

Juin 2013

L'hon. Daniel Lang, président

L'hon. Roméo A. Dallaire, vice-président

**DES QUESTIONS DE CONDUITE :
LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA
DOIT TRANSFORMER SA CULTURE**

Rapport final du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense

This document is available in English

Ce rapport et les délibérations du Comité sont disponibles sur internet :
www.senate-senat.ca/secd.asp

Des exemplaires imprimés de ce document sont disponibles en contactant
La Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel :

Secd@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Membres.....	iii
Ordre de renvoi.....	iv
Introduction.....	1
Contexte.....	1
Liste des recommandations.....	5
Changement de culture.....	7
Mise en œuvre du projet de loi C-42.....	9
Recommandations de la Commission des plaintes du public contre la GRC.....	10
Code de déontologie.....	11
Surveillance civile indépendante.....	13
Plan d'action <i>Égalité entre les sexes et respect de la GRC</i>	13
Formation relative à la prévention du harcèlement.....	14
Envisager la création d'un poste d'Ombudsman de la GRC.....	14
Prochaines étapes.....	15
Conclusion.....	16
Annexe A : Définition du « harcèlement » donnée par le Secrétariat du Conseil du Trésor.....	A
Annexe B : Cas de harcèlement en milieu de travail dans certains services de police du Canada, 2011.....	B
Annexe C : Témoignages et mémoires.....	C
Annexe E : Recommandations formulées par la Commission des plaintes du public contre la GRC.....	E

MEMBRES

L'honorable Daniel Lang, *président*

L'honorable Roméo A. Dallaire, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Larry Campbell

*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)

Joseph A. Day

*Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan)

Fabian Manning

Grant Mitchell

Pierre Claude Nolin

Dennis Glen Patterson

Donald Neil Plett

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs Boisvenu, Buth, Fortin-Duplessis, Moore, Munson, Wallin et White.

Greffière du comité :

Josée Thérien

Adjointe administrative :

Monique Régimbald

De la Bibliothèque du Parlement :

Holly Porteous, Analyste

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le jeudi 8 novembre 2012 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Mitchell, appuyée par l'honorable sénateur Day,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, le harcèlement au sein de la Gendarmerie royale du Canada;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2013.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

INTRODUCTION

Le 8 novembre 2012, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense (le comité) à examiner le harcèlement au sein de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et à en faire rapport au plus tard le 30 juin 2013¹. Depuis, le comité a entendu de nombreux témoins², qui lui ont fait part de réflexions et d'avis judicieux au sujet des mesures que la GRC peut prendre pour créer un milieu de travail plus respectueux et régler les problèmes courants de harcèlement et d'intimidation³.

S'inspirant des témoignages qu'il a reçus, le comité présente ici ses recommandations. En rédigeant le présent rapport, il voulait prêter main-forte à la GRC pour qu'elle puisse apporter les améliorations voulues. Le comité a l'intention d'examiner les progrès accomplis par la GRC à l'égard des recommandations, ainsi que d'autres programmes et recommandations visant à mettre fin au harcèlement dans le milieu de travail.

CONTEXTE

Au Canada et partout dans le monde, la GRC jouit d'une solide réputation; d'ailleurs, la tunique rouge et le Stetson, emblèmes de la Force, sont étroitement liés à l'identité et à la culture canadiennes.

Enracinée dans la tradition qui remonte aux origines du Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) occupe depuis longtemps une place privilégiée parmi les emblèmes du pays. Elle compte environ 26 000 employés et, en offrant des services de police aux échelons national, provincial et municipal, elle représente une force unique au monde⁴. Les Canadiens ont bien des raisons d'être fiers des réalisations de la GRC et ils sont également en droit de s'attendre à ce qu'elle respecte l'esprit de sa devise : « Maintiens le droit » (Defending the law)⁵.

Les récents constats et allégations de harcèlement au travail ont profondément ébranlé la confiance de la population canadienne dans la GRC. Aux fins du présent rapport, le comité utilise la définition du harcèlement du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui inclut le harcèlement sexuel et l'intimidation (voir l'annexe A pour la définition complète).

Le comité a pris connaissance des cas de comportements douteux mis au jour dans les enquêtes et les études commandées par la GRC, qui ont été rendues publiques, et dans les témoignages des personnes qui ont comparu devant lui.

¹ Sénat, [Débats](#), 1^{re} session, 41^e législature, 8 novembre 2012.

² Certains témoignages ont été présentés sous forme de mémoires au comité (voir l'annexe C).

³ Voir l'annexe A.

⁴ Dans le cadre de son Programme des services de police à contrat, la GRC fournit des services de police communautaire dans l'ensemble des provinces et des territoires, sauf en Ontario et au Québec.

⁵ Gendarmerie royale du Canada, [Écussons et insignes](#).

