

Commission for Public
Complaints Against the
Royal Canadian Mounted Police



Commission des plaintes
du public contre la
Gendarmerie royale du Canada

ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC SUR LE HARCÈLEMENT EN MILIEU DE TRAVAIL AU SEIN DE LA GRC

RAPPORT FINAL

FÉVRIER 2013

Canada 

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
PLAINTÉ DÉPOSÉE PAR LE PRÉSIDENT ET ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC	4
SEXE ET HARCÈLEMENT	5
L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION	6
Évaluation des dossiers de harcèlement	6
Comparaison avec des organisations semblables	10
Présentations du public et entrevues	10
APERÇU DU HARCÈLEMENT EN MILIEU DE TRAVAIL	11
Contexte	11
Politiques concernant le harcèlement en milieu de travail	14
ÉLÉMENTS À AMÉLIORER	23
Indépendance du mécanisme	23
La définition du harcèlement	25
Normes requises relativement aux enquêtes en matière de harcèlement	27
Formation et prévention	30
Évaluation	37
CONCLUSION	38
NOTES	41
ANNEXE A	44
ANNEXE B	46

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), ses membres et ses employés ont été de plus en plus soumis à l'examen et au blâme du public. Même si les préoccupations du public étaient initialement axées sur l'exercice des fonctions relatives au maintien de l'ordre et sur la conduite des membres à l'égard du public qu'ils servent, ce qui semblait être une vague de fond de membres parlant essentiellement dans les médias de leur insatisfaction à l'égard de l'organisation a rapidement attiré l'attention du public quant à la façon dont la GRC traite ses employés. Plus particulièrement, on a accusé la direction de la GRC d'avoir fait fi du harcèlement systémique en milieu de travail, touchant surtout ses membres féminins, ou de n'avoir pas tenté de régler le problème de façon adéquate.

Il ne fait aucun doute que les conflits existent, d'une manière ou d'une autre, dans chaque milieu de travail au Canada, et ce, peu importe l'industrie ou le secteur. Même si, habituellement, ce genre de conflit n'intéresse pas le public, la gravité des allégations présentées, ainsi que l'omniprésence de la GRC et de ses symboles dans l'ensemble du pays et le fait qu'ils sont bien connus attirent l'attention sur l'organisation. Les personnes que les agents de police servent, étant donné les responsabilités et les pouvoirs de ces derniers, estiment qu'elles ont intérêt à veiller à ce que les membres respectent leurs propres valeurs qu'ils prétendent défendre et les principes qui guident leur comportement public. Comme on l'a mentionné au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes dans la foulée du Rapport du groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC : « [...] la GRC était iconique [...] C'est le symbole de tout ce qui est droit, juste et équitable au Canada ».

À la lumière des préoccupations grandissantes quant à la façon dont la GRC gère les plaintes de harcèlement en milieu de travail, la Commission des plaintes du public contre la GRC (Commission) a lancé une enquête d'intérêt public le 16 novembre 2011. Au cours de cette enquête, la Commission a examiné la façon dont la GRC avait géré les plaintes de harcèlement au cours des six années précédentes. Plus particulièrement, elle a examiné la mesure dans laquelle la GRC s'était, dans l'ensemble, conformée à sa propre politique relative aux plaintes de harcèlement en milieu de travail, de même que le caractère adéquat de cette politique et de la formation connexe.

Il ne fait aucun doute que les conflits existent, d'une manière ou d'une autre, dans chaque milieu de travail au Canada, et ce, peu importe l'industrie ou le secteur.

La Commission n'a ni le pouvoir ni le mandat de rendre des décisions relativement aux plaintes individuelles de harcèlement déposées contre la GRC, qui ne sont pas des plaintes du public ayant trait à la conduite de membres dans l'exercice de leurs fonctions. La Commission a néanmoins évalué, dans le cadre de son enquête, le traitement de chaque plainte de harcèlement en milieu de travail déposée, a accepté des présentations du public suggérant des recommandations de changement, et a mené un certain nombre d'entrevues auprès de parties en cause.

La Commission a examiné les quelque 718 plaintes de harcèlement déposées entre 2005 et 2011, ce qui représente environ 2,5 % de tous les employés de la GRC. Parmi ces plaintes, 90 % contenaient des allégations de ce qu'on peut désigner comme étant de l'intimidation. La Commission a déterminé que les plaintes avaient pour la plupart été traitées conformément à la politique en matière de harcèlement de la GRC.

Toutefois, l'application du processus conformément à la politique variait beaucoup. De plus, il se peut que la documentation n'englobe pas toutes les allégations formulées, puisqu'il est possible que les allégations aient été détournées au début du processus vers un mécanisme de traitement des plaintes à l'amiable. La Commission recommande que, pour bien déterminer l'ampleur du problème, la GRC mette en place un système de collecte de données compilées systématiquement et comparables à l'échelle nationale relativement à tous les cas de conflit en milieu de travail, y compris le harcèlement.

La Commission a comparé la politique de la GRC à celle d'organisations semblables, ainsi qu'à de bonnes pratiques recensées dans les ouvrages universitaires pertinents. Elle a ainsi relevé plusieurs éléments à améliorer. D'abord, la Commission est d'avis que, si l'enquête ou la prise de décisions est indépendante de la GRC, cela pourrait ne pas être approprié, étant donné les responsabilités de cette dernière en tant qu'employeur, à savoir le fait d'assurer un milieu de travail respectueux et celui de prendre des décisions en matière de discipline et de structures redditionnelles. Par conséquent, la Commission recommande que la GRC établisse une fonction centralisée de coordination et de surveillance pour toutes les décisions en matière de harcèlement. Le responsable d'une telle fonction, qui devrait également recevoir des plaintes relatives à des représailles, devrait travailler à la Direction générale de la GRC et relever directement d'un cadre supérieur en dehors des chaînes de commandement des divisions. La Commission recommande également qu'un mécanisme externe d'examen des décisions en matière de harcèlement soit mis en œuvre.

Ayant déterminé que la GRC devrait demeurer responsable du traitement de ses plaintes de harcèlement, la Commission recommande que certaines mesures soient conçues pour assurer l'intégrité d'un tel système. Elle recommande que des enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement suivent

une formation spécialisée obligatoire et que la GRC élabore des normes claires liées aux enquêtes sur les incidents de harcèlement et les conflits en milieu de travail. Par ailleurs, elle recommande que la GRC établisse un échancier pour le traitement de plaintes de harcèlement, y compris pour les mécanismes de règlement à l'amiable.

La Commission a également examiné la formation de la GRC destinée aux employés, aux superviseurs et aux gestionnaires. Elle recommande que tous les superviseurs et les gestionnaires soient tenus de suivre un programme de formation pertinent dans une période donnée, et que le module de formation en ligne dispensé à tous les employés traite des conflits en milieu de travail, y compris le harcèlement, et qu'il soit offert de manière régulière.

Enfin, la Commission souligne l'importance de poursuivre l'évaluation des efforts en vue de régler les problèmes de harcèlement et de conflits en milieu de travail afin de déterminer si des progrès ont été réalisés et quels ont été ces progrès. La Commission recommande que la GRC élabore une méthode d'évaluation exhaustive et que les résultats de cette évaluation soient régulièrement rendus publics.

**La Commission
n'a ni le pouvoir
ni le mandat
de rendre des
décisions
relativement
aux plaintes
individuelles
de harcèlement
déposées contre
la GRC [...]**

PLAINTÉ DÉPOSÉE PAR LE PRÉSIDENT ET ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC

Compte tenu des préoccupations exprimées dans les médias par des membres de la GRC et des membres du public selon lesquelles des allégations de harcèlement en milieu de travail n'ont pas été examinées adéquatement par la direction de la GRC et qu'elles ne le sont toujours pas, le président par intérim de la Commission a déposé une plainte à ce sujet le 16 novembre 2011 aux termes du paragraphe 45.37(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)* (**annexe A**).

Plus particulièrement, la plainte avait pour but d'examiner la conduite de membres non identifiés de la GRC qui ont été mis au fait par des membres ou des employés de la GRC, à quelque moment que ce soit entre le 1^{er} février 2005 et le 16 novembre 2011, d'allégations de harcèlement en milieu de travail, ainsi que de déterminer si :

1. les membres de la GRC qui ont été mis au fait des allégations de harcèlement ont respecté les lois, les politiques, les procédures et les lignes directrices pertinentes en matière de harcèlement en milieu de travail;
2. les membres qui ont enquêté sur les allégations de harcèlement en milieu de travail l'ont fait de manière exhaustive et impartiale;
3. les politiques, les procédures et les lignes directrices en vigueur à la GRC sont adéquates pour garantir que les allégations de harcèlement en milieu de travail concernant des membres de la GRC sont traitées de manière équitable, efficace et exhaustive.

La Commission a également entrepris une enquête d'intérêt public relativement à cette plainte conformément au paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la GRC*. La Commission a indiqué que, dans le cadre de son enquête d'intérêt public, elle examinerait tous les cas signalés ou un échantillon aléatoire de ces cas pour lui permettre de formuler ses conclusions et ses recommandations, notamment en examinant des facteurs comme la rapidité de l'intervention, le choix du processus et la conduite des membres en lien avec le processus utilisé pour donner suite aux allégations de harcèlement. La Commission a également insisté sur le fait qu'elle ne rendrait aucune décision concernant des allégations de harcèlement en ce qui a trait à des cas particuliers, puisque cela ne relève pas de son mandat législatif.

En vertu du paragraphe 45.43(3) de la *Loi sur la GRC*, la Commission est tenue de préparer un rapport écrit présentant ses recommandations au sujet de la plainte. Comme le mandat de la Commission est de nature corrective, il a pour objectif de déterminer toute amélioration qui pourrait être apportée, le cas échéant, dans le but de satisfaire l'intérêt public, notamment accroître et maintenir la confiance du public à l'égard du service de police national. Un sommaire des recommandations de la Commission figure à l'**annexe B**.

SEXE ET HARCÈLEMENT

À l'instar de la question du harcèlement, la question de la représentation et du traitement des femmes au sein de la GRC a récemment suscité des préoccupations. Le commissaire de la GRC a mis en œuvre une vérification de l'égalité des sexes au sein de la Gendarmerie, qui a pris fin à l'automne 2012. On y a dressé la liste du nombre de femmes au sein de la GRC à chaque grade. Essentiellement, la vérification portait sur la question de la représentation des femmes à la GRC et des promotions qu'elles ont reçues. En novembre 2012, le ministre de la Sécurité publique a ordonné à la GRC de préparer un plan de travail pour la réalisation de ses objectifs liés à la représentation des deux sexes. Le plan a été soumis le 11 décembre 2012; il n'a pas encore été rendu public ni présenté à la Commission. Malgré cela, il est important de faire la distinction entre la question du recrutement, du maintien en poste et de la promotion des femmes dans le secteur des services policiers et celle du harcèlement, qui sera abordée dans le présent rapport.

Sans d'aucune façon vouloir minimiser l'incidence du harcèlement sexuel, j'ai pu constater que d'autres formes de harcèlement (non sexuel) sont beaucoup plus présentes et causent souvent de graves préjudices à l'agent, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme. Cependant, elles ont un autre impact négatif omniprésent sur le service de police lui-même : elles créent un climat de méfiance et d'intimidation et privent les contribuables des services de personnes qui, puisqu'elles ressentent le besoin de prendre des périodes de congé prolongées, seraient utiles pour leur collectivité qu'elles serviraient sinon.

- Personne qui s'occupe du traitement médical des membres de la GRC

Dans ce contexte, il convient de noter que les questions du sexe et du harcèlement au sein de la GRC risquent d'être indûment confondues.

Depuis janvier 2012, la Commission surveille régulièrement les cas médiatisés de harcèlement en milieu de travail au sein de la GRC. La plupart du temps, les membres de la GRC qui font l'objet de rapports figurant dans les médias ou qui commentent les faits nouveaux sont des membres de sexe féminin qui allèguent être victimes d'une certaine forme de harcèlement sexuel. De manière générale, les bulletins de nouvelles ont mis en relief des cas dramatiques et extrêmes de harcèlement sexuel allégué au sein de la GRC. Les cadres de la GRC doivent s'assurer de traiter non seulement les cas de harcèlement en milieu de travail qui sont spectaculaires, mais également les cas plus subtils, afin qu'ils ne soient ni minimisés ni négligés.

Dans plusieurs cas très médiatisés, la Commission a effectué des examens approfondis de la façon dont la GRC les a traités, sans tenir compte de la véracité des allégations formulées. Dans les cas examinés, la GRC avait invariablement examiné les plaintes et mené des enquêtes sur celles-ci de manière appropriée, malgré la difficulté que pose le fait d'enquêter sur des incidents qui auraient eu lieu bon nombre d'années plus tôt et sans pouvoir recourir à des témoins indépendants. Même si les plaignants pourraient être insatisfaits de l'issue de ces cas, la Commission n'a vu aucune indication de parti pris ou de négligence dans la conduite de ces enquêtes elles-mêmes, quelles que soient les recommandations formulées tout au long du présent rapport quant à la manière dont la GRC gère les plaintes de harcèlement de façon générale.

L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

Il a toujours été difficile d'évaluer l'incidence du harcèlement en milieu de travail, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Cette difficulté découle en grande partie de la variété de définitions du harcèlement. En l'absence d'une définition généralement reconnue, les recensements de cas de harcèlement en milieu de travail, comme on pouvait s'y attendre, varient selon la définition privilégiée et les variantes correspondantes dans les exigences juridiques. Par conséquent, puisqu'il faut utiliser une base de référence pour recueillir des données appropriées que l'on pourra comparer entre elles, la méthode d'enquête et les critères d'évaluation de la Commission ont été élaborés à la suite de l'examen de la politique sur le harcèlement qui est en vigueur à la GRC, dont la majeure partie est en place depuis le 1^{er} février 2005.

ÉVALUATION DES DOSSIERS DE HARCÈLEMENT

La Commission a entrepris l'examen de chaque dossier créé entre le 1^{er} février 2005 et le 16 novembre 2011 à la suite du dépôt d'un formulaire de plainte de harcèlement exigé par la GRC. La deuxième date est celle où elle a lancé son enquête d'intérêt public. La politique de la GRC relative au traitement des plaintes et des incidents de harcèlement, qui sera décrite en détail ci-dessous, exige d'abord une évaluation en vue de déterminer si une plainte donnée est visée par la définition de harcèlement énoncée dans la politique, puis une décision à savoir si une enquête est requise et, le cas échéant, le type d'enquête qu'il faut mener. À la suite d'une décision (selon laquelle : le cas ne correspond pas à la définition de harcèlement; il correspond à la définition de harcèlement, mais les allégations ne sont pas fondées; ou il correspond à la définition et les allégations sont fondées), le plaignant est informé de la décision et des mesures qui seront prises. À la lumière de ces exigences de la politique et en

Tableau 1 : Plaintes de harcèlement par division de la GRC

Division	Plaintes déposées	% des employés
A (Ottawa)	11	2,5
B (Terre-Neuve-et-Labrador)	12	1,6
C (Québec)	19	1,6
D (Manitoba)	35	2,7
E (Colombie-Britannique)	160	1,7
F (Saskatchewan)	63	4,8
G (Territoires du Nord-Ouest)	19	7,5
H (Nouvelle-Écosse)	35	2,3
J (Nouveau-Brunswick)	52	4,9
K (Alberta)	145	3,6
L (Île-du-Prince-Édouard)	5	4,5
M (Yukon)	0	0,0
O (Ontario)	81	5,0
DG (comprend le Dépôt)	78	1,4
V (Nunavut)	3	1,9

vue de recueillir de l'information potentiellement pertinente sur le contexte, la Commission a créé un modèle d'évaluation. L'évaluation de la Commission visait à vérifier un certain nombre de critères, y compris les suivants :

- le sexe, la durée du service et le type d'employé (données sur le plaignant et le mis en cause);
- la relation entre le plaignant et le mis en cause;
- si les parties étaient ouvertes ou non à la médiation;
- si l'incident faisant l'objet de la plainte concernait un incident isolé ou un comportement répété, et si le harcèlement allégué était direct ou indirect;
- la décision au terme de l'examen préalable et le temps requis pour y arriver;
- si une enquête a été réalisée ou non et le temps requis pour ce faire;
- la décision finale;
- si les enquêtes étaient cohérentes et raisonnablement approfondies ou non.

La Commission a reçu 718 dossiers considérés comme étant des plaintes de harcèlement officielles par la GRC qui ont été déposées au cours de la période précisée. Dans chacun de ces dossiers, le formulaire requis a été rempli. La ventilation des dossiers par division de la GRC figure au tableau 1¹.

