi que l'efficacité (résultats) du plan de campagne. Le Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) appuiera l'élaboration du cadre ainsi que l'effort général de mesure du rendement en donnant des conseils d'experts et en effectuant des travaux de recherche multidisciplinaire. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle appuiera la mesure du rendement des Forces armées canadiennes en fournissant des analyses et des conseils indépendants. Le cadre sera soumis aux fins d'examen et d'approbation avec le plan de campagne de l'Opération HONOUR au plus tard le 1^{er} octobre 2019.*

5.120 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient avoir davantage recours à des experts externes en la matière, en plus d'utiliser les sources d'information et éléments probants internes, afin de disposer d'une plus grande diversité d'information sur le rendement et d'avoir l'assurance de recevoir une évaluation objective des mesures prises pour mettre fin aux comportements sexuels inappropriés.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. La charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle sera modifiée pour reconnaître le Centre comme organisme externe responsable de veiller à ce que l'Opération HONOUR soit continuellement surveillée par des experts externes en la matière. La charte sera révisée d'ici la fin de l'exercice 2018-2019. Le Conseil consultatif externe fournira à la directrice générale du Centre, de manière indépendante, de l'information et des conseils en vue de contribuer à la réalisation de ce mandat. La directrice générale aura désormais un mandat plus vaste de conseiller les hauts dirigeants du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, et de fournir des analyses et des conseils indépendants sur les plans et le rendement de l'Opération HONOUR et les activités connexes.*

Conclusion

5.121 Nous avons conclu que les mesures prises par les Forces armées canadiennes pour intervenir auprès des victimes d'un comportement sexuel inapproprié et les aider, et pour comprendre et prévenir ce type de comportement, ne leur avaient pas encore permis d'atteindre pleinement l'objectif qu'elles s'étaient fixé. L'objectif de l'audit ne consistait pas à tirer une conclusion sur le succès de l'Opération HONOUR, mais à apporter une valeur ajoutée en procédant à un examen indépendant des progrès réalisés par les Forces jusqu'ici. Nous avons recommandé que les Forces accordent la priorité au soutien aux victimes, qu'elles offrent de meilleures séances de sensibilisation et de formation sur les causes et les effets des comportements sexuels inappropriés, et qu'elles intègrent davantage les avis et les résultats d'examens externes indépendants pour avoir l'assurance qu'elles atteindront les objectifs de l'Opération HONOUR.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les comportements sexuels inappropriés au sein des Forces armées canadiennes a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des mesures prises par les Forces armées canadiennes à l'encontre des comportements sexuels inappropriés, dans tous leurs aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et afin de comprendre et de prévenir de tels comportements.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur les militaires de la Force régulière et de la Force de réserve des Forces armées canadiennes. Il n'a pas visé les effectifs civils du ministère de la Défense nationale ni le Programme des cadets ou celui des Rangers juniors canadiens, car ils ne constituent pas la population cible de l'Opération HONOUR.

L'équipe d'audit a examiné si les Forces armées canadiennes avaient un processus de gouvernance pour mettre en œuvre et surveiller le changement de culture dirigé par les cadres supérieurs en vue de mettre fin aux comportements sexuels inappropriés. Elle a aussi vérifié si les Forces armées canadiennes s'étaient assurées que les activités de sensibilisation et de formation offertes sur les comportements sexuels inappropriés étaient efficaces; si elles avaient fourni, en temps opportun, un soutien cohérent et raisonnable aux membres victimes de comportements sexuels inappropriés; si elles avaient des moyens et des méthodes pour déterminer si les mesures prises à l'encontre des comportements sexuels inappropriés étaient efficaces; et si elles utilisaient l'information recueillie pour améliorer continuellement leurs interventions à cet égard.

L'audit n'a pas porté sur la façon dont le système de justice militaire traitait les incidents de comportement sexuel inapproprié une fois des accusations portées et qu'un procès sommaire ou une cour martiale avait été sélectionné. L'administration de la justice militaire a fait l'objet d'un examen récent, dont les résultats ont été présentés dans les *Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada* (printemps 2018), « Rapport 3 — L'administration de la justice dans les Forces armées canadiennes ».