Des procès ont été intentés envers la GRC par des hommes et des femmes des quatre coins du pays qui prétendent avoir été harcelés au travail. Mentionnons entre autres un recours collectif possible contre la GRC en Colombie-Britannique qui, s'il est autorisé, pourrait impliquer des douzaines de membres et d'employés de la Force, anciens ou actuellement en fonction.

Des problèmes liés à la culture interne de la GRC ont également été signalés par le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, créé en 2007 par l'honorable Stockwell Day, ministre de la Sécurité publique, ainsi que par le Conseil de mise en œuvre de la réforme, créé en 2008. Il en est également question dans le document intitulé *Égalité entre les sexes et respect : Le plan d'action de la GRC*, élaboré en 2013.

Le problème du harcèlement est exposé plus particulièrement dans les études et les enquêtes réalisées à l'interne par la GRC, dont le *Summary Report on Gender Based Harassment and Respectful Workplace Consultations*, de la Division E de la GRC. Les auteurs de ce rapport ont constitué des groupes de réflexion composés principalement de femmes membres de la GRC pour « fournir aux employés l'occasion de faire part de leurs préoccupations et de recommandations visant à créer un milieu de travail sain et sûr ». Ce rapport a été publié en septembre 2012. De l'avis général des participants, « il existe un grave problème de harcèlement au sein de la GRC », mais ce problème n'est pas « généralisé⁶ ».

En général, les autres témoins partageaient ce point de vue. Ian McPhail, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, a dit au comité : « Même si les données empiriques présentées à la Commission n'appuient pas la croyance largement répandue qu'il existe à la GRC un problème systémique de harcèlement sexuel, il n'y a aucune preuve du contraire⁷. »

Le comité reconnaît que, même s'il n'y a pas de preuve statistique d'un problème de harcèlement « systémique » ou « généralisé » au sein de la GRC, quelques cas seulement peuvent suffire à empoisonner n'importe quel milieu de travail. Dans un mémoire adressé au comité, Madame Sherry Lee Benson Podolchuk, ancienne agente de la GRC qui a subi du harcèlement de la part de collègues, a indiqué que « les conflits irrésolus empoisonnent le milieu de travail et créent peu à peu un environnement toxique ». Les collègues qui entendent souvent parler de représailles envers les personnes victimes de harcèlement qui portent plainte peuvent se sentir impuissants à régler le problème⁸.

Il ressort de tout cela que l'une des questions les plus importantes auxquelles est confrontée la GRC est celle de la confiance. Des mesures efficaces doivent être prises sans tarder pour rétablir la confiance du public dans l'organisme et pour rétablir la confiance de ses membres dans le système disciplinaire destiné à les protéger. Selon le sondage réalisé auprès des fonctionnaires fédéraux en 2011, « 33 % des employés de la GRC (comparativement à 47 % de l'ensemble des

⁶ Gendarmerie royale du Canada, Division E, *Summary Report on Gender Based Harassment and Respectful Workplace Consultations*, page 4. [traduction]

⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013.

⁸ Gendarmerie royale du Canada, Division E, *Summary Report on Gender Based Harassment and Respectful Workplace Consultations*, page 4. [traduction]

fonctionnaires) croient que "la haute direction va s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le présent sondage"⁹ ».

Les recommandations proposées dans le rapport du comité visent à faire en sorte que les membres et les employés de la GRC aient l'assurance que l'organisme tâchera de les protéger du harcèlement et de la discrimination. Les membres et les employés doivent également avoir l'assurance qu'ils peuvent signaler le harcèlement dont ils sont témoins ou qu'ils subissent sans craindre les sanctions, les récriminations ou les représailles.

La réputation de la GRC dépend des attitudes et des actions de la direction. Au cours des années à venir, le comité continuera de collaborer avec la GRC, qui s'emploiera à regagner la confiance des Canadiens et à relever les défis liés au maintien de l'ordre au XXI^e siècle.

⁹ Gendarmerie royale du Canada, *Égalité entre les sexes et respect : Le plan d'action de la GRC*, page 24.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Voici les recommandations du comité :