Dans l'ensemble, le nombre total de plaintes déposées de manière officielle représentait environ 2,5 % (en moyenne) de tous les employés de la GRC.

Parmi tous les dossiers évalués par la Commission, on a constaté que, au total, 44 % des plaignants étaient des femmes, tandis que 49 % étaient des hommes. Le sexe de 7 % des plaignants était inconnu. Selon l'information inscrite dans le dossier, ou de nombreux plaignants ou mis en cause y figuraient. Soixante et un pour cent des plaignants étaient des membres réguliers de la GRC, tandis que 39 % étaient soit des fonctionnaires, soit des membres civils soit d'autres types d'employés. La ventilation par division des chiffres précédents figure au tableau 2.

Tableau 2 : Plaignants par division, par sexe et par type d'employé

Division	Homme	Femme	Inconnu	Membre régulier	Autres types d'employés
A (Ottawa)	5	6	0	5	6
B (Terre-Neuve-et-Labrador)	2	9	0	3	9
C (Québec)	7	11	1	11	8
D (Manitoba)	15	20	1	16	19
E (Colombie-Britannique)	80	74	6	95	65
F (Saskatchewan)	26	1	36	51	12
G (Territoires du Nord-Ouest)	17	2	0	16	3
H (Nouvelle-Écosse)	20	14	1	25	9
J (Nouveau-Brunswick)	31	20	1	31	21
K (Alberta)	51	93	1	74	70
L (Île-du-Prince-Édouard)	5	0	0	5	0
M (Yukon)	0	0	0	0	0
O (Ontario)	28	28	1	72	9
DG (comprend le Dépôt)	37	40	1	32	46
V (Nunavut)	1	2	0	2	1

En ce qui a trait aux mis en cause, au total, 71 % étaient des hommes et 23 %, des femmes, tandis que leur sexe ne pouvait pas être déterminé à la lumière d'un examen du dossier dans 6 % des cas. Soixante-treize pour cent des mis en cause étaient des membres réguliers de la GRC, tandis que 27 % étaient soit des fonctionnaires, soit des membres civils soit d'autres types d'employés. La ventilation par division des chiffres précédents figure au tableau 3.

On a déterminé que, parmi les dossiers de harcèlement évalués, 386 dossiers (ou 54 % de tous les dossiers) étaient liés à des incidents répétés de harcèlement perçu. La grande majorité des plaintes de harcèlement officielles déposées dans lesquelles le harcèlement allégué pouvait facilement être classé (environ 90 %) énonçaient ce qui peut être décrit comme étant divers types d'abus de pouvoir, comme l'intimidation, la violence psychologique, ainsi qu'un comportement condescendant et humiliant. Les dossiers dans lesquels la discrimination (fondée sur l'ethnie, un handicap, etc.) constituait le type de harcèlement subi représentaient 6 % des plaintes dans lesquelles le harcèlement pouvait facilement être classé.

Environ 4 % des plaignants, dans des dossiers où un type précis de harcèlement a été allégué, avaient signalé ce qui pourrait être désigné comme du harcèlement sexuel, qui comprend des commentaires de nature sexuelle faits à l'égard des plaignants ou dont ces derniers ont été témoins.

Environ 22 % des plaignants et 9 % des mis en cause ont indiqué qu'ils étaient ouverts à la médiation au moment du dépôt de la plainte. Toutefois, on a déterminé, à la suite de l'examen des dossiers, que seulement 7 % des plaintes officielles de harcèlement déposées ont fait l'objet d'un règlement au moyen de la médiation.

La Commission a déterminé, dans le cadre de son examen des dossiers, que des mesures d'enquête ont été prises dans 33 % des cas. La durée de telles enquêtes variait considérablement, de deux semaines à près de quatre ans. Ces chiffres ne peuvent cependant pas être cités avec exactitude étant donné le manque de cohérence au chapitre de l'indication dans les rapports des dates de début et d'achèvement des mesures prises, les différents moments où des mesures d'enquête peuvent être prises tout au long du processus,

Tableau 3 : Mis en cause par division, par sexe et par type d'employé

Division	Homme	Femme	Inconnu	Membre régulier	Autres types d'employés
A (Ottawa)	6	5	0	8	3
B (Terre-Neuve-et-Labrador)	5	3	4	8	4
C (Québec)	13	5	1	11	8
D (Manitoba)	21	14	0	23	12
E (Colombie-Britannique)	123	27	10	124	36
F (Saskatchewan)	63	7	3	54	9
G (Territoires du Nord-Ouest)	18	1	0	19	0
H (Nouvelle-Écosse)	27	4	3	28	7
J (Nouveau-Brunswick)	41	7	4	41	10
K (Alberta)	78	57	10	87	58
L (Île-du-Prince-Édouard)	5	0	0	5	0
M (Yukon)	0	0	0	0	0
O (Ontario)	71	8	2	73	8
DG (comprend le Dépôt)	47	29	2	41	37
V (Nunavut)	3	0	0	2	1

la dichotomie entre le Code de conduite et les enquêtes concernant des incidents de harcèlement et le manque d'uniformité sur le plan des pratiques dans les différentes divisions de la GRC.

[L]a politique sur le harcèlement de la GRC avait été respectée puisque le processus approprié avait été appliqué; toutefois, la manière dont le processus pouvait être appliqué conformément à la politique variait grandement.

La GRC a déterminé que, dans 20 % des dossiers examinés, l'objet de la plainte correspondait à la définition de harcèlement. L'examen des dossiers a révélé que, dans la plupart des cas, la politique sur le harcèlement de la GRC avait été respectée puisque le processus approprié avait été appliqué; toutefois, la manière dont le processus pouvait être appliqué conformément à la politique variait grandement. En d'autres termes, quel que soit le processus suivi, il pouvait être interprété comme étant conforme à la politique.

Même si, comme cela a été mentionné précédemment, des éléments de preuve portent à croire que des cas de harcèlement en milieu de travail ont lieu et sont signalés au sein de la GRC, le niveau de ces signalements est difficile à déterminer. Une autre raison pouvant expliquer cela, comme l'ont révélé de nombreuses entrevues, pourrait être la pratique selon laquelle aucun dossier de plainte de harcèlement n'est ouvert ou qu'on n'en fait pas le suivi parce que la plainte n'a pas été faite à l'aide du formulaire prescrit. Il a été suggéré que, dans bon nombre de cas, on privilégie le recours à d'autres solutions pour régler les conflits, souvent à plusieurs occasions, afin d'éviter le dépôt d'une plainte de harcèlement officielle. Même si un règlement conclu à la première occasion possible est souhaitable, il ne faudrait pas faire la promotion de ce genre de règlement simplement pour éviter de créer un dossier. En effet, pour brosser un portrait global des plaintes de harcèlement, ce genre de cas doit entraîner la création de dossiers connexes et être enregistré de manière officielle, même en l'absence d'un formulaire prescrit. L'importance du problème ne peut pas être définie de manière

Tableau 4 : Cas de harcèlement en milieu de travail signalés dans des services de police canadiens choisis, 2011

Service de police	Taux par 100 employés de la police
Service de police A	2,1
Service de police B	1,2
Service de police C	0,67
Service de police D	0,66
Service de police E	0,30
Service de police F	0,19
GRC	0,11
Service de police G	0,05
Service de police H	0,0
Service de police I	0,0

exacte s'il n'y a pas de système de collecte de données compilées systématiquement et comparables à l'échelle nationale et de production de rapports à ce sujet.

COMPARAISON AVEC DES ORGANISATIONS SEMBLABLES

Il est utile de comparer la fréquence des cas de harcèlement en milieu de travail au sein de la GRC, comme il a été mentionné ci-dessus, à celle d'autres organisations de police canadiennes, mais qui peuvent être considérées comme les organisations les plus semblables à la GRC sur le plan hiérarchique et opérationnel.

En mars 2012, la Commission a demandé des données sur le harcèlement en milieu de travail pour l'année civile 2010 et/ou 2011 à 27 services de police du Canada. Parmi les 27 services de police sollicités, seuls dix² services ont fourni des données partielles ou exhaustives.

« Il faut énormément de courage aux gens pour aller de l'avant et déposer ce genre de plaintes — le fait qu'ils soient continuellement rabaissés, ignorés et rejetés est un scandale. Cela favorise aussi un environnement où les gens ne disent rien [...] »

- Membre civil de la GRC

Afin de faciliter la comparaison entre la GRC et d'autres services de police canadiens, on a converti le nombre des cas de harcèlement signalés en 2011 en un taux par 100 employés d'un service de police (agents assermentés et employés civils). Pour diverses raisons liées à la définition et à la méthode, il est difficile d'effectuer des comparaisons directes entre les différents services de police, tel qu'il est démontré au tableau 4, à la page précédente

Parmi les autres facteurs, il semble y avoir un degré élevé de variabilité quant à la façon dont les cas de harcèlement en milieu de travail ont été enregistrés et classifiés par les différents services de police.

PRÉSENTATIONS DU PUBLIC ET ENTREVUES

Comme lorsqu'il est question de cas de criminalité et de victimisation, il faut également tenir compte des cas de harcèlement en milieu de travail qui ne sont ni signalés ni enregistrés. Même si les statistiques officielles de la GRC concernant le harcèlement, présentées ci-dessus, n'indiquent pas qu'il y a un problème aux proportions épidémiques, les récents reportages dans les médias et les recours collectifs en instance portent à croire que la GRC pourrait être aux prises avec une quantité disproportionnée de problèmes de harcèlement en milieu de travail.

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les victimes de harcèlement en milieu de travail ne signalent pas les incidents. Voici, selon les travaux de recherche pertinents, les raisons les plus souvent citées pour justifier l'absence de déposition d'un rapport.

D'abord, certaines personnes peuvent être réticentes à définir ce qu'elles subissent comme du harcèlement en raison des préjugés associés à de telles allégations. Certaines victimes de harcèlement en milieu de travail pourraient commencer à se blâmer et, par conséquent, croire, d'une certaine manière, qu'elles sont à blâmer pour le comportement abusif à leur endroit. Certaines victimes pourraient croire qu'aucune mesure ne sera prise, que toute mesure prise se révélerait futile, ou que, si elles signalaient l'incident, elles subiraient des représailles de la part de l'auteur, de collègues ou d'autres personnes au sein de l'organisation.

En vue, notamment, de corriger la situation en ce qui a trait à la sous-déclaration potentielle d'incidents de harcèlement en milieu de travail, la Commission a lancé un appel de présentations du public en janvier 2012 afin

d'obtenir les observations de personnes qui n'avaient pas déposé de plaintes officielles de harcèlement ou qui croyaient avoir vécu des choses qu'elles souhaitaient partager ou qui avaient des recommandations à formuler pour améliorer la façon dont les plaintes de harcèlement sont traitées par la GRC. La Commission a également mené des entrevues auprès de personnes qui avaient affirmé avoir de l'information utile à l'enquête de la Commission et que cette dernière avait identifiées par l'intermédiaire de son examen des présentations reçues du public ou à la suite de rapports dans les médias. La Commission a également rencontré d'autres groupes et des personnes qui possédaient une certaine expertise et de l'expérience relativement au processus de règlement des plaintes de harcèlement de la GRC. Parmi ceux-ci, il y avait des enquêteurs des normes professionnelles, des gestionnaires, des représentants des relations fonctionnelles et des représentants syndicaux de la fonction publique.

Au total, la Commission a mené 37 entrevues et reçu 63 présentations, y compris auprès de personnes qui avaient été accusées de harcèlement. Au cours de son examen, la Commission a relevé certains thèmes récurrents dans l'ensemble des présentations et des entrevues, ce qui a été étayé par l'examen des dossiers. Ces thèmes seront décrits plus en détail au long du présent rapport à mesure que des points à améliorer seront indiqués.

Recommandation n° 1

Que la GRC mette en œuvre un système de collecte de données compilées systématiquement et comparables à l'échelle nationale en matière de conflits en milieu de travail et de production de rapports à ce sujet.

APERÇU DU HARCÈLEMENT EN MILIEU DE TRAVAIL

CONTEXTE

Les allégations de harcèlement en milieu de travail à la GRC ne sont pas un phénomène nouveau. Au début et au milieu des années 1990, le *Sondage auprès des membres réguliers* de la GRC a révélé que 60 % des membres de la GRC de sexe féminin ont déclaré être victimes de harcèlement sexuel en milieu de travail³. Il y a plus de dix ans, le sous-commissaire, G.J. Loeppky, qui était alors dirigeant principal des Ressources humaines, en tant que champion de la prévention du harcèlement, a publié un communiqué de presse dans lequel il a indiqué ce qui suit :

Le Sondage auprès des fonctionnaires de 1999 a révélé des statistiques alarmantes concernant le harcèlement en milieu de travail au sein de notre organisation. La disparité entre le nombre de plaintes déposées et le nombre de personnes qui affirment subir du harcèlement était et demeure un important problème et, par conséquent, en mai 1999, le commissaire Murray s'est engagé à prêter une attention toute particulière au harcèlement en milieu de travail au sein de notre organisation [...] Le coût du harcèlement dépasse largement les coûts liés à ses répercussions, comme les congés prolongés, les enquêtes, les griefs, etc., mais, de manière plus importante, il y a également le coût émotionnel pour les victimes. Il va sans dire que le fait d'accroître notre niveau de sensibilisation à l'égard du harcèlement en milieu de travail ne peut qu'entraîner un environnement et des relations de travail plus respectueux [...] Vous pouvez être certains que l'État-major supérieur de la Gendarmerie reste déterminé à atteindre son objectif de fournir à tous les employés un environnement de travail sans harcèlement.

Dans un document d'information préparé pour le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, il était indiqué qu'il existe au sein de la GRC [traduction]

« un éthos permettant l'*autoritarisme* et l'*intimidation* par un petit nombre, qui outrepassa les principes de la majorité, ainsi qu'une *culture de la peur* qui empêche toute contestation efficace des subordonnés à l'égard du comportement abusif des supérieurs [souligné dans l'original]⁴ ».

Le harcèlement en milieu de travail touche [...] tant les femmes que les hommes, bien que le niveau et le type de harcèlement commis contre chacun d'eux peuvent être différents.

Toutefois, il est relativement récent que le harcèlement au sein de la GRC intéresse autant le public. Le harcèlement en milieu de travail n'est pas le propre de la GRC. Cela peut toucher les secteurs public et privé et toutes les catégories d'emploi, même si ses effets peuvent être plus marqués et plus visibles dans certains milieux de travail que dans d'autres. Le harcèlement en milieu de travail touche également tant les femmes que les hommes, bien que le niveau et le type de harcèlement commis contre chacun d'eux peuvent être différents.

Le harcèlement en milieu de travail peut se manifester sous de nombreuses formes, notamment verbale, physique, psychologique et sexuelle. Le harcèlement peut comprendre un abus de pouvoir, c'est-à-dire que les gestionnaires [et les superviseurs] intimident, menacent, exploitent, contrôlent, humilient, manipulent, ostracisent et ignorent leurs employés [et]/ou ne communiquent pas avec ceux-ci, adoptent un comportement nuisible répété à leur égard ou se livrent à du commérage et répandent des rumeurs à leur sujet⁵.

Au bout du compte, le harcèlement en milieu de travail menace les droits fondamentaux de la personne. Des lois fédérales et provinciales protègent les travailleurs canadiens contre le harcèlement en milieu de travail, y compris la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les lois provinciales sur les droits de la

personne et le *Code canadien du travail*. Les employés peuvent également être assujettis à des politiques, des lignes directrices et à des codes de conduite internes, comme c'est le cas des employés de la GRC.

Le harcèlement en milieu de travail a des effets néfastes sur les personnes, les organisations et la société dans son ensemble. Le nombre croissant d'éléments de preuve convaincants montrent que les comportements négatifs en milieu de travail sont extrêmement dommageables pour les employés et leurs organisations, et ce, à de nombreux niveaux⁶.

Sur le plan personnel, les victimes de harcèlement en milieu de travail peuvent ressentir de la souffrance psychologique à court et à long termes, qui se manifeste souvent dans les émotions comme la colère, le cynisme, la dépression, la peur et l'humiliation⁷. Ces réactions peuvent donner lieu à un grand éventail de problèmes sociaux et/ou psychosomatiques, y compris, mais sans s'y limiter, le découragement, l'isolement et l'inadaptation sociale, des sentiments d'incompétence et d'impuissance professionnelles, une maladie psychosomatique, une peur extrême et irrationnelle de retourner au travail ou d'exécuter des activités autrefois routinières, ainsi qu'une insatisfaction générale à l'égard du travail et une réduction du dévouement [et de l'engagement] à l'égard de l'organisation⁸. Dans des cas extrêmes, la désintégration de la personnalité d'une victime de harcèlement peut, en fait, miner sa confiance en ses capacités à un tel point qu'elle s'en trouve réduite à un état qu'on pourrait qualifier de chômage involontaire⁹.