L'équipe d'audit a examiné la documentation et reçu les résultats de tests de cheminement pour des méthodes et des systèmes d'information pertinents. Elle a aussi visité neuf sites militaires représentant l'Armée canadienne, la Marine royale canadienne, l'Aviation royale canadienne, deux missions à l'étranger des Opérations interarmées et des centres d'entraînement clés. Au cours de ces visites, l'équipe a mené des entretiens avec des groupes cibles et des entretiens individuels. Elle a aussi mené des entretiens par téléphone avec des membres de tous les échelons de la Force régulière et de la Force de réserve. De plus, elle s'est entretenue avec des membres des Forces armées canadiennes et des employés civils qui ont participé à la mise en œuvre de l'Opération HONOUR, notamment des conseillers en harcèlement, des membres de la police militaire, des enquêteurs du Service national des enquêtes des Forces canadiennes, des aumôniers, des médecins, du personnel infirmier et des représentants de divers groupes de soutien comme les Centres de ressources pour les familles des militaires.

L'équipe a réalisé 125 consultations en tout (entretiens et séances avec des groupes cibles), auxquelles ont participé plus de 350 membres dans l'ensemble des Forces armées canadiennes. Cela ne comprend pas les consultations menées dans la région de la capitale nationale, notamment les travaux réalisés au Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle.

Enfin, pour la période allant du 14 août 2015 au 31 mars 2018, l'équipe d'audit a examiné un échantillonnage représentatif composé de 46 dossiers soumis à la police militaire, sur les 380 qui existaient, et de 29 dossiers soumis au directeur – Administration (Carrières militaires), parmi les 59* dossiers de ce type, ainsi que les données connexes sur les ressources humaines, s'il y en avait. Cet échantillon a été suffisant pour permettre à l'équipe de tirer des conclusions sur la population, avec une marge d'erreur de 10 % et un niveau de confiance de 90 % (18 fois sur 20). Pour la période allant du 1^{er} octobre 2016 au 31 mars 2018, l'équipe a aussi examiné les 37 incidents signalés au Programme de gestion intégrée des conflits et des plaintes concernant des comportements sexuels inappropriés et des cas de harcèlement, notamment 4 plaintes déposées officiellement.

* L'équipe a prélevé un échantillon de dossiers soumis à la police militaire et de dossiers soumis au directeur – Administration (Carrières militaires) dans les bases de données des Forces armées canadiennes pour les incidents signalés. Cependant, un bon nombre de dossiers de la base de données du directeur – Administration (Carrières militaires) étaient liés à une condamnation pénale connue. Ces dossiers ont donc été retirés de la population, qui est passée de 171 à 59 dossiers. Notre échantillon de 29 dossiers a été prélevé dans cette population.

L'équipe a également rencontré neuf experts externes en la matière ainsi que des membres actuels et anciens de la Force régulière et de la Force de réserve qui avaient été victimes d'un comportement sexuel inapproprié au cours de leur service au sein des Forces armées canadiennes pendant la période visée par l'audit.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et afin de comprendre et de prévenir de tels comportements, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Afin d'opérer le changement de culture dirigé par les cadres supérieurs nécessaire pour intervenir en cas de comportement sexuel inapproprié, les Forces armées canadiennes disposent d'une structure de gouvernance qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des obligations redditionnelles et des responsabilités clairement définies; • des moyens et des méthodes de surveillance (y compris le suivi et la production de rapports) pour s'assurer que les dirigeants ont une bonne compréhension de leurs obligations redditionnelles et de leurs responsabilités et qu'ils s'acquittent de celles-ci; • la prise de mesures décisives lorsque les dirigeants ne s'acquittent pas de leurs obligations redditionnelles et de leurs responsabilités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du chef d'état-major de la défense – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, Ordre simplifié (O frag) 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • <i>Loi sur la Défense nationale</i> • Défense nationale, Code de valeurs et d'éthique du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, 2012 • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense (DOAD) 5012-0, Prévention et résolution du harcèlement, 2017 • Défense nationale, DOAD 2017-0, Griefs militaires, 2015 • Défense nationale, DOAD 2017-1, Processus de grief militaire, 2015 • Défense nationale, DOAD 5019-0, Manquement à la conduite et au rendement, 2007 • Défense nationale, DOAD 5019-1, Relations personnelles et fraternisation, 2007 • Défense nationale, DOAD 5019-2, Examen administratif, 2010 • Défense nationale, DOAD 5019-4, Mesures correctives, 2010 • Défense nationale, DOAD 5019-5, Inconduite sexuelle et troubles sexuels, 2008 • Défense nationale, DOAD 5046-0, Mode alternatif de résolution des conflits, 2005