- 1- Il faut que la GRC effectue un changement de culture en portant une attention particulière au perfectionnement professionnel des membres réguliers et civils. À toutes fins utiles, la GRC devrait prendre en considération les efforts de « reprofessionnalisation » déployés par les forces armées canadiennes. La GRC devrait aussi examiner les pratiques exemplaires d'autres organismes d'application de la loi au Canada et à l'étranger.
- 2- Le commissaire devrait élaborer et mettre en œuvre une politique selon laquelle la haute direction serait tenue responsable, en paroles et en actes, du soutien des victimes de harcèlement et de l'application d'une politique de *tolérance zéro* dans la gestion des cas de harcèlement.
- 3- Il conviendrait de mettre en œuvre les dispositions du projet de loi C-42 qui touchent le harcèlement, dans les plus brefs délais.
- 4- La GRC devrait appliquer intégralement et dans un délai raisonnable les recommandations de la Commission des plaintes du public contre la GRC qui ont été acceptées par le commissaire et elle devrait expliquer pourquoi les autres recommandations ont été rejetées.
- 5- Il conviendrait que la GRC établisse une mesure exacte du harcèlement, en créant un véritable système de collecte de données sur les plaintes (officielles et informelles) qui permette de connaître le nombre de plaintes rejetées, le nombre de plaintes ayant donné lieu à des mesures disciplinaires informelles et le nombre de plaintes ayant entraîné des mesures disciplinaires officielles. Ces données devraient être revues régulièrement et communiquées au public par la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes.
- 6- Le harcèlement devrait être indiqué explicitement dans le *Code de déontologie* par voie réglementaire.
- 7- La GRC devrait présenter le *Code de déontologie* dans un document distinct affiché sur son site Web afin que les membres et le public puissent le consulter aisément.
- 8- Dans les cas d'infraction au *Code de déontologie*, des peines cohérentes, proportionnées aux infractions et prévisibles devraient être appliquées de manière uniforme au sein de la GRC, indépendamment du rang et des insignes des contrevenants.
- 9- S'il y a infraction au *Code criminel*, il conviendrait d'en informer sans tarder les autorités compétentes.
- 10- Avant de promouvoir des employés à l'intérieur de la GRC, il faudrait vérifier s'il y a eu violation du *Code de déontologie*, y compris des actes de harcèlement.

- 11- La GRC devrait se garder de muter des agresseurs ou des victimes de harcèlement comme moyen de contourner les problèmes disciplinaires sous-jacents.
- 12- Le ministre de la Sécurité publique devrait envisager d'enjoindre à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes d'examiner de quelle façon la GRC met en œuvre les politiques et les programmes relatifs au harcèlement, et de lui présenter des recommandations ainsi qu'au commissaire.
- 13- Le plan d'action de la GRC *Égalité entre les sexes et respect* doit être mis en œuvre dans les plus brefs délais.
- 14- La GRC devrait s'assurer qu'aucun membre n'est promu à un poste de supervision ou de gestion avant d'avoir reçu la formation relative à la prévention du harcèlement qu'exigent ses nouvelles responsabilités.
- 15- Le Gouvernement devrait créer un poste d'Ombudsman de la GRC.

CHANGEMENT DE CULTURE

L'éthique, l'intégrité et le leadership jouent un rôle important dans n'importe quel environnement de travail. Ces valeurs sont d'autant plus importantes au sein d'une force de police nationale qui cherche à se moderniser pour relever les défis du XXI^e siècle. De nombreux témoins ont parlé au comité de la culture qui règne au sein de la GRC.

Faisant mention des problèmes de harcèlement à la GRC, notamment de la façon dont ils sont traités, le commissaire de la GRC Bob Paulson a indiqué :

Ce n'est pas la GRC à laquelle je me suis joint. Ça ne peut pas continuer¹⁰.

La GRC doit subir une transformation si elle veut régler le grave problème de harcèlement. Elle doit reconnaître les préoccupations qui ont été soulevées et appuyer davantage les victimes. Le harcèlement a des répercussions non seulement sur l'organisme, mais aussi sur les victimes et leurs familles, qu'il s'agisse de membres réguliers de la Force ou d'employés civils.

Selon les témoignages reçus, les victimes de harcèlement craignent de signaler les incidents à cause de la culture qui règne à la GRC. Comme l'a dit à juste titre le commissaire : « Ça ne peut pas continuer. »

Tous les organismes, en particulier ceux comme la GRC qui ont une structure de contrôle et de commandement militaires, comptent sur la direction pour dicter les règles du jeu. Des témoins ont dit au comité que les nouvelles lois ou politiques sont aussi efficaces que les gens qui les appliquent. La GRC a fixé une orientation et c'est toute l'organisation qui doit lui emboîter le pas. Ce sont les actions des dirigeants, et non les manuels de politiques, qui transmettent l'éthique et les principes de l'organisme avec le plus de conviction. Pour assurer la réussite, le comité recommande vivement aux hauts dirigeants de veiller à ce que se fasse le changement de culture obligé, voire difficile. De plus, les dirigeants doivent s'assurer que les changements sont mesurables.

Le choix de mesures appropriées pour le harcèlement revêt autant d'importance. Dans le document de la GRC intitulé *Égalité entre les sexes et respect*, il est indiqué qu'on mesurera le règlement rapide et opportun des problèmes en milieu de travail grâce à la réduction non déterminée du nombre de plaintes officielles. Il s'agit d'une mesure raisonnable et pertinente à condition que la réduction espérée du nombre de plaintes officielles soit mesurée à l'aune d'une augmentation proportionnelle des plaintes officieuses qui ont été réglées rapidement à la satisfaction des deux parties. Le comité estime toutefois qu'il ne faudrait pas que des plaintes qui devraient être réglées au moyen d'un processus formel et qui pourraient déboucher sur des accusations au criminel soient traitées de manière inconvenante par des mécanismes de résolution informels. Les peines doivent être proportionnées au tort causé par les comportements inadéquats.