« Je me sentais complètement seul. Je me sentais comme un raté [...] Je ne pouvais pas croire que ma GRC pouvait me traiter de manière si insensible et irrespectueuse, alors que j'avais toujours travaillé si dur pour accomplir mes tâches et améliorer l'organisation. »

- Membre régulier de la GRC

Pour certaines victimes de harcèlement en milieu de travail, cela entraîne des séquelles sur le plan physique, comme le stress et des maladies liées au stress, y compris des problèmes musculo-squelettiques et des troubles mentaux¹⁰. En ce qui a trait aux autres conséquences néfastes pour la santé du fait d'être une victime de harcèlement en milieu de travail, certaines personnes traumatisées peuvent ressentir des symptômes liés au syndrome de stress post-traumatique¹¹ ou avoir des problèmes de toxicomanie. Les collègues et les témoins peuvent également sentir qu'ils courent un risque élevé en raison d'un incident de harcèlement en milieu de travail. La Commission souligne que la majorité des personnes interrogées et qui ont fait des présentations du public n'avaient pas travaillé pour des raisons de santé pendant une partie ou la totalité de la période au cours de laquelle leur plainte de harcèlement a été traitée.

[A]près plus de 20 ans de service, j'étais complètement épuisé et je suis parti en congé de maladie. Mon exposition à un environnement de travail toxique a causé un stress cumulé et prolongé, exacerbé par un faible appui de la part de mes superviseurs et de mes collègues, ce qui a eu des conséquences directes sur ma santé mentale et physique. J'ai reçu un diagnostic de dépression et de SSPT.

- Membre régulier de la GRC

Les victimes de harcèlement peuvent également passer à côté de certaines occasions en raison d'une employabilité réduite ou d'une perte de possibilités d'avancement¹².

Les effets du harcèlement en milieu de travail ne touchent pas seulement la victime immédiate ou le plaignant. Sur le plan des organisations, celles qui ont des environnements de travail toxiques où les abus sont chose courante

doivent souvent assumer des coûts liés à la santé et des frais médicaux élevés, ont des taux élevés d'absentéisme pour maladie, des coûts de remplacement (p. ex. le recrutement, la formation et le perfectionnement professionnel) liés à un roulement et à la retraite prématurés des employés, des employés qui ont le moral à plat, ainsi qu'une productivité et une efficacité réduites¹³. Parmi les autres coûts que l'employeur peut avoir à assumer, mentionnons les suivants : les frais juridiques liés à la défense dans le cadre de recours en responsabilité civile; le dédommagement des victimes; les dépenses liées aux tribunaux administratifs et aux enquêtes concernant les plaintes et les griefs; le préjudice irréparable à la réputation¹⁴ de l'organisation et aux efforts de recrutement de celle-ci.

Pour une organisation comme la GRC, [...] le besoin d'élaborer de telles solutions est sans aucun doute encore plus important.

Sur le plan personnel, les membres du réseau de soutien des victimes (p. ex. les partenaires, la famille immédiate et élargie, les amis et les collègues) peuvent eux-mêmes ressentir du stress, subir un traumatisme ou devoir assumer des coûts relativement à un incident de harcèlement en milieu de travail. Les difficultés sur le plan interpersonnel entre la victime et son ou sa partenaire — possiblement causées par la projection de frustrations sur les conjoints et les enfants — peuvent entraîner une diminution de la qualité de la vie familiale, aboutissant à l'éclatement ou au dysfonctionnement de la famille, et peut-être même à la séparation ou au divorce¹⁵.

La plainte de harcèlement que j'ai déposée contre un officier assermenté de la GRC a eu des effets dévastateurs sur moi et ma carrière à la GRC.

- Membre régulier de la GRC

Comme cela a été montré ci-dessus, les raisons d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions efficaces aux problèmes de harcèlement en milieu de travail sont importantes, sur le plan tant humain que de la prestation de services. Pour une organisation comme la GRC, qui fournit des services directement à un segment diversifié de la population dans des situations souvent difficiles, qui a une vaste présence géographique, qui est emblématique et qui est constamment sous la loupe du public, le besoin d'élaborer de telles solutions est sans aucun doute encore plus important.

POLITIQUES CONCERNANT LE HARCÈLEMENT EN MILIEU DE TRAVAIL

Afin de formuler ses recommandations, la Commission a examiné la politique sur le harcèlement en milieu de travail qui est en vigueur à la GRC et a recensé, dans le cadre de sa recherche, les caractéristiques des politiques et des procédures liées au harcèlement en milieu de travail les plus souvent mises en évidence et qui sont recherchées.

Politique et processus de la GRC concernant le harcèlement

La politique actuelle de la GRC, qui est intitulée Prévention et règlement du harcèlement en milieu de travail¹⁶ (« politique sur le harcèlement ») se trouve au chapitre XII de son *Manuel d'administration*. Elle prévoit, d'entrée de jeu, ce qui suit :

La GRC s'engage à établir un milieu de travail sécuritaire, exempt de discrimination et de harcèlement, ainsi que des rapports fondés sur le respect et le souci de ne pas blesser les autres.

Toute personne doit contribuer à ce que le milieu de travail soit exempt de harcèlement et a le droit d'être traitée avec dignité et respect.

La politique s'applique, dans l'esprit, à toute personne embauchée par la GRC, ce qui comprend les superviseurs, les gestionnaires, les employés permanents, les employés

occasionnels, les employés nommés pour une période déterminée, les étudiants, les employés civils temporaires selon la définition de la Loi sur la GRC, les employés municipaux, les employés des services de garde, les employés d'autres services ainsi que les personnes qui travaillent ou qui suivent des cours dans les locaux de la GRC^{16, 17}. Sa définition de « harcèlement » provient de la politique connexe du Conseil du Trésor, qui s'applique également à la GRC et qui prévoit ce qui suit :

Le **harcèlement** se définit comme un comportement inopportun et blessant dirigé intentionnellement ou non contre une autre personne ou d'autres personnes en milieu de travail et dont la personne qui en est à l'origine savait ou aurait raisonnablement dû savoir qu'un tel comportement pouvait offenser ou blesser. Il comprend des actes, propos ou exhibitions qui diminuent, abaissent, humilient ou embarrassent une personne, et des actes d'intimidation ou des menaces. Il comprend également le harcèlement au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, à savoir celui fondé sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience et l'état de personne gracée.

La politique, qui est conforme aux autres politiques de la GRC, établit les attentes et les responsabilités des parties impliquées dans une situation où un cas de harcèlement a été allégué. Plus particulièrement, elle traite des attentes des employés, des gestionnaires, des officiers responsables¹⁸, des agents des ressources humaines, des coordonnateurs de la prévention du harcèlement, des plaignants, des mis en cause et des enquêteurs.

Conformément à la politique, les employés peuvent s'attendre à ne pas faire l'objet de représailles s'ils collaborent à une enquête sur le harcèlement, à revoir leur déclaration afin d'en confirmer l'exactitude avant le dépôt du rapport final, et à être accompagnés par une personne en soutien durant les rencontres

et les entrevues relatives à une enquête sur une plainte de harcèlement ou au règlement d'une telle plainte. Les employés ont la responsabilité de respecter les autres ainsi que les différences individuelles, de signaler à leur superviseur un comportement qu'ils jugent inconvenant à l'égard de toute autre personne, d'offrir leur entière collaboration s'ils sont appelés à témoigner dans le cadre d'une enquête sur le harcèlement, et de respecter le caractère confidentiel des plaintes.

« **Personne ne tire profit d'une [situation prolongée de harcèlement perçue], le moral des employés est grandement touché lorsqu'ils voient que leurs collègues ne sont pas bien traités, le gestionnaire ou le mis en cause ne se fait jamais donner l'heure juste concernant son comportement ou ne reçoit pas d'aide pour le corriger; habituellement, les victimes de l'environnement malsain souffrent du fait d'avoir peur, de se sentir seules et perplexes, de ne pas être appuyées par leurs collègues, la direction et l'organisation. De plus, les plaignants sont habituellement étiquetés comme des cas problèmes s'ils choisissent de se battre plutôt que de fuir la situation.** »

- Membre civil de la GRC

On s'attend à ce que les gestionnaires donnent l'exemple et favorisent l'adoption d'un comportement respectueux, qu'ils sachent reconnaître les signes de harcèlement et qu'ils fassent cesser le harcèlement, et ce, même si aucune plainte officielle n'a été déposée, qu'ils signalent les situations de

harcèlement le cas échéant, qu'ils surveillent les situations de près pour s'assurer que les parties poursuivent ou reprennent leurs fonctions, dans la mesure du possible, à la suite d'une enquête ou d'un processus de médiation, qu'ils s'assurent que tous les employés reçoivent la formation appropriée, qu'ils traitent les cas de harcèlement de façon confidentielle et qu'ils s'assurent que les autres agissent en conséquence, et qu'ils examinent les préoccupations des personnes en cause et de leurs unités afin de rétablir des relations de travail harmonieuses.

Les officiers responsables ont la responsabilité de prendre des décisions concernant la séparation, physique ou hiérarchique, des plaignants et des mis en cause. Les officiers responsables doivent également faire preuve d'impartialité et déterminer, en collaboration avec l'agent des ressources humaines, quand une enquête sur le harcèlement devrait être menée comme une enquête relative au Code de conduite, conformément à la partie IV de la *Loi sur la GRC*. Les officiers responsables doivent également contrôler toute mesure corrective ou disciplinaire et s'assurer que les enquêteurs possèdent les compétences requises et ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts. C'est eux qui sont chargés de confier aux enquêteurs les mandats appropriés afin qu'ils mènent les enquêtes en matière de harcèlement.

Les agents des ressources humaines doivent s'assurer que le service de police local est informé de tout cas de nature criminelle, s'assurer que le processus relatif à une plainte de harcèlement est suivi et assurer la confidentialité des plaignants. Ils doivent également informer les parties du déroulement du processus relatif à la plainte, s'assurer qu'elles ont accès à du soutien et à des conseils, et offrir d'avoir recours à la médiation tout en s'assurant que le médiateur satisfait aux exigences établies. Les agents des ressources humaines sont chargés de s'assurer que les nouveaux employés reçoivent la formation appropriée sur le

harcèlement en milieu de travail. Ils peuvent déléguer les responsabilités du gestionnaire des plaintes à toute autre personne.

Les coordonnateurs de la prévention du harcèlement coordonnent le processus relatif aux plaintes écrites, dont le recours à la médiation et les enquêtes, au nom de l'agent des ressources humaines. Ils sont chargés d'aider les parties afin de s'assurer qu'elles puissent avoir accès aux mécanismes de règlement des situations potentielles de harcèlement. Ils doivent également informer les parties de leurs droits durant le processus de règlement de la plainte et l'enquête sur celle-ci.

La politique établit également les attentes et les responsabilités générales des plaignants et des mis en cause. Celles-ci comprennent, en ce qui a trait au plaignant, la responsabilité de faire savoir à la personne alléguée fautive, lorsque cela est approprié et dans un délai raisonnable, qu'il croit être ou avoir été harcelé par celle-ci, et la responsabilité de demander immédiatement de l'aide.

En ce qui concerne le processus de règlement de la plainte de harcèlement en soi, la politique prévoit que, dans la mesure du possible, toutes les parties devraient tenter de régler les situations de harcèlement à l'amiable, avant qu'une plainte écrite soit déposée. Ce processus permet de s'assurer que le mis en cause sait que son comportement est jugé inacceptable par le plaignant, d'intervenir lorsqu'il convient de le faire, de prendre des dispositions dans le cadre d'un processus de conciliation ou de médiation, et de s'assurer que toutes les parties se sentent en sécurité et à l'aise à toutes les étapes du processus.

Lorsque le mécanisme de règlement à l'amiable se révèle inefficace, la politique prévoit que les plaintes de harcèlement doivent être présentées par écrit à l'agent des ressources humaines au moyen d'un formulaire (Plainte de harcèlement – formulaire 3919) dans l'année qui suit le harcèlement allégué¹⁹. Le plaignant doit y indiquer la nature des allégations, l'identité du mis en cause et le lien

qui existe entre eux, la date et une description de l'incident, et les renseignements relatifs à tout témoin. L'agent des ressources humaines doit accuser réception par écrit et sans délai de toutes les plaintes, et, dès qu'une plainte est déposée, informer le mis en cause qu'une plainte a été reçue. Il lui fournit également une copie des allégations écrites telles qu'elles ont été énoncées par le plaignant et lui donne l'occasion de présenter une réponse écrite à l'égard de ces allégations.

Dès qu'une plainte écrite est reçue, le processus d'examen préalable mené par l'agent des ressources humaines commence. Le dossier de plainte peut être fermé au début du processus si le plaignant ne fournit pas les renseignements nécessaires à la clarification d'une allégation. Si le dossier n'est pas immédiatement fermé, l'agent des ressources humaines doit examiner la plainte afin d'établir si les allégations formulées correspondent à la définition de harcèlement donnée dans la politique, et doit effectuer des recherches ou obtenir les précisions nécessaires pour comprendre pleinement l'allégation.

[L]a politique prévoit que, dans la mesure du possible, toutes les parties devraient tenter de régler les situations de harcèlement à l'amiable, avant qu'une plainte écrite soit déposée.

Après le processus d'examen préalable, l'agent des ressources humaines peut déterminer que la plainte *ne* semble *pas* être liée à du harcèlement. La plainte est alors transmise à l'officier responsable aux fins de décision finale. Si celui-ci détermine que l'allégation n'est pas liée à du harcèlement, l'agent des ressources humaines en informera par écrit le plaignant et le mis en cause et proposera au plaignant la voie de recours appropriée.

Si l'agent des ressources humaines détermine que la plainte est liée à du harcèlement, il déterminera si des efforts ont été déployés pour corriger la situation et quels sont ces efforts le cas échéant, envisagera d'autres formes de règlement et prendra les mesures appropriées. À ce point-ci, la médiation sera envisagée et encouragée, si cela est approprié, et on y aura recours avec le consentement de toutes les parties en cause.

Si on n'a pas recours à la médiation ou que l'exercice n'a rien donné, l'agent des ressources humaines doit déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une enquête officielle sur le harcèlement. Si on estime que l'on dispose de suffisamment de renseignements, l'agent des ressources humaines peut préparer immédiatement une décision finale qu'il transmettra à l'officier responsable. S'il faut établir certains faits entourant les allégations, l'agent des ressources humaines demandera la tenue d'une enquête sur le harcèlement.

Les enquêtes sur le harcèlement lancées à ce point-ci dans le processus peuvent prendre différentes formes. Si le mis en cause est un membre de la GRC assujéti au Code de conduite, l'agent des ressources humaines informera l'officier responsable, qui lancera une enquête relative au Code de conduite, conformément à la partie IV de la *Loi sur la GRC*, si cela est jugé nécessaire. La politique prévoit que les équipes qui mènent les enquêtes doivent être représentatives, c'est-à-dire que si un plaignant est un fonctionnaire, l'équipe responsable de l'enquête devrait aussi inclure un fonctionnaire. S'il y a une enquête, la politique prévoit que les parties peuvent vérifier l'exactitude de leurs propres déclarations avant le dépôt du rapport d'enquête final.