Critères	Sources
<p align="center">Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et afin de comprendre et de prévenir de tels comportements, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, DOAD 7023-0, Éthique de la défense, 2015 • Défense nationale, DAOD 7023-1, Programme d'éthique de la défense, 2015 • Directives du chef d'état-major de la défense aux commandants et à leurs équipes de leadership • Défense nationale, Stratégie du médecin général en matière de santé mentale : Groupe des Services de santé des Forces canadiennes, 2013
<p>Les Forces armées canadiennes disposent d'une stratégie et de plans d'activités afférents pour mettre en œuvre l'Opération HONOUR et les initiatives connexes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017
<p>Afin de promouvoir le changement de culture institutionnelle nécessaire pour intervenir efficacement en cas de comportement sexuel inapproprié, les Forces armées canadiennes offrent à tous leurs membres des activités de sensibilisation et de formation qui sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • fondées sur des données probantes (c'est-à-dire que les méthodes et les matériels de formation utilisés sont fondés sur des données probantes fiables et pertinentes, issues d'études qualitatives et quantitatives sur l'élimination des comportements sexuels inappropriés); • conçues et animées par des experts en la matière et en sensibilisation dans le domaine de l'élimination des comportements sexuels inappropriés; • données de manière uniforme; • surveillées afin d'en évaluer l'efficacité; • améliorées de façon continue, au besoin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • Défense nationale, DOAD 5031-0, Apprentissage et perfectionnement professionnel, 2003 • Défense nationale, DOAD 5031-8, Perfectionnement professionnel au sein des Forces canadiennes, 2012 • Conseil du Trésor, <i>Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement</i>, 2017 • Directives d'instruction pertinentes

Critères	Sources
Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et afin de comprendre et de prévenir de tels comportements, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Les Forces armées canadiennes interviennent lors d'incidents non criminels de comportement sexuel inapproprié et, au besoin, enquêtent sur ces incidents de manière cohérente et raisonnable, en temps opportun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 003 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • Défense nationale, Programme de gestion intégrée des plaintes et conflits (GIPC) – Directive de mise en œuvre stratégique, 2016 • <i>Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada</i> • Défense nationale, DOAD 5012-0, Prévention et résolution du harcèlement, 2017 • Défense nationale, DOAD 5019-5, Inconduite sexuelle et troubles sexuels, 2008 • Défense nationale, DOAD 2017-0, Grievs militaires, 2015 • Défense nationale, DOAD 2017-1, Processus de grief militaire, 2015 • Défense nationale, DOAD 5046-0, Mode alternatif de résolution des conflits, 2005 • Défense nationale, DOAD 5019-0, Manquement à la conduite et au rendement, 2007 • Défense nationale, DOAD 5019-2, Examen administratif, 2010 • Défense nationale, DOAD 5019-4, Mesures correctives, 2010

Critères	Sources
Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et afin de comprendre et de prévenir de tels comportements, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Les Forces armées canadiennes interviennent lors d'incidents criminels de comportement sexuel inapproprié et enquêtent sur ces incidents de manière cohérente et raisonnable, en temps opportun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 003 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • <i>Loi sur la Défense nationale</i> • Ordonnances et règlements royaux, Volume II, Chapitre 106 – Enquête sur les infractions d'ordre militaire • Défense nationale, DOAD 5019-5, Inconduite sexuelle et troubles sexuels, 2008
<p>Les Forces armées canadiennes offrent aux victimes de comportements sexuels inappropriés le soutien dont elles ont besoin de manière cohérente et raisonnable, et ce, en temps opportun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • Défense nationale, Charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle, 2017 • <i>Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient pris des mesures adéquates à l'encontre des comportements sexuels inappropriés afin d'intervenir auprès des victimes et de leur venir en aide, et afin de comprendre et de prévenir de tels comportements, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Les Forces armées canadiennes possèdent un cadre de mesure et de suivi du rendement qui leur permet de savoir si leurs interventions en cas de comportement sexuel inapproprié sont efficaces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • Ordres du groupe pertinents — Groupe de la Police militaire des Forces canadiennes • Défense nationale, Charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle, 2017 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i>, 2016
<p>Les Forces armées canadiennes recueillent de l'information de bonne qualité sur le rendement et l'utilisent pour apporter des améliorations continues aux interventions en cas de comportement sexuel inapproprié.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2015 • Défense nationale, O frag 001 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 002 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2016 • Défense nationale, O frag 004 de l'Ordre d'opération du CEMD – Opération HONOUR, 2017 • Défense nationale, Charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle, 2017 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i>, 2016