¹⁰ Article d'opinion, « [Root Out Sexual Harassment from the RCMP](#) », *The Globe and Mail*, 16 novembre 2011. [traduction]

L'utilité de telles mesures tient également au fait qu'elles reflètent l'application cohérente des politiques et des règlements. Si la Division E en Colombie-Britannique interprète les politiques et les règlements différemment de la Division K en Alberta ou de la Division C au Québec, les données qui en résulteront seront biaisées et inutiles. Encore une fois, pour garantir l'application d'une approche cohérente pour la résolution des conflits et des cas de harcèlement en milieu de travail dans l'ensemble du pays, le comité ne saurait trop insister sur la nécessité de concevoir des politiques et des règlements non équivoques et d'en assurer la communication de façon continue.

Le comité constate également qu'une augmentation des plaintes, officielles ou non, n'est pas forcément synonyme d'échec. Un organisme qui encourage ses employés à dénoncer les comportements inconvenants devrait s'attendre à ce que ses employés agissent dans ce sens. Avec le temps, à mesure que prend forme le changement de culture et que le système et la direction inspirent confiance aux membres, il y a fort à parier que toute hausse du nombre de plaintes finisse par plafonner, voire à reculer.

Des témoins ont fait part au comité de processus de transformation culturelle qui pouvaient servir de modèles à la GRC pour sa propre transformation. Le comité a reçu le témoignage des lieutenants-généraux à la retraite Andrew Leslie et Michael Jeffery. Ces messieurs ont discuté du processus de transformation culturelle et de reprofessionnalisation des Forces armées canadiennes qui s'est déroulé au cours des deux dernières décennies. Ce processus comportait les éléments suivants : élaboration et diffusion d'une doctrine professionnelle révisée, remaniement du système de perfectionnement professionnel, augmentation des exigences en matière de scolarité, meilleure structuration du processus d'avancement professionnel, mise à jour du Code de discipline militaire, amélioration de la formation de base et reconnaissance sans réserve, par les cadres supérieurs, des problèmes qui sévissaient dans l'armée. La GRC pourrait tirer parti de l'expérience des Forces armées canadiennes.

Dans un rapport récent de la Commission des plaintes du public contre la GRC, il est mentionné que ¹¹, parmi dix services de police au Canada, la GRC venait au troisième rang pour le nombre de plaintes de harcèlement le plus bas. Il y est également indiqué : « 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. [...] 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 police¹². »

Le comité croit cependant que la GRC pourrait faire siennes les pratiques exemplaires d'autres organismes canadiens. En particulier, Rick Hanson, chef du service de police de Calgary, a exposé au comité les pratiques exemplaires adoptées par son organisme : prestation de services de psychologie pour les membres, recours à un ombudsman indépendant et réalisation d'un sondage annuel sur la satisfaction des employés.

Pour ces raisons, le comité présente les recommandations suivantes :

¹¹ Voir l'annexe B.

¹² Commission des plaintes du public contre la GRC, *Enquête d'intérêt public sur le harcèlement en milieu de travail au sein de la GRC*, février 2012, p. 9.

1. Il faut que la GRC effectue un changement de culture en portant une attention particulière au perfectionnement professionnel des membres réguliers et civils. À toutes fins utiles, la GRC devrait prendre en considération les efforts de « reprofessionnalisation » déployés par les forces armées canadiennes. La GRC devrait aussi examiner les pratiques exemplaires d'autres organismes d'application de la loi au Canada et à l'étranger.

2. Le commissaire devrait élaborer et mettre en œuvre une politique selon laquelle la haute direction serait tenue responsable, en paroles et en actes, du soutien des victimes de harcèlement et de l'application d'une politique de *tolérance zéro* dans la gestion des cas de harcèlement.

MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE LOI C-42

À maintes reprises, on a dit au Comité permanent de la Sécurité nationale et de la défense que le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, est au cœur de la transformation de la GRC. Non seulement habilite-t-il le commissaire de la GRC à rationaliser la structure disciplinaire trop complexe de l'organisme, mais il permet également aux superviseurs d'intervenir dans les conflits en milieu de travail afin de les résoudre avant qu'ils ne donnent lieu à des comportements vraiment nuisibles. D'autres dispositions du projet de loi sont tout aussi importantes : elles prévoient l'établissement de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes indépendante, apte à faire enquête sur les activités de la GRC de sa propre initiative et à obliger la GRC à produire des documents. Ce nouvel organisme d'examen indépendant renforcera l'obligation de rendre compte et la transparence nécessaires pour s'assurer que le commissaire exerce ses nouveaux pouvoirs comme il se doit.