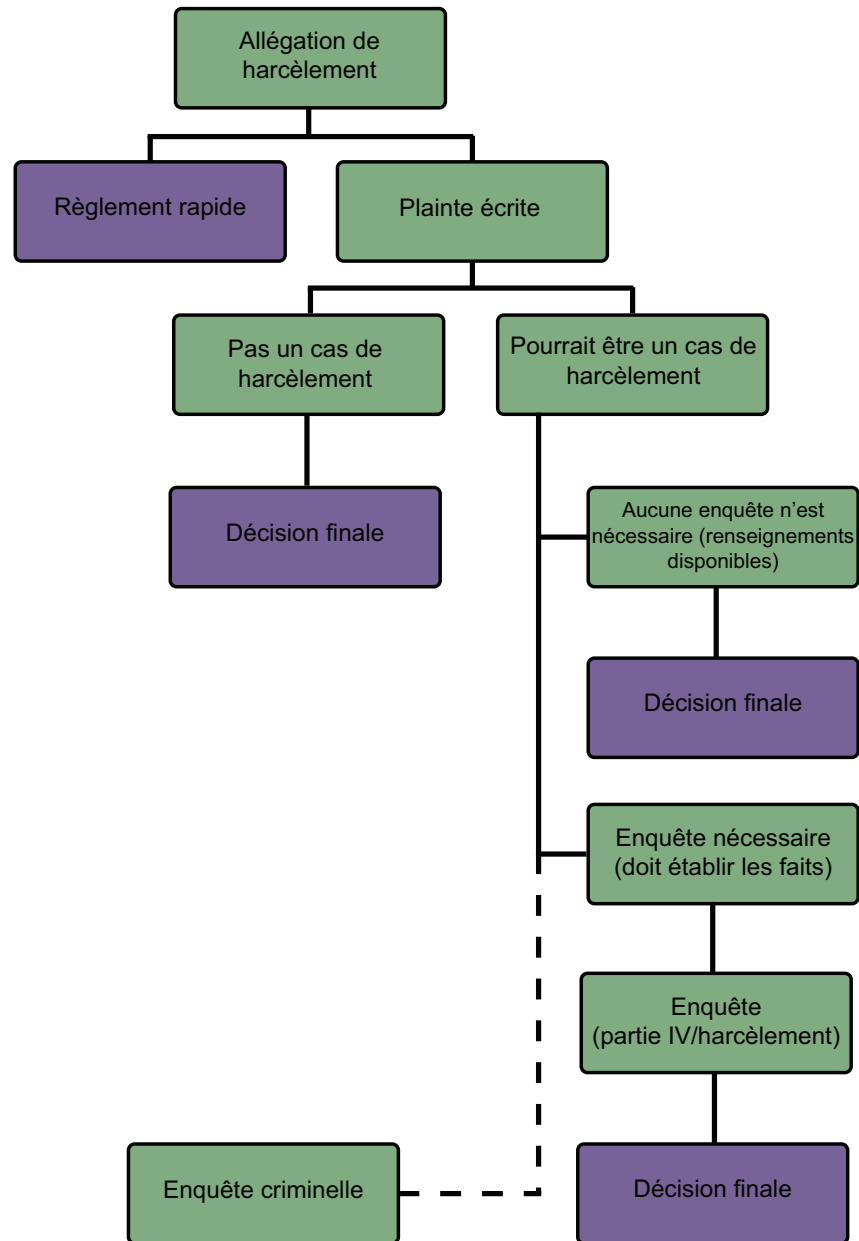
Une fois que le rapport d'enquête a été soumis, l'officier responsable rendra une décision finale par écrit, indiquant si la plainte est fondée, partiellement fondée, non fondée ou non corroborée. L'agent des ressources humaines en informera ensuite les parties, et le plaignant ainsi que le mis

en cause recevront une copie de la décision finale. L'agent des ressources humaines est responsable de surveiller toute mesure corrective ou disciplinaire résultant de cette décision et d'informer l'officier responsable de sa mise en œuvre. Toute forme de représailles doit être signalée immédiatement à l'officier responsable.

Outre les mécanismes énoncés dans la politique de la GRC sur le harcèlement, les employés conservent leur droit de déposer une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. Les employés peuvent également déposer un grief en matière de harcèlement, et c'est à ce moment-là que le processus, conformément à la politique sur le harcèlement, lorsqu'une plainte de harcèlement officielle est déposée, prendra fin et que le dossier de harcèlement sera fermé. Par ailleurs, une enquête relative au Code de conduite peut être menée sans qu'une plainte en matière de harcèlement soit déposée.

Le processus décrit ci-dessus peut être présenté de manière graphique, sous sa forme la plus simple, de la façon suivante à la figure 1.

Figure 1 : Processus de traitement des plaintes en matière de harcèlement de la GRC



Bonnes pratiques relatives aux politiques sur le harcèlement en milieu de travail

Pour la plupart, les politiques et les initiatives relatives au harcèlement en milieu de travail tendent à être axées sur le processus juridique et d'enquête ou sur le processus d'information plutôt que sur les besoins particuliers de la victime. Il a été dit que [traduction] « le problème vient du fait que les organisations perçoivent tous les cas d'intimidation en milieu de travail comme étant de nature similaire et, par conséquent, exigeant le même processus [...] La difficulté pour la direction, c'est que

les victimes d'intimidation en milieu de travail réagissent différemment aux processus et aux politiques (officiels et officieux) établis par les organisations en vue de gérer l'intimidation [et le harcèlement en milieu de travail]²⁰ ». De plus, « les différentes interprétations des politiques, les différents styles de gestion et l'expérience et les différences des formations peuvent donner lieu à diverses applications d'une politique sur l'intimidation en milieu de travail²¹ ».

Bon nombre d'organisations disposent déjà d'excellentes politiques écrites pour contrer le harcèlement. Malgré cela, les tribunaux du

travail et des droits de la personne ont souvent affirmé que certaines organisations ne prennent pas les mesures nécessaires pour s'assurer que ces politiques sont effectivement mises en pratique. Pour gérer le harcèlement en milieu de travail, il faut bien plus que des énoncés de politique et des procédures convenues²². En outre, en raison des modèles explicatifs individuels du harcèlement en milieu de travail, on analyse les politiques et les procédures écrites de l'employeur²³ et non plus les causes et les corrélations organisationnelles du harcèlement en milieu de travail.

Pour gérer le harcèlement en milieu de travail, il faut bien plus que des énoncés de politique et des procédures convenues.

Malgré les difficultés liées à l'élaboration de politiques sur le harcèlement en milieu de travail exhaustives, faciles à contrôler et appliquer de manière uniforme, la Commission, au moyen de son examen des dossiers, des présentations du public et des entrevues, a relevé plusieurs éléments à améliorer dans la structure de la politique sur le harcèlement de la GRC. Au moment de formuler ses recommandations, la Commission s'est également appuyée sur les lignes directrices et les pratiques exemplaires décrites dans la documentation pertinente.

Idéalement, [traduction] « une politique écrite devrait être élaborée par les gestionnaires en consultation étroite avec le personnel [...] et [...] elle [doit] s'appliquer à tous les échelons et niveaux d'employés [...] La consultation doit être authentique et transparente et doit tenir compte du point de vue d'un vaste éventail d'employés²⁴. » En outre, le fait d'amener des employés de tous les niveaux de l'organisation à participer au processus d'élaboration de politiques [traduction] « entraîne un sentiment de responsabilité partagée face au problème et à sa résolution, et permet d'accroître la confiance entre les employés et les gestionnaires²⁵ ».

Certains chercheurs et spécialistes dans le domaine préviennent que, dans certains cas, les [traduction] « politiques [écrites des organismes d'application de la loi] peuvent être adéquates sur le plan juridique, mais elles ne sont souvent pas suffisamment exhaustives pour orienter les employés quant au comportement auquel on s'attend d'eux en milieu de travail. En outre, la plupart des politiques ne tiennent pas compte du fait que le harcèlement est souvent très subtil²⁶. »

Certains universitaires soulignent le besoin de s'assurer que les politiques sont davantage que des déclarations d'intention; elles doivent être [traduction] « intégrées dans la culture de toutes les unités de travail ainsi que prises et appuyées par [...] tous les employés à tous les échelons²⁷ ». Les politiques sur le harcèlement en milieu de travail doivent s'appliquer à toutes les personnes qui travaillent dans l'organisation, y compris les membres civils et les membres assermentés du service de police, les entrepreneurs, les bénévoles et les étudiants.

Au-delà du fait d'avoir une politique qui s'applique à tous les membres d'un service de police, il est important de faire en sorte que les politiques sur le harcèlement en milieu de travail définissent de manière claire et explicite tous les termes qui les composent. Par exemple, la politique sur le harcèlement en milieu de travail d'un service de police définit non seulement les termes « discrimination » et « harcèlement », comme devraient le faire toutes les politiques, mais également les termes « plaintes », « plaignants », « normes de la personne raisonnable » et « mis en cause ». Cette politique comprend également des exemples concrets et détaillés de comportements qui constitueraient du harcèlement en milieu de travail, de même que des exemples de comportements qui n'en constitueraient pas.

Il est également impératif que les politiques sur le harcèlement en milieu de travail définissent clairement les responsabilités des employés, des superviseurs et des cadres supérieurs.

Cela permet de s'assurer que toutes les personnes auxquelles s'applique la politique sauront non seulement ce à quoi on s'attend d'elles, mais également ce qui est attendu de leurs supérieurs. Par exemple, la politique sur la conduite respectueuse en milieu de travail d'un service de police indique non seulement les responsabilités de tous les employés et des bénévoles qui y travaillent, comme le fait de traiter « chaque personne avec dignité et respect » et de collaborer à une enquête sur un cas de harcèlement en milieu de travail, mais également d'autres responsabilités des cadres supérieurs, des superviseurs ainsi que des dirigeants des syndicats et des associations. Les autres responsabilités du dernier groupe comprennent ce qui suit :

- intervenir le plus rapidement possible lorsqu'ils sont témoins d'un comportement irrespectueux;
- prendre toutes les plaintes de comportement irrespectueux au sérieux;
- renvoyer les employés ou les bénévoles aux conseillers en milieu de travail respectueux pour obtenir de l'aide en vue de régler les conflits;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à la discrimination et au harcèlement dès qu'ils en sont avisés, qu'une plainte soit formulée ou non;
- faire ce qu'il faut pour rétablir des relations de travail positives après une plainte et pendant le règlement de celle-ci.

Les politiques de bon nombre de services de police canadiens prévoient également que les employés ont la responsabilité de remettre en question ou de signaler tout comportement inapproprié dont ils sont témoins. Il est également utile que les politiques soient assorties de calendriers clairement définis. Il ne s'agit pas seulement d'établir un calendrier pour le dépôt d'une plainte officielle et pour l'enquête officielle, mais également pour un règlement rapide ou l'adoption d'un processus de règlement à l'amiable des plaintes de

harcèlement en milieu de travail. Même si toutes les politiques des services de police canadiens examinées incluaient, favorisaient et exigeaient même la tentative de recours à des mesures de règlement à l'amiable des plaintes de harcèlement, ce ne sont pas tous les services de police qui imposaient des délais stricts relatifs au commencement et à la fin de ces mesures. La politique sur le harcèlement en milieu de travail d'un service de police, par exemple, indique de manière explicite que tout autre processus de règlement doit commencer dans les trois jours après que le conseiller en matière de harcèlement a reçu la plainte et prendre fin dans les deux semaines. L'inclusion de ces délais est importante, puisque les plaignants qui ne sont pas satisfaits de l'issue d'autres mécanismes de règlement ne se verront pas interdire de déposer une plainte de harcèlement en milieu de travail officielle parce que la date butoir pour le faire a été atteinte avant que l'autre mécanisme de règlement soit terminé.

L'inclusion [...] d'étape[s] et de conseil[s] [pour composer avec des problèmes de harcèlement] ne peut que servir à veiller à ce que tous les employés non seulement puissent comprendre ce à quoi ressemble le processus de règlement à l'amiable, mais également qu'ils puissent se préparer à ce qui s'en vient.

On pourrait également considérer qu'une bonne pratique est d'inclure des étapes claires de tout autre processus de règlement dans une politique sur le harcèlement en milieu de travail. Les politiques examinées les plus robustes et approfondies consacraient de nombreuses pages non seulement aux étapes d'autres processus de règlement, mais également à des conseils pour les employés qui décident d'avoir une conversation en personne avec le

préssumé auteur du harcèlement. La politique d'un service de police comprend également des conseils pour les gens à qui l'on parle de leur présumé harcèlement en milieu de travail à l'égard d'un autre employé. L'inclusion de ce genre d'étape et de conseil ne peut que servir à veiller à ce que tous les employés non seulement puissent comprendre ce à quoi ressemble le processus de règlement à l'amiable, mais également qu'ils puissent se préparer à ce qui s'en vient.

Bon nombre des politiques, des procédures et des documents de formation examinés, y compris ceux de la GRC, ne faisaient pas mention, de manière particulière, des mesures qui doivent être prises en milieu de travail après qu'une plainte de harcèlement a été déposée, outre les processus administratifs de base. S'il était question de ce qui devrait se produire entre un plaignant et un mis en cause, c'était souvent vague. Par exemple, dans le *Guide du gestionnaire sur le rétablissement du milieu de travail à la suite d'une plainte de harcèlement*, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009) indique que, après que le plaignant et le mis en cause « auront été informé[s] du résultat du processus de résolution formel », les gestionnaires devraient « les aider à se réintégrer adéquatement dans le milieu de travail, qu'[ils] aient été absent[e]s ou non ». La façon de réaliser une réintégration efficace doit être déterminée par le gestionnaire, qui pourrait tirer profit d'une orientation additionnelle.

La séparation, une autre mesure qui peut être prise après le dépôt d'une plainte, est adéquatement décrite dans les *Lignes directrices sur la prévention et la résolution du harcèlement* destinées au Personnel des fonds non publics des Forces canadiennes. La politique indique que les officiers responsables ont la responsabilité de « [décider] s'il convient de séparer le plaignant et mis en cause en les affectant à des lieux de travail différents et/ou en modifiant leur lien hiérarchique durant la période de résolution », puis qu'ils doivent également « décider s'il convient de séparer le plaignant et le mis en cause durant la résolution de la plainte, d'après ce qui est pratique et dans le meilleur intérêt des deux parties. Il faudrait prendre soin d'éviter de donner l'impression que ces mesures constituent des représailles ou un jugement prématuré de l'affaire. » L'exigence explicite de séparer le plaignant et le mis en cause, si cela est pratique et dans l'intérêt des deux parties, pourrait certainement être perçue comme étant utile puisque non seulement elle tient compte des exigences opérationnelles du milieu de travail, mais elle accorde également une importance égale au bien-être du plaignant et du mis en cause.

En ce qui concerne les services de police, très peu de politiques ou de documents de formation qui ont été examinés dans le cadre de la présente étude faisaient mention de pratiques qui devraient être adoptées après qu'une plainte de harcèlement a été déposée.

« Selon moi, les organisations peuvent être jugées en fonction d'un certain nombre de normes, dont une est la façon dont elles traitent leurs employés. Si la GRC veut régler ses problèmes, elle doit commencer en s'engageant, des échelons supérieurs en descendant, à éradiquer les méfaits à tous les niveaux, qu'il soit question d'officiers assermentés que de sous-officiers. La justice doit être rendue en temps utile et, ce qui est tout aussi important, c'est qu'on doit la voir comme ayant été rendue [...] La perception est la réalité, et lorsque les membres examinent la situation de l'extérieur, ils doivent voir un système qui est transparent et impartial et, le plus important, qui illustre l'éthique et l'intégrité légendaires de cette organisation. »

- Membre régulier de la GRC

La politique d'un service de police canadien précise que les dirigeants du milieu de travail ont pour responsabilité de [traduction] « faire ce qu'il faut pour rétablir des relations de travail positives pendant et après une plainte ». Cet énoncé n'indique pas les mesures concrètes que les superviseurs et les gestionnaires devraient prendre pour [traduction] « rétablir des relations de travail positives ».

La politique d'un autre service de police est plus précise. Là où il est question de l'« autre processus de règlement », dont on encourage l'utilisation par les superviseurs et les conseillers en matière de harcèlement afin de faciliter le traitement des plaintes de harcèlement, elle indique qu'une option consiste à [traduction] « modifier les fonctions en vue de réduire au minimum le contact entre le plaignant et le mis en cause ». Cette option est réitérée deux fois dans le guide de formation des superviseurs qui accompagnent la politique. Outre le fait qu'elle soit présentée comme étant une autre option de règlement de conflits liés à des plaintes de harcèlement, la formation des superviseurs expose le processus à utiliser pour régler la plainte ou le faire au moyen de la médiation. En fait, les documents de formation indiquent que la première partie du processus consiste à [traduction] « assurer la sécurité du milieu de travail pour le plaignant en démenageant, au besoin, soit celui-ci soit le présumé harceleur ». Même si cet énoncé est certainement plus direct que d'autres, il n'est tout de même pas aussi clair que celui du Personnel des fonds publics des Forces canadiennes mentionné précédemment, et n'est pas non plus axé sur le bien-être du plaignant et du mis en cause, puisqu'il n'y est question que de la sécurité du plaignant.