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 14 août 2015 au 30 juin 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 14 septembre 2018, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale : Joanne Butler

Directrice : Linda Dimitra Jones

Marie-Claude Dionne

Vivienne Edward

Rebecca McNie

Robyn Roy

Marie-Eve Viau

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Soutien aux victimes	
<p>5.40 Les Forces armées canadiennes devraient collaborer avec le ministère de la Défense nationale en vue de revoir la répartition des rôles et responsabilités entre l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle et le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle et de préciser leurs rôles et responsabilités respectifs, afin d'améliorer leur efficacité et d'éviter le doublement des efforts. Les Forces armées canadiennes devraient aussi veiller à ce que ces rôles et responsabilités soient diffusés dans l'ensemble de l'organisation pour qu'ils soient mieux compris par tous les militaires. (5.30-5.36)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le rôle de l'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle en matière de soutien aux victimes diminuera, et le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle deviendra la voix officielle en ce qui concerne tous les aspects liés au soutien des victimes et à la défense de leurs droits, à partir du moment où l'incident se produit jusqu'au moment où les besoins de la victime sont entièrement comblés. L'équipe d'intervention stratégique sera en mesure de céder tous les éléments de soutien aux victimes au Centre d'ici décembre 2018.</p> <p>La charte du Centre sera mise à jour pour fournir des conseils et une orientation faisant autorité au ministère de la Défense nationale et aux Forces armées canadiennes sur tous les aspects liés au soutien des victimes et à la gestion de cas, d'ici la fin de l'exercice 2018-2019. L'équipe d'intervention stratégique s'occupera de la planification et de la coordination. Son mandat sera examiné et mis à jour afin de mettre l'accent sur la réforme institutionnelle et la préparation des produits du personnel militaire, pour veiller à ce que l'orientation, les recherches et les analyses militaires tiennent compte des recommandations et de l'orientation fournies par le Centre.</p>
<p>5.41 Les Forces armées canadiennes devraient établir une approche nationale intégrée de soutien aux victimes pour veiller à répondre entièrement aux besoins de tout militaire qui est victime de comportements sexuels inappropriés. Cette approche devrait garantir un accès à des services et un soutien spécialisé uniformes à tous les militaires, peu importe l'endroit où ils sont déployés. (5.37-5.39)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le Vice-chef d'état-major de la défense dirigera l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national intégré de soutien aux victimes d'inconduite sexuelle. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle jouera un rôle de premier plan dans le cadre de ces efforts, afin de s'assurer que le plan du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes demeure axé sur le soutien des victimes, et qu'il soit orienté par des recherches et des pratiques exemplaires. Ce suivi sera assuré en partenariat avec des parties intéressées des Forces armées canadiennes et au moyen de consultations auprès d'experts en la matière et de principales parties intéressées externes.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.63 Les Forces armées canadiennes devraient donner la priorité à l'aide aux victimes grâce aux mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • offrir des services complets et intégrés de gestion de dossiers, dès le moment où la victime signale un incident jusqu'à la fermeture du dossier; • s'assurer que les militaires, les intervenants et les responsables comprennent bien le processus de traitement d'une plainte, son déroulement et les dénouements possibles tant pour la victime que pour l'auteur présumé d'un incident. (5.51-5.62) 	<p>Le plan indiquera le niveau minimum de service qui doit être fourni, et par qui, que ce soit par le biais de fournisseurs de services internes ou externes. Il précisera également les exigences en matière de compétences et de formation de tous les fournisseurs de services aux victimes, ainsi que les mécanismes d'assurance de la qualité, d'évaluation et de traitement des plaintes. Le plan sera adapté de sorte que les besoins uniques des militaires en déploiement soient pris en compte et comblés, ainsi que ceux des groupes de victimes spécialisés, comme les femmes, les membres des communautés LGBTQ2, les minorités visibles et les Autochtones. La planification d'un plan national intégré de soutien aux victimes a débuté en septembre 2018, dans le but d'établir un plan de mise en œuvre au plus tard le 1^{er} octobre 2019.</p> <p>Le Vice-chef d'état-major de la Défense dirigera aussi l'élaboration et la mise en œuvre de services exhaustifs et intégrés liés à la gestion de cas de victimes de façon prioritaire. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle jouera également un rôle de premier plan dans cet effort, afin de veiller à ce que le plan soit fondé sur l'expérience du Centre en gestion de cas et son analyse des besoins des victimes. La planification des services intégrés liés à la gestion de cas débutera en septembre 2018, et la mise en œuvre devrait commencer au cours de l'exercice 2018-2019.