Le comité constate que les nouvelles règles visant à punir les comportements irrespectueux ne représentent qu'une partie des mesures de changement qui s'imposent. Les comportements respectueux doivent être intégrés et considérés comme normaux au travail, autant entre supérieurs et subordonnés qu'entre pairs. Le projet de loi C-42 donnera de nouveaux pouvoirs au commissaire et aux agents supérieurs de la GRC pour qu'ils puissent régler les problèmes de harcèlement d'une manière simplifiée. C'est pourquoi les superviseurs doivent être prêts à mettre en œuvre l'esprit de la loi en protégeant les droits des victimes et en s'attaquant de façon proactive aux problèmes de harcèlement.

C'est pourquoi le comité recommande ce qui suit :

3. Il conviendrait de mettre en œuvre les dispositions du projet de loi C-42 qui touchent le harcèlement, dans les plus brefs délais.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC

Dans son *Rapport d'enquête d'intérêt public concernant des incidents de harcèlement en milieu de travail au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, la Commission des plaintes du public contre la GRC a recommandé 11 mesures à la GRC¹³. La GRC nous a dit, à sa décharge, qu'elle avait mis en œuvre un grand nombre des mesures recommandées, dont l'établissement d'une fonction centralisée de surveillance et de coordination du mécanisme de règlement des plaintes de harcèlement, relevant directement d'un cadre supérieur et située à l'extérieur de la chaîne de commandement divisionnaire. Cependant, en ce qui concerne la première recommandation de la Commission, soit mettre 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, personne n'a indiqué que la réponse de la GRC prévoirait la collecte de données sur les plaintes officielles et informelles. Nous croyons qu'une approche globale est essentielle.

Devant le comité, Ian McPhail, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, a mentionné :

Même si les données empiriques présentées à la Commission n'appuient pas la croyance largement répandue qu'il existe à la GRC un problème systémique de harcèlement sexuel, il n'y a aucune preuve du contraire¹⁴.

Compte tenu de ce qui précède, le comité présente la recommandation que voici :

4. La GRC devrait appliquer intégralement et dans un délai raisonnable les recommandations de la Commission des plaintes du public contre la GRC qui ont été acceptées par le commissaire et elle devrait expliquer pourquoi les autres recommandations ont été rejetées.

Le comité reconnaît que les données sur les plaintes officielles et informelles n'offrent qu'un tableau incomplet du harcèlement au sein de la GRC. Dans son témoignage devant le comité, le commissaire Paulson a indiqué que des travaux étaient déjà effectués à la GRC pour tenir des discussions franches et ouvertes avec les membres au sujet de leurs expériences de harcèlement.

¹³ Voir l'annexe E.

¹⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013.

Le comité recommande ce qui suit :

5. Il conviendrait que la GRC établisse une mesure exacte du harcèlement, en créant un véritable système de collecte de données sur les plaintes (officielles et informelles) qui permette de connaître le nombre de plaintes rejetées, le nombre de plaintes ayant donné lieu à des mesures disciplinaires informelles et le nombre de plaintes ayant entraîné des mesures disciplinaires officielles. Ces données devraient être revues régulièrement et communiquées au public par la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes.

Ainsi, toutes affirmations sur les progrès accomplis dans ce dossier pourront être faites à partir d'un ensemble de données fiable et complet.

Conscient de la différence fondamentale entre les plaintes de harcèlement informelles et les plaintes officielles – la culpabilité n'est pas officiellement établie dans les cas de plaintes informelles – le comité exhorte la GRC à utiliser ces données avec circonspection. Il vaut mieux examiner les dossiers de plaintes informelles de façon globale et dans le cadre d'une analyse des tendances à l'échelle de l'organisation au lieu d'examiner ces dossiers individuellement et d'envisager la culpabilité d'un individu dans le contexte d'une plainte officielle.

CODE DE DÉONTOLOGIE

Une fois le projet de loi C-42 adopté, le commissaire de la GRC sera en mesure d'appliquer de nouvelles politiques et de nouveaux règlements relatifs au traitement des cas de comportements inacceptables en milieu de travail, dont le harcèlement. Des représentants de la GRC ont dit au comité qu'on ne sait pas vraiment si le *Code de déontologie* de la GRC, qui se trouve aux articles 38 à 58.7 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*¹⁵, sera révisé pour faire explicitement mention du harcèlement ou si le harcèlement continuera d'être traité sous la rubrique générale de « conduite déshonorante¹⁶ ».

Le comité croit qu'il est plus sensé de modifier l'article 48 du *Code de déontologie*, qui traite déjà de discrimination, de manière à y définir le harcèlement et à l'interdire explicitement. Des témoins ont indiqué que le *Code* n'est pas appliqué de façon cohérente à cause de la formulation floue qui laisse une trop grande place à l'interprétation. Conscient que la GRC peut quand même décider de définir le harcèlement dans une politique seulement, le comité signale que, du point de vue juridique, un règlement a plus de poids qu'une politique. Interdire le harcèlement dans un règlement témoigne du sérieux accordé au problème par la haute direction de la GRC. Le comité présente la recommandation suivante :

¹⁵ Voir la partie III, Discipline, Code de déontologie, [Règlement de la Gendarmerie royale du Canada \(1988\)](#) (DORS/88-361).