Enfin, la manière dont la confidentialité du plaignant et du mis en cause est garantie devrait être indiquée de manière explicite dans toute politique sur le harcèlement interne. Il ne suffit pas de simplement indiquer que la confidentialité de toutes les parties sera préservée sans clairement énoncer les mesures qui seront prises à cet égard. Bon

nombre des politiques examinées interdisaient à tous les employés en cause de discuter du harcèlement en milieu de travail allégué avec quiconque, sauf l'enquêteur, et de demander conseil à quiconque, sauf aux gens désignés au sein de l'organisation pour aider les employés à faire face au harcèlement. Un service de police va également un peu plus loin en indiquant que [traduction] « toute violation de l'exigence de confidentialité peut constituer une violation de la présente politique ». Le fait de fournir aux employés non seulement l'assurance de la confidentialité, mais également d'indiquer de manière explicite comment la confidentialité sera garantie ne peut que renforcer la confiance du plaignant et du mis en cause à l'égard du processus de règlement des plaintes.

En somme, selon la documentation, les politiques sur le harcèlement en milieu de travail efficaces devraient :

- être élaborées en collaboration par les gestionnaires, les superviseurs et les employés;
- s'appliquer à tout le monde au sein de l'organisation;
- comprendre des définitions claires de la notion de harcèlement en milieu de travail, ainsi que des exemples concrets;
- énoncer les conséquences d'un tel comportement;
- fournir un processus clair;
- fournir des étapes claires à suivre pour formuler une plainte;
- inciter fortement les employés à signaler tout incident de harcèlement en milieu de travail.

À la lumière de ces principes généraux, la Commission a cerné certains secteurs de la politique et du mécanisme de la GRC qui doivent être améliorés à mesure que l'on corrige la manière dont la GRC traite les problèmes de harcèlement en milieu de travail.

ÉLÉMENTS À AMÉLIORER

INDÉPENDANCE DU MÉCANISME

Un grand nombre de présentations reçues du public et d'entrevues menées par la Commission ont mis en relief le désir que le traitement des plaintes de harcèlement soit effectué de manière indépendante. Les recommandations allaient de la délégation du traitement des plaintes à un organisme externe à la mise en place d'un processus indépendant de la chaîne de commandement.

Lorsque la Commission a examiné le contenu des plaintes, des présentations et des entrevues, où l'on exigeait une plus grande indépendance, elle constate que cette recommandation semblait être liée à plusieurs facteurs : certaines personnes n'étaient pas satisfaites de la manière dont le rapport d'enquête et les documents connexes avaient été présentés au décideur final, qui était, dans la plupart des cas, l'officier responsable; certaines personnes estimaient que les mesures d'enquête appropriées n'avaient pas été prises; certaines personnes jugeaient que le décideur final ne s'était pas appuyé suffisamment sur les documents d'enquête ou qu'il s'y était trop fié; d'autres croyaient que le décideur final avait un parti pris ou était dans une situation de conflit d'intérêts, où il « protégeait les siens ».

[L]a mise en œuvre de certaines normes, même si elles n'établissent pas un processus externe, peut régler des questions liées à l'indépendance du mécanisme de règlement des plaintes de harcèlement.

Essentiellement, la Commission estime que les préoccupations liées à l'indépendance du processus de règlement des plaintes de harcèlement sont plutôt des préoccupations au sujet de la transparence et de l'uniformité. Comme il a été indiqué, l'uniformité liée à

l'examen préalable et aux décisions finales s'est révélée soit comme étant difficile à cerner, soit comme étant absente dans certains cas au cours de l'examen des dossiers de la Commission.

Si, dans de tels cas, on avait recours à des enquêteurs externes, cela réglerait sans doute certains problèmes de perception. Par exemple, un service de police canadien dispose d'une équipe d'enquêteurs externes approuvés tant par les représentants des employés que par les cadres supérieurs. Les plaignants et les mis en cause ont l'occasion de vérifier qu'il n'y a aucun conflit d'intérêts entre eux et l'enquêteur choisi. Toutefois, cette pratique n'est pas répandue. Et, même s'il s'agit d'enquêteurs externes, les enquêtes continuent d'être renvoyées à un décideur de l'organisation étant donné qu'une organisation doit pouvoir diriger son administration et, ainsi, s'acquitter de ses obligations en tant qu'employeur. Même si, dans sa forme la plus simple, cela est souhaitable sur le plan de la perception, une telle pratique n'aurait pas pour effet de dissiper toutes les préoccupations soulevées relativement à l'indépendance du processus. Ainsi, la Commission est d'avis que la mise en œuvre de certaines normes, même si elles n'établissent pas un processus externe, peut régler des questions liées à l'indépendance du mécanisme de règlement des plaintes de harcèlement, et permettre aux plaignants, aux mis en cause et à l'organisation elle-même de s'attendre à ce que l'enquête menée relativement à tout conflit ou toute plainte de harcèlement en milieu de travail officiel sera juste et impartiale.

« Le processus de règlement des plaintes de harcèlement est fêlé. Je n'ai eu aucune rétroaction sur les enquêtes. Je viens juste d'apprendre qu'ils ont rejeté mes allégations dans le rapport final. Les motifs de la décision finale sont fallacieux. »

- Membre régulier de la GRC

D'abord, la surveillance et la coordination centralisées de toutes les décisions liées à des cas de harcèlement assureraient l'uniformité de l'application de facteurs utilisés pour déterminer s'il y a un conflit ou s'il y a eu harcèlement en milieu de travail, s'il faut séparer les parties et, le cas échéant, comment le faire, et toute mesure corrective ou disciplinaire qui est justifiée. Afin de régler la question de la perception de conflit d'intérêts au sein du commandement de la division, les responsables de la surveillance et de la coordination centralisées devraient travailler à la Direction générale de la GRC. Ils devraient relever directement d'un cadre supérieur à l'extérieur des structures de la chaîne de commandement divisionnaire, comme l'agent d'intégrité professionnelle de la GRC²⁸. Cela permettrait, au besoin, la diffusion de données en matière de harcèlement relativement à d'autres processus liés aux ressources humaines, comme les promotions, de même que l'amélioration de l'expertise et de l'uniformité. La fonction centralisée de surveillance et de coordination, à l'extérieur de la chaîne de commandement, devrait également être responsable de la réception des plaintes relatives à des représailles, dont la procédure devrait être clairement définie dans la politique applicable.

Recommandation n° 2

Que la GRC établisse une fonction centralisée de surveillance et de coordination du mécanisme de règlement des plaintes de harcèlement, située à la Direction générale de la GRC et relevant directement d'un cadre supérieur, à l'extérieur de la chaîne de commandement divisionnaire.

Recommandation n° 3

La fonction centralisée de coordination devrait aussi être responsable de la réception des plaintes relatives à des représailles, dont la procédure devrait être clairement définie dans la politique applicable.

Ensuite, des normes d'enquête clairement définies, appuyées par une formation appropriée destinée aux enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement, combleraient les lacunes perçues relativement à l'ensemble d'informations disponibles pour aider les décideurs. Ce serait également le cas si les plaignants et les mis en cause contribuait davantage aux documents qui sont présentés. Cette contribution permettrait de s'assurer que l'information dont dispose le décideur est exhaustive et présentée de façon objective. Les recommandations à cet égard sont énoncées ci-dessous.

Enfin, s'il y avait un mécanisme externe d'examen des décisions en matière de harcèlement, les employés pourraient faire part de leurs préoccupations relatives au processus à un tiers impartial sans avoir à recourir au long processus de grief.

En principe, une personne peut déposer un grief contre toute décision rendue au cours du traitement de sa plainte de harcèlement par la Gendarmerie. Les griefs de cette nature sont renvoyés au Comité externe d'examen de la GRC, au gré du plaignant, s'il n'est pas satisfait de la décision initiale de l'arbitre de grief de la GRC. Conformément à la *Loi sur la GRC* et à son *Règlement*, le Comité externe d'examen de la GRC est chargé d'examiner les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application des politiques de l'ensemble du gouvernement qui s'appliquent aux membres de la GRC. Celles-ci comprennent la politique actuelle de la GRC sur le harcèlement, qui s'inspire obligatoirement de la politique du Conseil du Trésor, malgré l'existence de la procédure d'enquête d'ordre déontologique et des sanctions connexes, auxquelles d'autres fonctionnaires ne sont pas assujettis. L'examen d'un tel grief peut se révéler long. En outre, les griefs peuvent être déposés à tout moment, ce qui peut donc nuire à l'exécution du mécanisme de règlement des plaintes de harcèlement et du processus d'enquête, et donc entraîner d'autres retards.

« De manière générale, à l'heure actuelle, je crois que les gestionnaires de la Gendarmerie ont peu de comptes à rendre à leurs subordonnés, ce qui est le cas jusqu'à l'échelon le plus élevé [...] c'est-à-dire du caporal jusqu'au commissaire. »

- Membre régulier de la GRC

Puisqu'il s'agit d'une question d'emploi, la décision finale concernant tout grief, y compris ceux renvoyés au Comité externe d'examen, doit être rendue par le commissaire de la GRC. Celui-ci doit fournir les motifs pour lesquels il ne souscrit pas aux recommandations formulées par le Comité externe d'examen relativement à un grief.

Un mécanisme externe d'examen des décisions en matière de harcèlement rendues conformément à la politique sur le harcèlement rationalisée et propre à la GRC est possible par l'intermédiaire du projet de loi C-42. Cette possibilité permettrait d'éviter que des personnes qui déposent une plainte de harcèlement conformément à la politique, insatisfaites d'une décision rendue dans le cadre du traitement d'une telle plainte, déposent par la suite un grief et doivent attendre la décision d'un arbitre concernant ce grief, avant de pouvoir accéder au mécanisme d'examen externe. En outre, cela serait un débouché pour les personnes qui ne sont pas satisfaites du traitement de leur plainte de harcèlement distinct du processus lié aux relations de travail de la GRC, mais sans l'exclure.

La Commission estime que ces recommandations, jumelées à celles qui sont énoncées ci-dessous, permettraient d'atténuer en grande partie les préoccupations exprimées relativement à l'indépendance du processus de règlement des plaintes de harcèlement, sans aller jusqu'à exiger l'administration du processus par un organisme indépendant.

Recommandation n° 4

Qu'un mécanisme externe d'examen des décisions en matière de harcèlement soit mis en œuvre.

LA DÉFINITION DE HARCÈLEMENT

La définition de harcèlement, contenue dans la politique de la GRC, est d'une importance cruciale pour le traitement de chaque plainte de harcèlement déposée, puisqu'elle représente le seuil au-dessus duquel d'autres mesures peuvent être prises dans le cadre du processus. Elle reflète celle de la politique du Conseil du Trésor concernant la prévention du harcèlement et le traitement des plaintes de harcèlement. Comme il a été mentionné ci-dessus, les plaintes officielles font d'abord l'objet d'un examen préalable pour déterminer si le comportement reproché peut constituer du harcèlement. Sinon, les dossiers de plainte seront fermés, et les plaignants pourraient être aiguillés vers un autre recours administratif. Si le cas correspond à la définition de harcèlement ou qu'il pourrait y correspondre si les allégations étaient fondées, une enquête d'ordre déontologique ou sur une situation de harcèlement doit être lancée si d'autres faits doivent être établis.

Bon nombre des personnes qui ont fait des présentations et qui ont été interrogées ont mentionné la difficulté que pose le fait d'effectuer l'examen préalable des plaintes de harcèlement. L'examen des dossiers par la Commission a d'ailleurs permis de révéler que l'application de la norme en matière de définition était, au mieux, non uniforme d'une division de la GRC à l'autre, d'un agent des ressources humaines à l'autre et d'un officier responsable à l'autre. Même si rien n'indiquait qu'il y avait un mépris flagrant à l'égard de la définition, il va de soi que cette dernière peut se prêter à un large éventail d'interprétations raisonnables et, à la fois, sembler en exclure d'autres. Par exemple, en déterminant que certains comportements ne constituent pas du harcèlement au sens de la politique, les décideurs de la GRC en sont

venus, dans la plupart des cas, à reconnaître qu'un « conflit en milieu de travail » existait. On laisse entendre qu'un conflit en milieu de travail est un élément précurseur d'une situation de harcèlement ou y contribue, mais la politique ne permet pas la tenue d'une enquête et d'une évaluation relativement rigoureuses concernant des plaintes qui satisfont aux critères de la définition de « harcèlement ». Cette approche semble ne pas tenir suffisamment compte de l'idée selon laquelle le règlement du conflit en milieu de travail peut réduire les situations de harcèlement ultérieures, et du fait qu'il est suffisamment important en soi pour qu'on le règle.

« Je crois que le harcèlement peut être présent et que, en fait, il est endémique au sein de la GRC, mais il n'est pas souvent perçu de cette manière. Je crois que, si un superviseur et un subordonné ont un désaccord, puis que le superviseur commence à exercer son pouvoir de manière injuste sur l'autre personne, il s'agit d'intimidation et de harcèlement [...] Je crois que l'utilisation inappropriée du pouvoir à l'égard d'un subordonné au cours d'une longue période constitue du harcèlement, plutôt qu'un conflit en milieu de travail. »

- Membre régulier de la GRC

Par ailleurs, la politique renferme différents termes non uniformes qui peuvent dérouter les employés et les gestionnaires/superviseurs. Par exemple, les énoncés généraux au début de la politique comprennent divers termes qui renvoient au même problème. Tandis qu'un des premiers paragraphes renvoie à la [traduction] « discrimination, au comportement blessant et au harcèlement », ce qui porte à croire qu'il s'agit de trois problèmes qui

s'excluent mutuellement, la définition de « harcèlement » figurant dans la politique comprend les notions de « discrimination » et de « comportement blessant ». Un paragraphe subséquent renvoie seulement aux notions de « harcèlement et de discrimination », et non à celle de « comportement blessant », tandis que d'autres énoncés renvoient uniquement à la notion de « harcèlement ». La politique indique, en ce qui a trait aux responsabilités de chaque employé de la GRC, qu'il doit « informer son superviseur ou son gestionnaire d'un comportement que lui ou un autre employé juge inconvenant, offensant, humiliant ou dégradant ». Toutefois, cela ne comprend pas les autres conséquences du comportement, qui sont énoncées dans la définition de « harcèlement » de la politique, soit les suivantes : humilier, rabaïsser, embarrasser, intimider ou menacer.

L'ambiguïté et le manque d'uniformité mentionnés ci-dessus contribuent à rendre difficile l'application de la définition de harcèlement, qui, comme on l'a signalé précédemment, est le critère d'application des mesures d'intervention de la politique.

Il n'est pas facile d'élaborer une définition cohérente et suffisamment étendue de la conduite visée par une politique en matière de harcèlement. Le harcèlement en milieu de travail, sous toutes ses formes, est un sujet vaste. Il n'y a toujours pas de consensus, dans la littérature, au sujet de la définition de harcèlement en milieu de travail, même si, comme il a été mentionné précédemment, les politiques relatives au milieu de travail établiront généralement une définition pratique pour l'application de la politique ou du mécanisme utilisé en vue de régler le problème de harcèlement.

[U]n conflit en milieu de travail est un élément précurseur d'une situation de harcèlement ou y contribue [...]

On m’a dit que, pour que la situation soit classifiée comme un cas de harcèlement, il existe un seuil de tolérance très élevé. On m’a avisé de m’en tenir plutôt à un règlement à l’amiable [...] On m’a dissuadé de formuler une plainte de harcèlement officielle.

- Employé de la fonction publique

La notion de harcèlement en milieu de travail continue d’évoluer et de s’élargir, et elle comprend désormais des comportements comme l’intimidation, la persécution collective, le harcèlement et la violence psychologiques en milieu de travail²⁹. Malgré des décennies de recherche, le harcèlement en milieu de travail est toujours, à certains égards, mal compris. La littérature met clairement en lumière la nature nébuleuse et problématique du concept de harcèlement. Comme la diversité des comportements et des actes qui peuvent entrer dans la catégorie générale de « harcèlement en milieu de travail » est très grande, les limites de ce qui constitue un comportement acceptable sont souvent tellement ambiguës et la perception, selon les différents contextes et les différentes cultures, de ce qui constitue du harcèlement est tellement différente que le phénomène est difficile à décrire et à définir³⁰.

[T]oute définition de harcèlement utilisée dans la pratique comme un seuil pour l’application d’une politique conçue pour favoriser un milieu de travail respectueux doit viser l’inclusion.