</p> <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le Vice-chef d'état-major de la Défense supervisera l'élaboration d'un plan de campagne exhaustif de l'Opération HONOUR, qui désignera le soutien aux victimes et la mise en œuvre d'un système de gestion de cas national intégré comme efforts principaux. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle participera activement à l'élaboration de ce plan. La charte du Centre sera modifiée afin de permettre une plus grande collaboration avec de hauts dirigeants du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. Le plan de campagne sera distribué aux fins d'examen et d'approbation au plus tard le 1^{er} octobre 2019.</p> <p>Les Forces armées canadiennes continueront d'élaborer et de publier de nouvelles politiques, y compris les Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) connexes et un Manuel sur l'Opération HONOUR, comme sources d'information exhaustives sur les processus relatifs aux comportements sexuels inappropriés. Les Forces continueront d'améliorer l'atelier « Le respect dans les FAC » et de fournir des séances d'information, des mises à jour et des rapports afin de garantir la diffusion la plus vaste possible d'informations. L'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle veillera à ce que les diverses sources d'information (comme le Manuel, le site Web de l'Opération HONOUR et l'application mobile « Le respect dans les FAC ») renferment les plus récentes informations concernant les politiques et les processus.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.79 Les Forces armées canadiennes devraient établir des lignes directrices claires à l'intention des membres sur le règlement imposant de « signaler aux autorités compétentes » tout incident lié à un comportement sexuel inapproprié. Ces lignes directrices devraient préciser quelles sont les « autorités compétentes » pour chaque type d'incident. Il faudrait viser à concilier la nécessité de protéger la sécurité de l'organisation et la nécessité d'appuyer les victimes en leur permettant de divulguer un incident et de demander de l'aide sans qu'elles soient obligées de déclencher un processus officiel de signalement et de plainte. (5.71-5.78)</p>	<p>L'atelier, l'application mobile et le site Web sont déjà fonctionnels et continueront d'être mis à jour à mesure que de nouvelles informations sont reçues et que de nouvelles ordonnances et politiques sont créées. L'ébauche du Manuel a été peaufinée et sera examinée par le Centre avant d'être distribuée au sous-ministre et au chef d'état-major de la défense aux fins d'approbation. Les nouvelles DOAD 5019-5 sur l'inconduite sexuelle et les troubles sexuels sont à l'étape d'ébauche, et elles seront examinées par le Centre et distribuées aux fins d'approbation officielle d'ici l'été 2019.</p> <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Les Forces armées canadiennes examineront les règlements pertinents et élaboreront une approche appropriée pour préciser les obligations liées au signalement des incidents de comportements sexuels inappropriés. L'approche choisie fera en sorte que les points de vue des victimes concernant les mesures à prendre en réponse aux incidents de comportements sexuels inappropriés sont pris en compte et respectés, dans la mesure du possible, en tenant compte des points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'intérêt à faire en sorte que les victimes reçoivent le soutien dont elles ont besoin; • les rôles et les obligations légales des diverses personnes et entités qui pourraient être témoins de tels incidents; • le besoin d'assurer l'efficacité opérationnelle des Forces et la sécurité des militaires et du public. <p>Les Forces armées canadiennes détermineront et commenceront à élaborer l'approche choisie au plus tard en novembre 2018, dans l'optique d'achever le processus d'ici octobre 2019.</p>
Sensibilisation et formation en matière de comportement sexuel inapproprié	
<p>5.104 Les Forces armées canadiennes devraient se donner comme priorité d'offrir à tous leurs membres l'atelier intitulé « Le respect dans les FAC », et ce, dans les meilleurs délais. Elles devraient aussi examiner d'autres types de séances de sensibilisation et de formation axées sur l'aide aux victimes afin d'avoir l'assurance que tous les membres suivent une formation appropriée qui appuie les objectifs de l'Opération HONOUR. (5.98-5.103)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. L'Équipe d'intervention des FAC sur l'inconduite sexuelle élaborera un plan coordonné pour offrir l'atelier « Le respect dans les FAC » à tout le personnel des Forces. Celles-ci valideront officiellement tous les programmes de formation et de sensibilisation sur l'inconduite sexuelle et les comportements sexuels inappropriés. La charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle sera examinée et modifiée pour inclure le mandat explicite de surveiller les programmes de formation et de sensibilisation dans les Forces. La charte reconnaîtra également la voix officielle du Centre en ce qui a trait au contenu des formations. La charte sera révisée d'ici la fin de l'exercice 2018-2019.</p>

