

Mémoire de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) sur le projet de loi C-65 : Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence), la Loi sur les relations de travail au Parlement, et la Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017

INTRODUCTION

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (l'Institut) représente 57 000 professionnels de la fonction publique du Canada, dont 37 000 employés à l'administration publique centrale, 6 000 employés d'organismes distincts et 130 employés au Sénat du Canada et à la Chambre des communes du Canada. Les membres de l'Institut au sein de la fonction publique fédérale forment une main-d'œuvre hautement qualifiée et très instruite, en grande partie composée de scientifiques et d'autres professionnels. Malheureusement, plusieurs membres de l'Institut ont aussi été victimes de harcèlement et de violence au travail.

Ainsi, l'Institut accueille très positivement les mesures législatives prises par le gouvernement pour éviter les actes de harcèlement et de violence, notamment ceux de nature sexuelle qui sont commis sur des lieux de travail sous réglementation fédérale. Ces mesures plus que nécessaires auraient dû être adoptées depuis bien longtemps. En fait, au cours des dernières années, le problème du harcèlement dans la fonction publique fédérale n'a fait que s'aggraver. Selon le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2017, 22 % de l'ensemble des répondants – 3 % de plus que trois ans auparavant – ont dit avoir vécu du harcèlement au travail. Sans surprise, dans le même sondage, 34 % des répondants ont aussi indiqué connaître des niveaux de stress lié au travail élevés ou très élevés. Malgré ces statistiques, de nombreux employés hésitent à signaler les actes de harcèlement, craignant qu'une plainte puisse entraîner des représailles ou miner leur carrière.

Comme les événements récents le montrent, le temps est venu de mettre fin au harcèlement au travail, néfaste sous toutes ses formes. Il faudra non seulement une modification législative, mais aussi un changement culturel dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il est impératif d'amorcer une conversation à laquelle seront intégrées toutes les personnes opprimées par les systèmes d'injustice de notre société, sans égard au genre, à la race, à l'orientation sexuelle, etc. Le harcèlement au travail est un échec de notre culture, et nous faisons tous partie des solutions. Il est important de donner aux victimes et aux

observateurs la possibilité de s'exprimer. L'Institut appuie le projet de loi C-65 comme une première étape importante et est particulièrement heureux de voir que « les accidents et les maladies psychologiques » ont été ajoutés à l'article 122.1 – disposition relative à la partie II du *Code canadien du travail* (le *Code*) – et que les employeurs devront intervenir en cas de harcèlement au travail, afin que les employés touchés soient soutenus et que les actes de harcèlement et de violence fassent l'objet d'enquêtes et soient enregistrés et signalés. L'institut applaudit aussi le fait que ce cadre législatif englobe les employés parlementaires, dont ses membres qui travaillent au Sénat et à la Chambre des communes, depuis trop longtemps sans protection adéquate.

Cependant, l'Institut s'inquiète de certains éléments omis dans le projet de loi C-65. On s'en remet par exemple aux règlements pour ce qui est de nombreux détails importants sur la mise en œuvre de la législation. Mentionnons la définition de « harcèlement », les exceptions à l'obligation de l'employeur d'enquêter sur les incidents de harcèlement et de les signaler, ainsi que le processus à suivre lorsqu'une plainte fait l'objet d'une enquête, dont les garanties d'équité procédurale qui seront mises en place, les recours dont disposent les victimes de harcèlement et les répercussions possibles pour les harceleurs. De plus, il faut affecter le personnel et les ressources appropriés à ces processus afin que les victimes aient droit à des enquêtes justes et rapides ainsi qu'à des recours efficaces. On doit aussi se pencher sur la façon dont la législation interagira avec les processus en place, dont les droits prévus dans les conventions collectives, et traiter explicitement des droits des employés syndiqués à la représentation à toutes les étapes. Enfin, l'Institut exhorte les membres du Comité à voir ce qui peut être fait pour protéger au travail les victimes de violence familiale. Chacune de ces préoccupations est décrite plus longuement ci-dessous.

Les questions qui préoccupent l'Institut

Aucune définition de harcèlement

Comme le projet de loi C-65 vise à renforcer le cadre existant de prévention des actes de harcèlement et de violence sur les lieux de travail fédéraux, dont ceux de nature sexuelle, il est à la fois surprenant, voire inquiétant, que le harcèlement ne soit pas défini dans la législation et que cette question importante doive être résolue par voie de règlement (voir l'article 14).

Étant donné que la portée de la définition de « harcèlement » aura une incidence énorme sur l'efficacité et le champ d'application de cette législation, l'Institut croit qu'on ne peut s'en remettre à la réglementation pour un enjeu aussi crucial. Soulignons que dans une législation provinciale comparable, on définit le harcèlement dans la loi, et non dans les règlements. Par exemple, selon le paragraphe 1(1) de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.O. 1990, chap. O.1*, le « harcèlement au travail » s'entend « du fait pour une personne d'adopter une ligne de conduite caractérisée par des remarques ou des gestes vexatoires contre un travailleur dans un lieu de travail lorsqu'elle sait ou devrait raisonnablement savoir que ces remarques ou ces gestes sont importuns ». Ce paragraphe ajoute également une définition distincte de « harcèlement sexuel au travail ».