Il est difficile de définir clairement la notion de harcèlement en milieu de travail parce que, si les paramètres choisis sont trop étroits, il y a un risque qu’on insiste trop sur ce qui sont, essentiellement, des formes spectaculaires et évidentes de harcèlement en milieu de travail. Ce qui est clairement ressorti de l’examen de

la Commission, c’est que toute définition de harcèlement utilisée dans la pratique comme un seuil pour l’application d’une politique conçue pour favoriser un milieu de travail respectueux doit viser l’inclusion. Si seuls les comportements jugés comme étant les plus flagrants peuvent satisfaire aux critères relatifs à l’application, on fait fi d’autres éléments précurseurs d’une situation de harcèlement tout aussi importants, comme un conflit en milieu de travail. Le conflit en milieu de travail, comme on l’a observé tout au long de l’examen, peut également avoir un effet dévastateur sur les personnes en cause, même s’il ne satisfait pas aux critères concernant la définition de harcèlement dans la politique.

Recommandation n° 5

Que la politique de la GRC, en ce qui a trait à la promotion d’un milieu de travail respectueux, soit définie de sorte qu’elle s’applique également aux éléments précurseurs d’une situation de harcèlement, comme un conflit en milieu de travail, afin qu’on puisse avoir accès à ses mécanismes de règlement de conflits dès le début.

NORMES REQUISES RELATIVEMENT AUX ENQUÊTES EN MATIÈRE DE HARCÈLEMENT

Un thème récurrent qui s’est dégagé durant l’examen des présentations à la Commission et ses entrevues, ainsi que l’examen des politiques sur le harcèlement des différents services de police canadiens, était le besoin que les enquêtes sur les plaintes de harcèlement en milieu de travail soient menées par des enquêteurs ayant reçu une formation spéciale en la matière.

La nécessité de mener des enquêtes serrées sur les plaintes de harcèlement ressort clairement d’une affaire impliquant le Service de police de Toronto. En 2007, une gendarme a déposé une plainte contre un de ses superviseurs (de sexe masculin), indiquant un total de neuf cas de harcèlement sexuel. En réaction à cela, le superviseur accusé a déposé quatre plaintes

au sujet de la plaignante, alléguant, entre autres, de l'insubordination. Les plaintes de la gendarme ont fait l'objet d'une enquête menée par un enquêteur interne qui n'avait jamais enquêté sur une plainte de harcèlement en milieu de travail à l'interne avant, ni suivi de formation sur les enquêtes liées à des cas de harcèlement en milieu de travail. L'enquêteur n'a pas conclu qu'il y avait eu harcèlement, indiquant que, comme il n'y avait pas d'élément de preuve indépendant pour étayer les déclarations de la plaignante, celles-ci ne pouvaient être corroborées. Comme ses allégations de harcèlement sexuel n'ont pas été confirmées, la plaignante a été congédiée sur le postulat que ses allégations étaient des fabulations et révélaient des problèmes d'attitude et de conduite.

« On m'a souvent dissuadé de déposer une plainte et mis en garde quant au seuil de tolérance extrêmement élevé [...] La plainte doit satisfaire au critère pour correspondre à la définition de harcèlement du Conseil du Trésor. »

- Membre civil de la GRC

La plaignante s'est adressée au Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Le Tribunal a jugé non seulement qu'elle avait été victime de harcèlement sexuel, mais que l'enquête relative à ses plaintes était déficiente puisque l'enquêteur n'avait pas tenu compte des accusations de harcèlement sexuel qui avaient été portées auparavant contre le superviseur de la plaignante et n'avait pas pris en considération les témoins de la situation. Le Tribunal a accordé des dommages de 12 000 \$ à la plaignante pour atteinte à ses sentiments, à son estime de soi et à sa dignité ainsi qu'une somme de 8 000 \$ pour l'enquête déficiente. En outre, le Service de police de Toronto a reçu l'ordre d'embaucher un consultant en droits de la personne pour former ses enquêteurs internes sur la façon de mener de manière appropriée des enquêtes sur des plaintes de harcèlement en milieu de travail³¹.

Le coût d'une enquête sur une plainte de harcèlement en milieu de travail inadéquate peut être élevé pour les services de police, et le besoin d'avoir des enquêteurs formés de façon appropriée est sans équivoque. Les enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement devraient être parfaitement conscients du fait que la majorité des contrevenants tentent de blâmer la victime. Après qu'un incident a été allégué, les réactions immédiates des chefs de la police [traduction] « [...] donneront le ton à l'organisation et détermineront si elle pourra gérer de manière appropriée les allégations et arriver à un résultat équitable et juste. Par conséquent, l'étape la plus importante est d'affecter un enquêteur compétent et de mener une enquête approfondie et sans parti pris en temps opportun, tout en protégeant le plaignant des représailles³² ».

Conformément au *Guide d'enquête en vertu de la Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*³³ du Conseil du Trésor, les « enquêtes sur le harcèlement exigent que les enquêteurs non seulement possèdent les connaissances et habiletés nécessaires en recherche, en planification, en conduite d'entrevues et en analyse, mais qu'ils soient aussi sensibles aux questions émotionnelles et à l'impact d'une situation de harcèlement présumée sur les personnes et sur le milieu de travail dans son ensemble ».

Les enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement devraient être parfaitement conscients du fait que la majorité des contrevenants tentent de blâmer la victime.

Il convient de noter que, actuellement, en tant qu'agents de police, les membres de la GRC sont réputés posséder le profil de compétence pour être des enquêteurs requis par la politique du Conseil du Trésor. Toutefois, la Commission a déterminé, à la lumière de son examen des dossiers, des présentations

du public et des entrevues, ainsi que de discussions avec des gestionnaires, des enquêteurs et des représentants des relations fonctionnelles de la GRC, que les membres de celle-ci qui ont pour tâche d'enquêter sur les cas de harcèlement tireraient grand profit de la formation de cinq jours offerte aux enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement de la fonction publique. Même si les membres de la GRC possèdent une expertise en matière d'enquête, les cas de harcèlement en milieu de travail touchent des préoccupations et des sensibilités particulières, qui ont été mentionnées ci-dessus et qui ne sont pas mesurées de la même manière dans le cadre d'enquêtes pénales ordinaires ou même d'enquêtes des unités des normes professionnelles. Ainsi, la Commission recommande que les enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement suivent une formation obligatoire spécialisée concernant la conduite d'enquêtes relatives aux conflits ou au harcèlement en milieu de travail avant d'être chargés de ce type d'enquête. Il faut passer d'un mécanisme axé sur l'enquête sur les harceleurs perçus et la punition de ceux-ci à un règlement rapide des conflits en milieu de travail, et à une approche holistique en vue de rétablir de saines relations.

Recommandation n° 6

Que les enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement suivent une formation obligatoire spécialisée relative à la conduite d'enquêtes sur des conflits ou des cas de harcèlement en milieu de travail avant d'être chargés de ce type d'enquête.

Outre la formation requise, il faut élaborer des normes en matière d'enquête clairement définies portant plus particulièrement sur les cas de harcèlement en vue de combler les lacunes perçues dans l'ensemble des données disponibles pour aider les décideurs, lacunes qui ont été relevées dans les présentations reçues du public et les entrevues menées par la Commission. Ces normes doivent inclure une exigence d'enregistrer, sur bande audio

ou vidéo, les entrevues, ainsi que la capacité pour les plaignants et les mis en cause de formuler des observations au sujet du rapport d'enquête présenté au décideur final.

Cela refléterait le processus disciplinaire interne dont disposent les membres de la GRC et garantirait que l'information présentée à un décideur est exhaustive et objective.

Recommandation n° 7

Que la GRC élabore des normes d'enquête clairement définies, plus particulièrement en ce qui a trait aux enquêtes sur le harcèlement et les conflits en milieu de travail.

En outre, il faudrait tout faire pour qu'une enquête soit menée en temps opportun. Un long processus peut donner lieu à des difficultés. Par exemple, à mesure que le temps passe, les souvenirs qu'ont les gens de l'événement peuvent devenir vagues et, ainsi, influencer sur la fiabilité des éléments de preuve recueillis. Mentionnons aussi les effets permanents et délétères sur la santé du stress et de l'anxiété subis par tous ceux qui sont en cause dans une enquête donnée³⁴. Un thème récurrent de l'ensemble des entrevues et des présentations, qui a également souvent été relevé dans le cadre de l'examen des dossiers, est le fait que le mécanisme d'enquête sur les plaintes de harcèlement est souvent très long, au cours duquel tant les plaignants que les mis en cause doivent attendre une décision et peuvent être séparés de leur unité de travail normale.

La GRC rédige des rapports en ayant un résultat prédéterminé, puis elle recueille l'information qu'elle veut entendre. Si elle rédigeait des rapports en sachant qu'ils seront lus par le plaignant, je suis certain qu'ils seraient rédigés avec plus d'exactitude et de transparence.

- Membre régulier de la GRC

[...] ce mécanisme dans son ensemble est conçu pour épuiser la victime et l'empêcher de voir directement un conseiller juridique plutôt que de régler le problème.

- Membre régulier de la GRC

Les longs délais liés au règlement de plaintes de harcèlement peuvent être en partie attribuables à la multitude de mécanismes auxquels on peut avoir recours pour régler ce genre de problème, y compris les griefs, et ce, à divers stades du processus. Les modifications de la *Loi sur la GRC*, proposées par le projet de loi C-42 actuel, permettraient à la direction de la GRC d'adopter et de mettre en œuvre sa propre structure pour gérer les plaintes de harcèlement. Si le projet de loi est adopté, la GRC aura la capacité de rationaliser le fonctionnement de tout mécanisme qui peut être utilisé en vue de régler un problème en temps opportun.

Recommandation n° 8

Que la GRC mette en œuvre un calendrier pour le traitement des plaintes de harcèlement, y compris pour l'obtention d'un règlement rapide.

À la lumière de ce qui précède, la Commission recommande que la GRC mette en œuvre et rende publics les calendriers de traitement des plaintes de harcèlement, y compris pour l'obtention d'un règlement rapide. Le respect de ces échéances devrait être surveillé de manière centralisée et continue pour que les problèmes potentiels soient décelés rapidement.

Les modifications de la *Loi sur la GRC*, [...] permettraient à la direction de la GRC d'adopter et de mettre en œuvre sa propre structure pour gérer les plaintes de harcèlement.

FORMATION ET PRÉVENTION

Contexte

La sensibilisation à l'égard des politiques et la promotion des valeurs appropriées peuvent être perçues comme étant les mesures disponibles les plus efficaces relativement à la prévention en matière de harcèlement.

Comme il a été mentionné précédemment, bon nombre d'organisations disposent déjà de politiques bien rédigées visant à contrer le harcèlement en milieu de travail. Malgré cela, les tribunaux et les tribunaux du travail ont souvent affirmé que les organisations ne prennent pas les mesures nécessaires pour veiller à ce que ces politiques soient communiquées, appliquées et mises en pratique de manière efficace. La clé, ici, c'est d'exiger que les politiques et les procédures soient régulièrement mises en valeur. Les avantages nets d'une mise en valeur active comprennent ce qui suit :

- sensibilisation accrue aux responsabilités individuelles de chaque employé;
- connaissance et compréhension de ce qu'est un comportement acceptable en milieu de travail;
- reconnaissance de l'engagement continu des cadres supérieurs³⁵.

La clé d'une mise en valeur efficace est la formation. À cet égard, la réussite de toute stratégie visant à contrer le harcèlement dépend grandement d'un programme prévu et systématique de sensibilisation et de formation soutenu par un budget adéquat³⁶. Même si certains observateurs affirment que, pour prévenir, gérer et contrôler des incidents de harcèlement en milieu de travail au sein d'organisations responsables de l'application de la loi, la culture de la police doit d'abord changer fondamentalement. Une première étape positive consiste à sensibiliser de manière efficace tous les membres d'un service de police à l'égard des préjudices et des effets que peut entraîner le harcèlement en milieu

de travail pour les personnes, pour le service de police en question et pour l'ensemble des professionnels de la police. Ces activités de sensibilisation doivent être suivies de près par des politiques et des procédures bien rédigées qui sont appliquées de manière cohérente et stricte dans l'ensemble de l'organisation³⁷.

Le Service de police de Calgary a constaté qu'il était important pour les gestionnaires et les superviseurs de suivre la formation sur le harcèlement avant leurs employés³⁸. Cela visait à réagir à une plainte couramment formulée par les membres du personnel selon laquelle les superviseurs ne suivaient pas, eux aussi, la formation. Le fait de former les cadres d'abord témoignerait d'emblée de l'engagement de l'équipe de direction à créer un milieu de travail respectueux.

Le fait que les superviseurs et les gestionnaires suivent la formation d'abord servirait également à montrer qu'ils joignent la parole aux actes, et ils ouvriraient la voie aux subordonnés lorsque l'organisation irait de l'avant avec la formation. Enfin, les gestionnaires et les superviseurs seraient davantage en mesure de répondre aux questions concernant la politique et les processus lorsque les membres du personnel auraient suivi la formation et qu'ils auraient des questions à ce sujet.

[L]es gestionnaires jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre d'une stratégie visant à contrer le harcèlement en milieu de travail d'une organisation.

Figure 2 : Éléments clés d'un programme de formation efficace

Connaissance	Expliquer les théories et les définitions liées au harcèlement et à l'intimidation en milieu de travail. Démontrer les effets du harcèlement. Clairement énoncer la politique et les procédures de l'organisation. Décrire ce qui constitue un comportement raisonnable et un comportement déraisonnable en milieu de travail.
Compétences	Comment reconnaître le harcèlement. Comment désamorcer et éviter un conflit potentiel. Comment offrir un appui au plaignant et à l'auteur du harcèlement.
Personnel	Connaissance des attitudes organisationnelles et sociales à l'égard des différents types de comportements. Prise de conscience de son propre comportement et de ses actes.

En ce qui concerne le programme de formation en soi et la façon dont il est offert, on recommande [traduction] « que la formation, tant pour les superviseurs et les gestionnaires que pour les employés, soit offerte en personne plutôt qu'en ligne puisque la force du programme sera de permettre aux personnes qui y assistent d'engager un dialogue significatif sur le pourquoi, le quoi et le comment créer et promouvoir une culture du respect [...] ce qui ne peut pas être créé dans le cadre d'une formation en ligne³⁹ ». On a laissé entendre qu'un programme de formation efficace doit inclure les éléments de base représentés à la figure 2⁴⁰.

En ce qui concerne la prévention, on devrait également mettre l'accent sur le fait que les gestionnaires jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre d'une stratégie visant à contrer le harcèlement en milieu de travail d'une organisation⁴¹. Plus particulièrement, les gestionnaires doivent clairement comprendre ce qui suit :

- les effets néfastes pour l'organisation de ne pas régler efficacement un cas de harcèlement;
- leurs obligations légales en tant que « représentants de l'employeur » en ce qui a trait à la santé et à la sécurité et aux autres lois;
- l'importance d'établir des normes définissant le comportement approprié en milieu de travail.

En outre, afin de bien assumer les responsabilités mentionnées ci-dessus, les gestionnaires ont besoin de suivre une formation sur le règlement des conflits et une formation en matière de gestion générale portant sur l'encadrement, le mentorat, la délégation, ainsi que les examens et les évaluations du rendement. On ne saurait trop insister sur la valeur de ces compétences pour les gestionnaires, puisque certains projets de recherche sur le harcèlement en milieu de travail ont révélé que les gestionnaires sont souvent ceux qui commettent du harcèlement ou qui l'exacerbent.

« Cela me scandalisait que les gens qui faisaient la promotion des politiques et des comportements visant à contrer le harcèlement étaient ceux qui faisaient complètement fi de ces politiques et de ces comportements. »

- Membre régulier de la GRC

La direction d'une organisation est au cœur de toute politique efficace visant à contrer le harcèlement en milieu de travail. Plus particulièrement, elle doit assumer un rôle de premier plan en rappelant aux membres du personnel (p. ex. à l'occasion de réunions et dans des bulletins) que le harcèlement en milieu de travail va à l'encontre de la politique et de la loi et qu'il ne sera toléré en aucun cas⁴².

Les cadres supérieurs doivent, non seulement, démontrer leur engagement à éradiquer toute forme de harcèlement en milieu de travail, mais ils doivent également faire accepter la politique par tous les membres du personnel. Comme il a été indiqué précédemment, une façon d'y arriver, c'est par la consultation des employés à tous les niveaux et leurs observations⁴³.

Formation actuelle de la GRC

Actuellement, tous les membres réguliers de la GRC sont tenus de suivre le Programme de formation des cadets lorsqu'ils sont admis à la Gendarmerie. Selon l'information fournie à la Commission, le Programme de formation des cadets est un programme de formation de 24 semaines qui [traduction] « [...] est fondé sur une méthode d'apprentissage intégrée et axée sur la résolution de problèmes ».