Recommandation	Réponse
Suivi des mesures prises en cas de comportement sexuel inapproprié	
<p>5.119 Les Forces armées canadiennes devraient élaborer un cadre d'évaluation du rendement pour mesurer et suivre les résultats de l'Opération HONOUR, et pour présenter des rapports à ce sujet. Les Forces devraient utiliser l'information recueillie pour améliorer continuellement les mesures prises à l'encontre des comportements sexuels inappropriés et s'employer à atteindre leur objectif, à savoir éliminer les comportements sexuels inappropriés dans l'ensemble de l'organisation. (5.116-5.118)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. L'Équipe d'intervention stratégique des FAC sur l'inconduite sexuelle élaborera un nouveau cadre de mesure du rendement visant à mesurer le rendement (activités et extrants) ainsi que l'efficacité (résultats) du plan de campagne. Le Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) appuiera l'élaboration du cadre ainsi que l'effort général de mesure du rendement en donnant des conseils d'experts et en effectuant des travaux de recherche multidisciplinaire. Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle appuiera la mesure du rendement des Forces armées canadiennes en fournissant des analyses et des conseils indépendants. Le cadre sera soumis aux fins d'examen et d'approbation avec le plan de campagne de l'Opération HONOUR au plus tard le 1^{er} octobre 2019.</p>
<p>5.120 Les Forces armées canadiennes devraient avoir davantage recours à des experts externes en la matière, en plus d'utiliser les sources d'information et éléments probants internes, afin de disposer d'une plus grande diversité d'information sur le rendement et d'avoir l'assurance de recevoir une évaluation objective des mesures prises pour mettre fin aux comportements sexuels inappropriés. (5.110-5.111)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. La charte du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle sera modifiée pour reconnaître le Centre comme organisme externe responsable de veiller à ce que l'Opération HONOUR soit continuellement surveillée par des experts externes en la matière. La charte sera révisée d'ici la fin de l'exercice 2018-2019. Le Conseil consultatif externe fournira à la directrice générale du Centre, de manière indépendante, de l'information et des conseils en vue de contribuer à la réalisation de ce mandat. La directrice générale aura désormais un mandat plus vaste de conseiller les hauts dirigeants du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, et de fournir des analyses et des conseils indépendants sur les plans et le rendement de l'Opération HONOUR et les activités connexes.</p>

Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

1. La connectivité des régions rurales et éloignées
2. La conservation des biens patrimoniaux fédéraux
3. La force aérienne de combat du Canada — Défense nationale
4. La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada
5. Les comportements sexuels inappropriés — Forces armées canadiennes
6. La surveillance dans la collectivité — Service correctionnel Canada
7. Les activités visant le respect des obligations fiscales — Agence du revenu du Canada

Annexe — Coût des audits des sociétés d'État

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration du Conseil des arts du Canada,
Examen spécial — 2018

Rapport des co-auditeurs au Conseil d'administration de la Société canadienne d'hypothèques et de logement,
Examen spécial — 2018

Rapport des co-auditeurs au Conseil d'administration de La Corporation de développement des investissements du Canada,
Examen spécial — 2018