¹⁶ Voir les observations formulées par le surintendant Michael O'Rielly, directeur de l'Initiative de réforme législative, Gendarmerie royale du Canada, à l'intention du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013.

6. Le harcèlement devrait être indiqué explicitement dans le *Code de déontologie* par voie réglementaire.

Bien que le public puisse consulter le *Code de déontologie*, celui-ci n'est pas facilement accessible parce qu'il est enfoui au milieu d'un amas de règlements. Pour diffuser les normes auxquelles il est lui-même conforme et les conséquences de l'inobservation de ces normes, le comité formule la recommandation suivante :

7. La GRC devrait présenter le *Code de déontologie* dans un document distinct affiché sur son site Web afin que les membres et le public puissent le consulter aisément.

Le comité recommande à la GRC de faire savoir clairement et régulièrement ce qui constitue des comportements et des actions inacceptables. De plus, le comité aimerait avoir l'assurance que la GRC indiquera tout aussi clairement quelles sont les véritables conséquences auxquelles s'exposent les personnes qui contreviennent à la politique et aux règlements. À cet égard, le comité a souvent entendu parler de cas d'infraction au *Code de déontologie* pour lesquels des peines pour le moins inadéquates avaient été infligées. Si la GRC veut instaurer un véritable changement de culture, cela ne saurait continuer.

C'est pourquoi le comité recommande ce qui suit :

8. Dans les cas d'infraction au *Code de déontologie*, des peines cohérentes, proportionnées aux infractions et prévisibles devraient être appliquées de manière uniforme au sein de la GRC, indépendamment du rang et des insignes des contrevenants.

9. S'il y a infraction au *Code criminel*, il conviendrait d'en informer sans tarder les autorités compétentes.

10. Avant de promouvoir des employés à l'intérieur de la GRC, il faudrait vérifier s'il y a eu violation du *Code de déontologie*, y compris des actes de harcèlement.

Du constable fraîchement nommé au commissaire lui-même, tout le personnel en uniforme doit adhérer à la même norme de conduite.

Par ailleurs, le comité a été mis au fait de situations où, plutôt que de congédier un membre ayant commis à répétition des actes d'inconduite sexuelle, on l'avait muté dans une autre division. Il a aussi entendu parler de victimes de harcèlement qui avaient été retirées de leurs unités, soi-disant par mesure de protection, car leurs plaintes de harcèlement pouvaient traîner indéfiniment en

longueur. Aucun de ces scénarios n'est acceptable, car nul ne s'attaque vraiment aux problèmes profonds.

Bien qu'on ait coutume dans les organismes de séparer les personnes qui ne peuvent s'entendre, il n'est pas acceptable de recourir à cette pratique pour éviter le règlement juste et rapide d'un conflit. Maintenant que le projet de loi C-42 accorde au commissaire de nouveaux pouvoirs pour traiter de manière expéditive les plaintes de harcèlement et pour garantir l'application de sanctions adéquates en pareils cas, incluant le congédiement, les incidents de ce genre doivent devenir choses du passé. C'est pourquoi le comité recommande que :

11. La GRC devrait se garder de muter des agresseurs ou des victimes de harcèlement comme moyen de contourner les problèmes disciplinaires sous-jacents.

SURVEILLANCE CIVILE INDÉPENDANTE

La GRC ne peut se tourner vers un organisme d'examen civil indépendant, chargé de surveiller l'application de ses politiques et programmes. Cet organisme serait en mesure d'évaluer l'efficacité des politiques actuelles de la GRC et pourrait formuler des recommandations de manière indépendante au sujet de ces politiques. Un niveau de responsabilité supplémentaire à l'égard de tous les aspects touchant la GRC contribuerait à renforcer l'efficience et l'efficacité de l'organisme.

Le comité recommande ce qui suit :

12. Le ministre de la Sécurité publique devrait envisager d'enjoindre à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes d'examiner de quelle façon la GRC met en œuvre les politiques et les programmes relatifs au harcèlement, et de lui présenter des recommandations ainsi qu'au commissaire.

PLAN D'ACTION ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ET RESPECT DE LA GRC

Le document *Égalité entre les sexes et respect : Le plan d'action de la GRC*, publié en février 2013, fait état de 37 mesures que la GRC prendra pour créer un milieu de travail respectueux. Ce plan débouchera sur un nouveau cadre stratégique pour le règlement des conflits et la prévention du harcèlement, dont les principales composantes porteront sur le déploiement, aux quatre coins du pays, de programmes favorisant la création de milieux de travail respectueux et sur l'exercice des nouveaux pouvoirs prévus dans le projet de loi C-42 pour accroître la responsabilité et faciliter la résolution hâtive et rapide des problèmes en milieu de travail. Il s'agit de mesures essentielles que le comité souhaite voir appliquer sans tarder.