Au début, les cadets reçoivent le Manuel de formation des cadets de la GRC, qui présente le Programme et ses objectifs, fournit aux cadets d'autres informations afin de faciliter leur séjour à la Division Dépôt, et énonce l'Engagement envers les employés de la GRC, entre autres choses. Cet engagement comprend le fait

de « traiter tous les employés avec le même respect et la même considération » ainsi qu'« assurer un milieu de travail sûr et exempt de harcèlement ».

La mission et la vision de la GRC figurent dans le Manuel. Il convient de noter que la vision comprend le fait d'« assurer un milieu de travail sain qui favorise l'esprit d'équipe, la libre communication et le respect mutuel ».

Le Manuel énonce également les valeurs de la GRC : intégrité, honnêteté, professionnalisme, compassion, respect et responsabilisation. La mission, la vision et les valeurs sont continuellement examinées dans le cadre des séances en classe au moyen d'une formation fondée sur des mises en situation et de discussions. Enfin, le Manuel indique les raisons pour lesquelles un cadet peut être congédié, y compris les divers types d'inconduite, dont fait partie le harcèlement.

Le premier jour de la formation, le commandant de la Division Dépôt s'adresse aux cadets en mettant l'accent sur la mission, la vision et les valeurs de l'organisation, de même que sur les attentes à l'égard des cadets, notamment en ce qui a trait au comportement inapproprié, comme le harcèlement. Dans le cadre de la formation en classe, les cadets sont tenus de réussir le test en ligne sur le harcèlement, dont la note de passage est de 70 %. En outre, de nombreuses séances tout au long de la formation traitent de la prévention du harcèlement et de la sensibilisation à celui-ci. Les problèmes qui nuisent à la création d'un milieu de travail respectueux, notamment le harcèlement, font clairement partie du Programme de formation des cadets.

Lorsque les cadets ont terminé leur formation et sont affectés à un poste, ils sont, en tant que nouveaux membres, tenus de suivre le Programme de formation pratique. Tout au long de la formation pratique, on s'attend à ce que les membres démontrent les compétences énoncées dans les valeurs fondamentales de la GRC. Ils reçoivent l'information concernant le Programme d'aide aux employés et le

Programme des représentants des relations fonctionnelles afin qu'ils sachent quelles mesures d'aide sont offertes aux employés de la GRC qui ont des problèmes personnels, des problèmes sociaux, des problèmes de santé et des problèmes d'ordre professionnel. En outre, les formateurs pratiques doivent réussir un cours de formation pratique avant de recevoir un nouveau membre. Le cours de formation pratique comprend une séance sur les messages éthiques qui traite du harcèlement en milieu de travail et qui inclut des exercices d'apprentissage fondés sur des mises en situation.

Une fois que les programmes d'initiation sont terminés, d'autres possibilités de formation sur le harcèlement doivent être offertes. Selon la politique actuelle de la GRC sur le harcèlement :

Les gestionnaires doivent offrir à tous les employés des possibilités d'apprentissage sur le harcèlement en milieu de travail. Les nouveaux employés, les superviseurs et les gestionnaires doivent recevoir la formation portant sur le harcèlement en milieu de travail dès que possible après leur nomination.

La politique indique également que chaque employé de la GRC peut « [...] s'attendre à se voir offrir de l'information et des possibilités d'apprentissage sur la prévention et le règlement du harcèlement ». En outre, les superviseurs et les gestionnaires sont responsables de « s'assurer que tous les employés reçoivent de la formation ou de l'information sur le respect en milieu de travail » et de « [...] demander des séances de sensibilisation au harcèlement pour les employés si elles ne sont pas déjà offertes, lorsqu'ils assument un rôle de gestionnaires ». La Commission n'a reçu aucune information liée à de telles séances de sensibilisation ou de telles possibilités d'apprentissage, et aucune information n'était disponible quant à la mesure dans laquelle, le cas échéant, les superviseurs et les gestionnaires intègrent la sensibilisation ou la prévention à l'égard du harcèlement aux réunions régulières des employés.

Toutefois, la Commission a reçu des documents de formation relatifs au Programme de perfectionnement des superviseurs, au Programme de perfectionnement des gestionnaires et au cours d'orientation et de perfectionnement des officiers. Les trois programmes comprennent un module sur les relations en milieu de travail ou sur le harcèlement dans le volet d'enseignement en classe.

Les documents de formation appuient les politiques sur le harcèlement du Conseil du Trésor et de la GRC. Le message destiné aux superviseurs, aux gestionnaires et aux officiers est clair : le harcèlement ne sera pas toléré; des mesures doivent être prises immédiatement pour enquêter sur les incidents allégués de harcèlement; on peut prévenir le harcèlement.

Le Programme de perfectionnement des superviseurs, lancé en 2009, a pour but d'accroître les connaissances, les aptitudes et les compétences des trois catégories d'employés (RM, CM, PS) qui assument un rôle de superviseur au sein de la GRC. Il s'agit d'un programme national de 12 mois qui comprend une formation en classe de dix jours. Le reste de la formation se déroule au sein de l'unité d'attache des participants, et il est soutenu et surveillé par les responsables de la division. Le volet de dix jours en classe comprend un module de cinq heures sur l'éthique, un module de quatre heures sur la gestion et la documentation du rendement ainsi qu'un module de trois heures sur le respect en milieu de travail. Dans le cadre de ces séances, les participants :

- examinent les politiques de la GRC et du Conseil du Trésor sur le harcèlement;
- discutent des éléments d'un milieu de travail respectueux, y compris ce qui peut constituer du harcèlement ou non;
- participent à des jeux de rôles dans le cadre de mises en situation sur le harcèlement.

L'accent est mis sur le rôle et les responsabilités du superviseur, y compris ce qui suit :

- prêcher par l'exemple;
- être au courant des relations en cours au sein de l'unité de travail;
- maintenir une communication ouverte;
- prévenir le harcèlement;
- intervenir, au besoin, que ce soit en vue de régler le problème rapidement ou de formuler une plainte officielle.

Les participants doivent également retourner dans leur lieu de travail et organiser une activité sur le respect en milieu de travail.

De façon semblable, le Programme de perfectionnement des gestionnaires, également lancé en 2009, est conçu pour accroître les aptitudes, les connaissances et les compétences des trois catégories d'employés qui assument un rôle de gestion. Selon la Norme de la formation, le public visé par le Programme de perfectionnement des gestionnaires est [traduction] « [...] les employés qui travaillent ou qui se préparent à travailler pour la première fois en tant que gestionnaires ou les personnes identifiées spécifiquement pour des raisons de perfectionnement ». La durée et la conception du programme sont semblables à celles du Programme de perfectionnement des superviseurs, y compris un volet en classe de dix jours. Il comprend :

- un module de cinq heures sur le système des valeurs motivationnelles, y compris la façon de gérer le harcèlement et les conflits en milieu de travail;
- un module de six heures sur l'éthique pour les gestionnaires;
- un module de quatre heures sur la création d'un milieu de travail sain;
- un module de une heure sur le harcèlement.

Les méthodes d'enseignement employées comprennent des exposés magistraux, des séminaires et de la formation fondée sur des mises en situation. À la fin du volet en classe, on s'attend à ce que les participants élaborent un plan d'amélioration du rendement pour leur unité d'attache, qui sera évalué par leurs superviseurs et leurs formateurs. L'objectif est, pour les participants, de démontrer qu'ils ont retenu, transféré et appliqué avec succès ce qu'ils ont appris en classe.

Dans le module sur le harcèlement, le formateur présente un exposé qui met en relief les responsabilités du gestionnaire, y compris la façon de prévenir le harcèlement et de gérer un incident, le cas échéant. L'accent est mis sur le règlement rapide de l'incident. La présentation se termine par une diapositive sur les effets de l'inaction dans une situation de harcèlement et une déclaration percutante : [traduction] « Il est simplement inacceptable qu'un gestionnaire et un dirigeant de la GRC tolèrent ces situations après en avoir été avisés. »

Enfin, le cours d'orientation et de perfectionnement des officiers, remanié en 2011, contient un module de 200 minutes qui comprend des exposés au sujet de la santé mentale et du respect en milieu de travail, où il est question de la gestion du harcèlement. En plus des documents de présentation et de la formation axée sur la mise en situation, les participants reçoivent de nombreux documents de cours, y compris les politiques, les procédures et les responsabilités pertinentes. La formation fournit un aperçu des politiques en matière de harcèlement, de ce qui constitue du harcèlement (y compris des exemples), et des responsabilités de l'officier. Contrairement aux programmes de perfectionnement des superviseurs et des gestionnaires, qui traitent de la prévention du harcèlement, le cours d'orientation et de perfectionnement des officiers est davantage axé sur la façon de reconnaître un comportement de harcèlement et sur le processus permettant de gérer ce genre de comportement. Le message

clair qui est transmis aux participants est qu'ils ont la responsabilité de réagir aux présumés incidents de harcèlement. Tous les officiers nouvellement assermentés sont tenus de suivre le cours d'orientation et de perfectionnement des officiers.

La prévention du harcèlement et la sensibilisation à ce problème font manifestement partie de la formation des cadets destinée aux membres réguliers ainsi que de la formation officielle des superviseurs, des gestionnaires et des officiers. Même si on ne peut pas s'attendre à ce que la formation traite, dans tous les cas, des attitudes sous-jacentes, elle devrait adéquatement indiquer quelles normes de comportement sont souhaitables et attendues et mettre l'accent sur la responsabilité des collègues, des superviseurs et des gestionnaires de réagir aux situations dont ils sont témoins ou dont ils sont avisés.

Même si on ne peut pas s'attendre à ce que la formation traite, dans tous les cas, des attitudes sous-jacentes, elle devrait adéquatement indiquer quelles normes de comportement sont souhaitables et attendues [...]

Les principes exprimés dans les documents de formation reflètent ceux qui ont été énoncés précédemment et tirés de la documentation pertinente et de programmes d'organisations semblables en ce qui a trait aux pratiques souhaitables dans le cadre de la formation sur la prévention du harcèlement. Malgré cela, la formation n'est efficace que si elle peut être offerte à une masse critique d'employés. Même si tous les nouveaux membres suivent le Programme de formation des cadets et réussissent le Programme de formation pratique, ni le Programme de perfectionnement des superviseurs ni le Programme de perfectionnement des gestionnaires ne sont obligatoires avant d'occuper un poste de superviseur ou de gestionnaire.

Depuis 2009, 1 872 employés ont suivi le Programme de perfectionnement des superviseurs et, parmi ceux-ci, 699 employés l'ont réussi. Au cours de cette période, 699 employés ont suivi le Programme de perfectionnement des gestionnaires, tandis que 276 d'entre eux l'ont réussi. Le cours d'orientation et de perfectionnement des officiers a été réussi par 62 participants en 2012 et, comme il faut le réussir après avoir été assermenté, il y a encore un certain nombre d'officiers qui ne l'ont pas encore fait.

Même si on ne disposait pas des données relatives au nombre total d'employés de la GRC considérés comme étant des superviseurs et des gestionnaires, il semblerait, étant donné la taille de l'organisation, que le total de 975 employés ayant réussi le cours ne constitue pas une proportion importante de l'effectif total de superviseurs ou de gestionnaires. D'après les présentations du public que la Commission a reçues ainsi que les entrevues que celle-ci a menées, les employés ne sont pas satisfaits de la manière dont leurs superviseurs ont traité leurs plaintes de harcèlement, et que la manière dont les plaintes ont été traitées n'était pas uniforme.

Par conséquent, la Commission recommande qu'à leur nomination tous les superviseurs et gestionnaires soient tenus de suivre un programme de formation pertinent sur le harcèlement et les conflits en milieu de travail, et ce, dans une période définie suivant leur entrée en fonctions. Le respect de la présentation d'une telle formation obligatoire devrait être surveillé de manière centralisée et faire régulièrement l'objet d'un compte rendu public.

Recommandation n° 9

Qu'à leur nomination, tous les superviseurs et gestionnaires soient tenus de suivre un programme de formation pertinent sur le harcèlement et les conflits en milieu de travail, et ce, dans une période définie suivant leur entrée en fonctions.

En ce qui a trait à la formation continue de tous les employés et à l'information qui leur est transmise, ce qui est exigé par la politique de la GRC et qui constitue un élément clé pour créer un milieu de travail sain, selon la Commission canadienne des droits de la personne, la GRC a mis en œuvre une formation obligatoire sur le harcèlement à l'intention de tous ses employés en 2005. Étant donné l'étendue géographique et la diversité avec lesquelles la GRC doit composer, il a été déterminé que la façon la plus efficace d'assurer la pleine participation à une telle formation était l'apprentissage en ligne. Actuellement, chaque employé de la GRC est tenu de suivre, une seule fois, un module de formation en ligne sur le harcèlement. Le taux de participation à une telle formation est de près de 100 %, ce qui est exemplaire étant donné l'exigence selon laquelle le module doit être dispensé même aux employés à temps partiel et aux employés occasionnels, comme les gardiens de prison. Toutefois, il est difficile de conclure qu'un module en ligne, même s'il est exhaustif, offert à une seule occasion, répond au besoin d'avoir une formation continue. Par conséquent, la Commission recommande que le module en ligne qui traite des conflits en milieu de travail, y compris le harcèlement, soit régulièrement offert.

Recommandation n° 10

Que le module de formation en ligne qui traite des conflits en milieu de travail, y compris le harcèlement, soit régulièrement offert.

ÉVALUATION

Comme il a été mentionné précédemment, le harcèlement en milieu de travail au sein de la GRC n'est pas un phénomène nouveau. Des efforts ont été déployés à plusieurs occasions pour tenter de régler le problème, mais on ne sait pas dans quelle mesure ces efforts ont été fructueux. Il est évident qu'on n'a pas remporté un succès total à la lumière des rapports dans les médias, des poursuites et des déclarations publiques du commissaire lui-même. Il faut effectuer une évaluation exhaustive de tous les efforts déployés afin que les effets salutaires des changements apportés aux politiques et au processus puissent être reconnus et servir d'inspiration, et afin que les changements qui n'entraînent pas les effets désirés puissent être revus.

On ne saurait sous-estimer l'importance de l'évaluation :

[traduction]

Lorsqu'un programme de prévention est offert, on a l'impression qu'on « fait quelque chose ». Toutefois, la réalité, c'est qu'on ne sait pas si le programme entraîne des résultats [...] Les programmes inefficaces peuvent causer des préjudices importants puisqu'ils peuvent permettre à une organisation de s'acquitter de son obligation de faire quelque chose à propos du harcèlement sexuel sans rien donner pour atteindre l'objectif visé : réduire la fréquence du harcèlement sexuel⁴⁴.

Il est primordial, donc, pour les cadres supérieurs, d'effectuer ce qui suit : [traduction] « évaluer [...] de manière continue la politique et les programmes de formation visant à contrer le harcèlement afin de mieux comprendre leur efficacité et d'apporter continuellement des améliorations⁴⁵ ».

Chaque année, les organisations investissent des sommes importantes dans la formation des employés, des superviseurs et des gestionnaires en vue de prévenir les cas de harcèlement en milieu de travail ou d'en réduire l'incidence. On consacre beaucoup de temps et de ressources pour enquêter sur les plaintes de harcèlement et les poursuites civiles. Autant de ressources doivent être consacrées à l'évaluation des politiques et des programmes de lutte contre le harcèlement qui ont été élaborés et mis en œuvre.

Recommandation n° 11

Que la GRC élabore une méthode d'évaluation exhaustive afin de s'assurer que les changements produisent les effets désirés et qu'on fasse régulièrement part au public des résultats d'une telle évaluation.

Il faut effectuer une évaluation exhaustive de tous les efforts déployés afin que les effets salutaires des changements apportés aux politiques et au processus puissent être reconnus et servir d'inspiration [...]

CONCLUSION

Comme il a été indiqué tout au long du rapport de la Commission, les données empiriques recueillies relativement aux plaintes qui ont été déposées de manière officielle dans le cadre du processus établi de règlement des plaintes de harcèlement n'étaient pas l'hypothèse selon laquelle la GRC est aux prises avec un problème systémique de harcèlement sexuel ou de harcèlement fondé sur le sexe en milieu de travail. Toutefois, ces données n'appuient pas non plus l'inverse, à savoir que le harcèlement en milieu de travail, sous toutes ses formes, n'existe pas au sein de la GRC. Au contraire, la simple perception de l'existence d'un mauvais traitement systémique des employés par des collègues et des superviseurs, peu importe le sexe, comme cela a été signalé dans les médias et reconnu par le commissaire de la GRC, est en soi suffisante pour avoir une incidence négative tant sur la confiance du public que sur la manière dont la police est perçue.

Comme il a été déclaré devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes en mars 2007 :

[...] le public doit croire que les cadres supérieurs de notre corps policier et de notre système judiciaire pénal sont des gens qui respectent les normes de comportement les plus strictes.

Lorsque des agents de police s'attirent des critiques parce qu'ils ne respectent pas les normes qu'ils défendent, cela jette un doute sur ces principes, et le respect à l'égard de la Gendarmerie peut être terni. La GRC a la responsabilité de favoriser la confiance du public dans la mesure du possible, et lorsque le public a l'impression que l'organisation n'a pas la volonté de protéger et de réprimander adéquatement ses propres employés, il est difficile de concevoir que ses interactions avec la police et sa confiance envers l'organisation puissent rester intactes. C'est pour cette raison que la GRC doit prendre des mesures rapides et efficaces pour régler les conflits et

les cas de harcèlement en milieu de travail et qu'elle doit prendre ces mesures de manière à susciter la confiance des membres et du public.

La question des problèmes en milieu de travail au sein de la GRC n'est pas un fait nouveau. Comme il a été indiqué dans le présent rapport, les cadres supérieurs de la GRC ont fait part de leur engagement à assurer un milieu de travail exempt de harcèlement il y a plus d'une décennie, et il est toujours difficile, voire impossible, de déterminer si des progrès ont été réalisés à ce chapitre. La GRC a une fois de plus reconnu que des mesures sont nécessaires et urgentes. Toutefois, il est tout aussi important, et il faut le reconnaître, que toute mesure de ce genre doit être concrète et mesurable.

[L]a simple perception de l'existence d'un mauvais traitement systémique des employés par des collègues et des superviseurs, peu importe le sexe, [...] est en soi suffisante pour avoir une incidence systémique tant sur la confiance du public que sur la manière dont la police est perçue.

Même si la législation imminente pourrait conférer différents pouvoirs à la GRC sur le plan de la discipline, ce ne sera pas une panacée pour traiter le harcèlement et les conflits en milieu de travail. Il s'agit d'un problème qui est vaste, dont l'ampleur est difficile à déterminer et dont les dimensions sont multiples. Un simple engagement à éradiquer la turpitude morale, sous toutes ses formes, ne saurait toucher adéquatement les nombreuses dimensions de ce problème complexe, dont la plus importante est de modifier la perception de nombreux employés et de certains groupes

de la population selon laquelle l'organisation est complice relativement au problème et, par conséquent, incapable de le régler de manière adéquate.

À la lumière de ce qui précède, et conformément à son objectif de formuler des recommandations pour que des améliorations soient apportées à la politique et à la pratique de la GRC, la Commission a formulé plusieurs recommandations. Ces recommandations, mises en évidence tout au long du rapport, sont d'abord conçues pour permettre une évaluation exhaustive de la portée du harcèlement et des conflits en milieu de travail ainsi que de leur incidence. Deuxièmement, les recommandations visent à améliorer la robustesse et l'intégrité des enquêtes sur le harcèlement et de la prise de décisions à ce sujet par la centralisation et l'application de critères mieux définis, ainsi que l'établissement d'un calendrier pour la réalisation de ces enquêtes. Troisièmement, les recommandations traitent de la formation des employés, des superviseurs et des gestionnaires en vue d'assurer une compréhension uniforme des rôles et des responsabilités de chacun, ainsi que de définir ce qu'est une conduite acceptable. Enfin, la Commission recommande qu'une évaluation soit menée à diverses étapes et que ses résultats soient rendus publics, ce qui aurait pour effet d'accroître la transparence du processus et la responsabilisation de ceux qui sont chargés de sa gestion.

Conformément au paragraphe 45.43(3) de la *Loi sur la GRC*, je sou mets respectueusement mon rapport sur une enquête d'intérêt public.

Le président intérimaire,



Ian McPhail, c.r.

**Un simple
engagement
à éradiquer
la turpitude
morale, sous
toutes ses
formes, ne
saurait toucher
adéquatement
les nombreuses
dimensions de
ce problème
complexe [...]**

NOTES

- ¹ Les chiffres sont approximatifs, et les pourcentages des employés (qui comprennent toutes les catégories d'employés) sont fondés sur des données à jour de la GRC et de Statistique Canada qui sont accessibles au public.
- ² Ces services de police servent des populations de plus de 100 000 personnes.
- ³ Mofina, Rick (1997) « Force's women face harassment, RCMP study says. » *Ottawa Citizen* September 26, 1996. Version finale : A4.
- ⁴ Paquet, Gilles. « Document d'information préparé pour le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC ». 6.
- ⁵ Daniel, Teresa Ann « Workplace Bullying in American Organizations: The Path from Recognition to Prohibition », *exposé présenté à la 53^e assemblée annuelle de l'International Society for the Systems Sciences qui s'est tenue à l'University of Queensland, Brisbane, Australie, du 12 au 17 juin 2009*, à 3 [Daniel, « Workplace Bullying »]. Voir aussi Teresa Ann Daniel, *Tough Boss or Workplace Bully: A Grounded Theory Study of Insights from Human Resources Professionals* (thèse de doctorat, Fielding Graduate University, 2009) [Daniel, *Tough Boss*].
- ⁶ Einarson, Stale et coll. (dir.), *Bullying and Emotional Abuse in the Workplace: International Perspectives in Research and Practice* (Londres : Taylor et Francis) [Einarson]; L. Keashly et K. Jagatic, « By Any Other Name: American Perspectives on Workplace Bullying » dans Einarson; H. Leymann et A. Gustaffson (1996), « Mobbing at Work and the Development of Post-Traumatic Stress Disorders » *European Journal of Work and Organizational Psychology* 5:3 251-275; G. Namie et R. Namie (2003), *The Bully at Work: What You Can Do to Stop the Hurt and Reclaim Your Dignity on the Job* (Naperville: Sourcebooks).
- ⁷ Perrone, Santina (1999) « Violence in the Workplace » *Research and Public Policy Series* No. 22 (Canberra: Australian Institute of Criminology) [Perrone].
- ⁸ *Ibid.* à 6; voir aussi P. Leather, K. Goggin et C. Lawrence (1996), « On the Buses: The Effects of Violence on Public Transport Staff » Document présenté à la British Psychological Society Occupational Psychology Conference.
- ⁹ *Ibid.*, Perrone.
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ McKay, Ruth et Jae Fratzl (2011), « A Cause of Failure in Addressing Workplace Bullying: Trauma and the Employee » *International Journal of Business and Social Science* 2:7 [McKay et Fratzl].
- ¹² Perrone, *supra*, note 7; voir aussi R. Dale, W. Tobin et B. Wilson (1997), « Workplace Violence: Another Dimension of Precarious Employment », *Just Policy*, 10:3, 13.
- ¹³ Daniel, *Workplace Bullying*, *supra*, note 5; C.M. Pearson, L.M. Andersson et C.L. Porath (2000), « Assessing and Attacking Workplace Incivility », *Organizational Dynamics* 29:2, 123-137.
- ¹⁴ Royal College of Nurses (2005), *Bullying and Harassment at Work: A Good Practice Guide for RCN Negotiators and Health Care Managers* (Londres : Royal College of Nurses) [RCN].
- ¹⁵ Perrone, *supra* note 7.
- ¹⁶ *Manuel d'administration* de la GRC, chap. XII.17. « Prévention et règlement du harcèlement en milieu de travail »

- ¹⁷ La GRC emploie des membres réguliers et des membres civils, et les deux types d'employés sont nommés aux termes de la *Loi sur la GRC*. Cette dernière permet également à la GRC d'embaucher des employés civils temporaires. Enfin, la GRC embauche des fonctionnaires conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Malgré la vaste application de la politique de la GRC sur le harcèlement, certaines catégories d'employés sont également assujetties à des régimes législatifs et à des politiques distinctes. Cette structure d'embauche variable ajoute un élément de complexité horizontale et verticale à la façon dont la GRC gère ses ressources humaines.
- ¹⁸ Conformément au MA XII.G.4, un « officier responsable » est défini par rapport au mis en cause comme étant soit le commandant dans le cas des employés divisionnaires, soit le sous-commissaire responsable dans le cas des employés régionaux, soit le commandant de la Direction générale dans le cas des employés relevant de la Direction générale et dont le grade est inférieur au grade de sous-commissaire ou au niveau équivalent.
- ¹⁹ La politique permet l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour repousser le délai s'il y a des circonstances atténuantes. Dans la plupart des cas, cela se produirait lorsque le plaignant se rend compte de l'incident à un moment ultérieur.
- ²⁰ McKay et Fratzl 2011, 13-14.
- ²¹ McKay et Fratzl 2011, 14; voir aussi McKay et coll., 2008.
- ²² RCN, 2005.
- ²³ Lawton, 2005, 821-2.
- ²⁴ RCN, 2005, 1.
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ Harrington, Penny E. et Kimberly A. Lonsway (2007). *Investigating Sexual Harassment in Law Enforcement and Nontraditional Fields for Women*. Upper Saddle River: Pearson Education, Inc. [Harrington et Lonsway]. 7.
- ²⁷ de Haas, Stans et coll. (2010). « The Impact of Sexual Harassment in the Dutch Police Force. » *Employee Responsibilities and Rights Journal*. 22,4:32.
- ²⁸ Dans un document rédigé en 2009 dans lequel on recommandait sa création, le Bureau de l'intégrité professionnelle était décrit comme [traduction] « adoptant une approche coordonnée à l'égard de la conduite des employés de l'ensemble de la GRC ».
- ²⁹ Lewis, John D. et Tim Lawson (2004), « Harassment and Bullying in the Workplace », *Nota Bene* [Lawson].
- ³⁰ Di Martino, Vittorio, Helge Hoel et Cary L. Cooper, *Preventing Violence and Harassment in the Workplace* (Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003) [Di Martino].
- ³¹ Lawson 1-2.
- ³² Harrington et Lonsway 2007 (xii).
- ³³ Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Guide d'enquête en vertu de la Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. Ottawa : Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, 2009.
- ³⁴ RCN, 2005, 4.
- ³⁵ RCN, 2005, 1.
- ³⁶ RCN, 2003, 2.
- ³⁷ Maher, Timothy M. (2010). « Police Sexual Misconduct: Female Police Officers' Views Regarding Its Nature and Extent. » *Women & Criminal Justice*, 20:3, 276.
- ³⁸ Laws, Judy et Sarah Gauen (2009). « Respect in the Workplace Project, Internal Research – Final Report. » Calgary Police Service, 7.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ RCN, 2003, (2).

⁴¹ RCN, 2005, (3).

⁴² Commission des droits de la personne et de la citoyenneté de l'Alberta, 2007.

⁴³ Commission des droits de la personne et de la citoyenneté de l'Alberta, 2007.

⁴⁴ O'Hare Grundman, Elizabeth, et coll. (1998). *The Prevention of Sexual Harassment in SEXUAL HARASSMENT: THEORY, RESEARCH, AND TREATMENT*. Révisé par O'Donohue, W. Boston: Allyn & Bacon, 182.

⁴⁵ Harrington et Lonsway, 2007: 1.

ANNEXE A

PLAINTÉ DU PUBLIC DÉPOSÉE PAR LE PRÉSIDENT ET ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC CONCERNANT DES INCIDENTS DE HARCÈLEMENT EN MILIEU DE TRAVAIL À LA GRC

À titre de président intérimaire de la Commission des plaintes du public contre la GRC (Commission), je dépose une plainte relativement à la conduite de membres non identifiés de la GRC, ayant été mis au fait par des membres ou des employés de la GRC, à quelque moment que ce soit entre le 1^{er} février 2005 et le 16 novembre 2011, d'allégations de harcèlement en milieu de travail.

J'estime qu'il existe pour moi des motifs raisonnables de déposer cette plainte, compte tenu des préoccupations exprimées dans les médias par des membres de la GRC et des membres du public, et selon lesquelles des allégations de harcèlement en milieu de travail n'ont pas été examinées adéquatement par la direction de la GRC et qu'elles ne le sont toujours pas. La Commission examinera les politiques, les procédures et les lignes directrices d'application à l'échelle nationale. Le mandat de la Commission est de nature corrective et vise à cerner les améliorations qu'on pourrait apporter, au besoin, dans le but de satisfaire l'intérêt public, notamment pour accroître et maintenir la confiance du public envers son service de police national.

Ainsi, en vertu du paragraphe 45.37(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)*, je dépose une plainte au sujet de la conduite des membres de la GRC en cause, et ce, pour déterminer si :

1. les membres de la GRC qui ont été mis au fait des allégations de harcèlement ont respecté les lois, les politiques, les procédures et les lignes directrices pertinentes en matière de harcèlement en milieu de travail;
2. les membres qui ont enquêté sur les allégations de harcèlement en milieu de travail l'ont fait de manière exhaustive et impartiale;
3. les politiques, les procédures et les lignes directrices en vigueur à la GRC sont adéquates pour assurer que les allégations de harcèlement en milieu de travail concernant des membres de la GRC sont traitées de manière équitable, efficace et exhaustive.

De plus, je lance une enquête d'intérêt public à l'égard de la plainte, en vertu du paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la GRC*.

Dans le cadre de son enquête d'intérêt public, la Commission pourrait examiner tous les cas signalés ou un échantillon aléatoire de ces cas pour lui permettre de formuler ses conclusions et ses recommandations. Cependant, elle ne rendra aucune décision concernant des allégations de harcèlement en ce qui a trait à des cas particuliers.

La conduite de membres de la GRC sera examinée afin de déterminer si, entre le 1^{er} février 2005 et le 16 novembre 2011, ces derniers ont appliqué correctement les politiques, les procédures et les lignes directrices pertinentes, notamment :

- La rapidité de réaction
 - Déterminer si les membres de la GRC qui ont été mis au fait des allégations de harcèlement ont répondu à ces allégations en temps opportun.
- Les mesures prises
 - Déterminer si les membres de la GRC, après avoir reçu des plaintes de harcèlement, ont raisonnablement estimé s'il était nécessaire de mener une enquête conformément au Code de conduite de la GRC, et si d'autres moyens de résolution étaient appropriés.
- La conduite
 - Déterminer si la conduite des membres de la GRC responsables d'enquêter sur les allégations dans chaque cas était conforme à l'article 37 de la *Loi sur la GRC*.

ANNEXE B

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Recommandation n° 1

Que la GRC mette en œuvre un système de collecte de données compilées systématiquement et comparables à l'échelle nationale en matière de conflits en milieu de travail et de production de rapports à ce sujet.

Recommandation n° 2

Que la GRC établisse une fonction centralisée de surveillance et de coordination du mécanisme de règlement des plaintes de harcèlement, située à la Direction générale de la GRC et relevant directement d'un cadre supérieur, à l'extérieur de la chaîne de commandement divisionnaire.

Recommandation n° 3

La fonction centralisée de coordination devrait aussi être responsable de la réception des plaintes relatives à des représailles, dont la procédure devrait être clairement définie dans la politique applicable.

Recommandation n° 4

Qu'un mécanisme externe d'examen des décisions en matière de harcèlement soit mis en œuvre.

Recommandation n° 5

Que la politique de la GRC, en ce qui a trait à la promotion d'un milieu de travail respectueux, soit définie de sorte qu'elle s'applique également aux éléments précurseurs d'une situation de harcèlement, comme un conflit en milieu de travail, afin qu'on puisse avoir accès à ses mécanismes de règlement de conflits dès le début.

Recommandation n° 6

Que les enquêteurs chargés des plaintes en matière de harcèlement suivent une formation obligatoire spécialisée relative à la conduite d'enquêtes sur des conflits ou des cas de harcèlement en milieu de travail avant d'être chargés de ce type d'enquête.

Recommandation n° 7

Que la GRC élabore des normes d'enquête clairement définies, plus particulièrement en ce qui a trait aux enquêtes sur le harcèlement et les conflits en milieu de travail.

Recommandation n° 8

Que la GRC mette en œuvre un calendrier pour le traitement des plaintes de harcèlement, y compris pour l'obtention d'un règlement rapide.

Recommandation n° 9

Qu'à leur nomination, tous les superviseurs et gestionnaires soient tenus de suivre un programme de formation pertinent sur le harcèlement et les conflits en milieu de travail, et ce, dans une période définie suivant leur entrée en fonctions.

Recommandation n° 10

Que le module de formation en ligne qui traite des conflits en milieu de travail, y compris le harcèlement, soit régulièrement offert.

Recommandation n° 11

Que la GRC élabore une méthode d'évaluation exhaustive afin de s'assurer que les changements produisent les effets désirés et qu'on fasse régulièrement part au public des résultats d'une telle évaluation.