Pour le comité, il est clair également que le commissaire veut que ce plan d'action déborde le cadre d'une série de changements administratifs. Le document *Égalité entre les sexes et respect* témoigne de la détermination à modifier l'image et l'orientation de la GRC en recrutant davantage

de femmes et de membres de minorités visibles selon le mérite, en établissant un processus de promotion transparent et juste, en s'assurant que le personnel officier soit représentatif des employés qu'il dirige, en favorisant davantage la conciliation travail-famille et en essayant de maintenir en poste les membres talentueux.

Le comité recommande ce qui suit :

13. Le plan d'action de la GRC *Égalité entre les sexes et respect* devrait être mis en œuvre dans les plus brefs délais.

FORMATION RELATIVE À LA PRÉVENTION DU HARCÈLEMENT

Le comité félicite la GRC des efforts qu'elle déploie pour offrir une formation sur la prévention du harcèlement, fondée sur des scénarios, aux cadets de la Division Dépôt. Il souligne également l'intention avouée du commissaire dans le rapport *Égalité entre les sexes et respect* de réviser la formation sur le harcèlement en milieu de travail de la GRC d'ici décembre 2013 et d'œuvrer encore à l'augmentation du taux de conformité à la politique concernant la formation obligatoire sur le harcèlement en milieu de travail. Dans le cadre des programmes de formation sur la prévention du harcèlement, il serait utile que des personnes viennent parler des répercussions du harcèlement aux membres de l'organisme, incluant les cadets.

Vu le rôle central des superviseurs, des gestionnaires et des cadres supérieurs dans le changement de culture au travail, le comité présente la recommandation suivante :

14. La GRC devrait veiller à ce qu'aucun membre ne soit promu à un poste de supervision ou de gestion avant d'avoir reçu la formation relative à la prévention du harcèlement qu'exigent ses nouvelles responsabilités.

ENVISAGER LA CRÉATION D'UN POSTE D'OMBUDSMAN DE LA GRC

Des témoins préconisaient une certaine forme de représentation indépendante pour les membres réguliers, qu'il s'agisse d'un syndicat ou d'une association.

Laissant de côté la question de la représentation, le comité a entendu des témoins qui estiment qu'un ombudsman indépendant pourrait exposer en toute confidentialité les problèmes qui touchent le personnel à la haute direction. La fonction d'ombudsman offrirait donc un mécanisme utile dont pourraient se prévaloir les membres subalternes pour exposer leurs préoccupations sans crainte de représailles et que pourrait également utiliser la haute direction pour appliquer avec diligence des mesures correctives. De plus, le comité souligne que le service de police de Calgary et les Forces armées canadiennes offrent des exemples de milieux de commandement et de contrôle, syndiqué et non syndiqué, où intervient un ombudsman. S'appuyant sur le plan d'action du commissaire

Égalité entre les sexes et respect, qui prône l'établissement d'une procédure confidentielle pour les employés qui veulent obtenir des conseils ou dénoncer une situation, le comité présente la recommandation suivante :

15. Le Gouvernement devrait créer un poste d'Ombudsman de la GRC.

PROCHAINES ÉTAPES

Le comité veut continuer de surveiller la mise en œuvre du projet de loi C-42, ainsi que l'application des recommandations énoncées dans *Égalité entre les sexes et respect* et dans le présent rapport, de même que dans le rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Sécurité publique Canada et la GRC devraient pouvoir s'adresser directement aux victimes de harcèlement qui ont l'impression d'être abandonnées par la direction et par le système, ainsi qu'avec le grand public.

La GRC doit se rappeler qu'en augmentant la confiance du public, elle pourra plus facilement recruter des talents dans les divers segments de la société canadienne. Cela améliorera aussi le moral des membres de la GRC dont la bravoure et le dévouement envers la fonction publique sont depuis trop longtemps assombris par le scandale et la controverse.

Il conviendrait en outre de fonder les communications avec le public sur des données réelles. Comme il est indiqué précédemment, une hausse du nombre de plaintes de harcèlement peut être signe d'une amélioration. Les dirigeants doivent être prêts à fournir au public la meilleure interprétation possible des données. Dans ce contexte, le comité tient pour exemplaires les rapports annuels de la GRC sur le régime disciplinaire de l'organisme¹⁷. Produits par la Direction générale des services d'arbitrage de la GRC, ces rapports expliquent le cadre disciplinaire complexe de la GRC et le contexte des statistiques relatives aux mesures disciplinaires officielles et informelles qui ont été prises au cours de l'année à l'étude. Les tableaux qu'ils contiennent facilitent l'analyse des tendances pluriannuelles.

Ce genre de publications, allié à d'autres formes de communications fondées sur des faits et destinées au public, sont nécessaires pour dissiper les doutes qui subsistent au sujet de l'engagement de la GRC envers la transparence et le changement.

Le comité croit que la GRC devrait prendre au sérieux son « obligation d'adaptation » et en faire davantage pour répondre aux besoins des victimes de harcèlement, incluant celles qui souffrent d'un trouble lié au stress opérationnel.

La GRC doit garantir la confidentialité aux victimes, ainsi qu'aux personnes qui dénoncent les comportements des agresseurs.

¹⁷ Voir, par exemple, le plus récent rapport de la Direction générale des services d'arbitrage de la GRC intitulé [Rapport annuel 2011-2012 – Gestion du régime disciplinaire de la GRC](#).

Enfin, le comité est d'avis que la GRC devrait envisager l'élaboration d'un sondage sur la satisfaction des employés, à coût modique, pour s'assurer qu'elle répond continuellement aux besoins de ses membres.

CONCLUSION

Après les difficultés auxquelles l'organisme a fait face ces dernières années, le ministre de la Sécurité publique, le commissaire et toute la direction de la GRC n'avaient pas beaucoup droit à l'erreur pour régler de manière proactive toutes formes de problèmes de harcèlement parmi le personnel en uniforme. Le commissaire s'est engagé à publier régulièrement des rapports faisant état des progrès concrets.

Des témoignages montrent au comité qu'un virage a déjà été amorcé. Aussi, le comité se réjouit à l'idée de suivre les progrès accomplis par la GRC dans ce dossier.

ANNEXE A : DÉFINITION DU « HARCÈLEMENT » DONNÉE PAR LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Harcèlement¹⁸

comportement inopportun et offensant, d'un individu envers un autre individu en milieu de travail, y compris pendant toute activité ou dans tout lieu associé au travail, et dont l'auteur savait ou aurait raisonnablement dû savoir qu'un tel comportement pouvait offenser ou causer préjudice. Il comprend tout acte, propos ou exhibition qui diminue, rabaisse, humilie ou embarrasse une personne, ou tout acte d'intimidation ou de menace. Il comprend également le harcèlement au sens de la Loi canadienne sur les droits de la personne (c.-à-d. en raison de 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 ou l'état de personne graciée).

Le harcèlement est normalement défini comme une série d'incidents mais peut être constitué d'un seul incident grave lorsqu'il a un impact durable sur l'individu.

¹⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor, [Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement](#), Annexe A – Définitions, 1er octobre 2012

ANNEXE B : CAS DE HARCÈLEMENT EN MILIEU DE TRAVAIL DANS CERTAINS SERVICES DE POLICE DU CANADA, 2011¹⁹

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

¹⁹ Commission des plaintes du public contre la GRC, [Enquête d'intérêt public sur le harcèlement en milieu de travail au sein de la GRC](#), 14 février 2013, p. 9, tableau 4.

ANNEXE C : TÉMOIGNAGES ET MÉMOIRES

25 février 2013

Commission des plaintes du public contre la GRC :

Ian McPhail, président intérimaire;

Richard Evans, directeur, Opérations;

Lisa-Marie Inman, directrice, Examens et enquêtes.

4 mars 2013

Comité externe d'examen de la GRC :

Catherine Ebbs, présidente;

David Paradison, directeur exécutif et avocat principal.

18 mars 2013

Gendarmerie royale du Canada :

Craig Callens, sous-commissaire, Commandant divisionnaire, Division «E»;

Inspecteur Carol Bradley, chef d'équipe, Division «E», Programme pour un environnement de travail respectueux;

Simmie Smith, chef de projet, Direction de la diversité stratégique, siège social de la GRC du Pacifique, Division «E»;

Sharon Woodburn, commissaire adjointe, Directrice générale, Programmes et services relatifs à l'effectif des ressources humaines;

Dennis Watters, dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation;

Daniel Dubeau, commissaire adjoint, Directeur général des ressources humaines;

Roger Brown, sous-commissaire, Commandant divisionnaire, Division «Dépôt»;

Christine Hudy, évaluation des programmes de formation et aide à l'élaboration du programme éducatif, Division «Dépôt»;

Matthew Venneri, directeur intérimaire, Programmes nationaux de rendement, apprentissage et perfectionnement;

Sergent Richard Davis, direction des services en milieu de travail;

Surintendant Michael O'Rielly, directeur, Initiative de réforme législative.

27 mai 2013

Service de la police de la ville de Calgary :

Richard Hanson, chef.

Association de la police montée de l'Ontario :

Peter Merrifield, président.

3 juin 2013

À titre personnel :

Andrew Leslie, lieutenant-général à la retraite.

Michael Jeffery, lieutenant-général à la retraite.

Gendarmerie royale du Canada :

Bob Paulson, commissaire.

Mémoire

Sherry Lee Benson Podolchuk

ANNEXE E : RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC

Les recommandations suivantes sont présentées dans le rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC intitulé *Enquête d'intérêt public sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC*.

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 : That 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.