L'Institut croit qu'on doit ajouter une définition vaste et inclusive du harcèlement au projet de loi C-65. Au cours de négociations précédentes, l'Institut a proposé la définition suivante du harcèlement au travail :

Le harcèlement est un comportement inopportun et offensant, d'un individu envers un autre individu en milieu de travail, y compris pendant un événement ou à un autre endroit lié 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).

L'Institut estime qu'une telle définition doit être ajoutée à la législation et demande au Comité de ne pas s'en remettre à la réglementation pour cette question déterminante.

Exceptions au devoir d'enquêter et de signaler de l'employeur

Le paragraphe 3(1) du projet de loi C-65 modifie l'alinéa 125(1)c) du *Code* dans le but d'obliger l'employeur à enquêter sur les incidents de violence et de harcèlement au travail et de les signaler, sauf dans les cas prévus par règlement, exceptions qui restent encore à préciser dans les règlements.

L'obligation de l'employeur d'enquêter sur les incidents de harcèlement et de les signaler est essentielle à la résolution des problèmes de harcèlement au travail et à la mise en œuvre de

recours pour les victimes. Il faut bien définir les exceptions à cette obligation et éviter de s'en remettre aux règlements pour une question aussi importante.

Manque de détails concernant le processus d'enquête et de plainte

Le paragraphe 5(1) du projet de loi C-65 modifie le *Code* pour permettre aux employés de porter plainte pour harcèlement au travail ou – si l'employé et l'employeur n'arrivent pas à régler la plainte entre eux – d'envoyer une plainte directement au ministre pour enquête, sans passer par le comité de santé et de sécurité au travail.

L'Institut se réjouit de voir que la législation prévoit pour les victimes de harcèlement une forme d'enquête, et que ce processus dépasse le cadre du lieu de travail immédiat où le harcèlement est commis, mais elle s'inquiète du manque de clarté et de précision concernant les étapes suivies lorsqu'une plainte donne lieu à une enquête, notamment les garanties d'équité procédurale qui seront mises en place pour les plaignants et les répondants, ainsi que les recours à la disposition des victimes de harcèlement et les répercussions pour les harceleurs. La législation ne pourra offrir réparation aux victimes que si elle garantit des enquêtes rapides, approfondies, indépendantes et justes qui respectent les grands principes de l'équité procédurale. Parmi ces principes, mentionnons le recours à des enquêteurs impartiaux, le droit des répondants d'être informés des allégations qui les visent, le droit des plaignants et des répondants d'être entendus, de présenter des preuves, d'être accompagnés et de revoir leurs déclarations pour en confirmer l'exactitude. Le droit des employés syndiqués à la représentation syndicale à toutes les étapes doit figurer explicitement dans le projet de loi C-65.

Une prise de conscience sur l'importance de choisir un enquêteur impartial a découlé de l'expérience vécue par certains membres de l'Institut au cours des dernières années relativement à la sélection d'une « personne compétente » pour faire enquête sur les plaintes pour violence en vertu de la partie XX du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*. Aux termes de cette partie, l'employeur doit nommer une personne compétente lorsqu'une plainte ne peut être réglée de façon informelle. Or, trop souvent des employés ont eu des doutes quant à l'impartialité de la « personne compétente » nommée, et les conflits liés à ce choix peuvent retarder une enquête de plusieurs mois.

Afin d'éviter ces types de problèmes à l'avenir, il faut voir à ce que le projet de loi C-65 soit plus précis au sujet des personnes qui feront enquête en cas de plainte pour harcèlement et de la façon dont le processus fonctionnera pour faire en sorte que les enquêteurs soient réellement impartiaux et indépendants. De plus, il faut affecter le personnel et les ressources appropriés à ces processus afin que les victimes aient droit à des enquêtes justes et rapides ainsi qu'à des recours efficaces.

Interactions avec les processus existants

Actuellement, la matrice régissant les cas de harcèlement dans la fonction publique fédérale est complexe, les employés ayant accès à divers mécanismes de recours qui se chevauchent, en fonction des faits. Par exemple, un employé peut porter plainte au moyen de la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur, comme la Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement du Conseil du Trésor ou la Politique sur le harcèlement en milieu de travail du Sénat et de la Chambre des communes. La plupart des conventions collectives dans la fonction publique fédérale prévoient aussi des dispositions qui visent à éviter les incidents de harcèlement, notamment de nature sexuelle, pour tous les motifs de discrimination. Ainsi, les employés syndiqués peuvent aussi déposer un grief. Si l'incident de harcèlement est lié à un motif de discrimination, l'employé a aussi la possibilité de porter plainte à la Commission canadienne des droits de la personne. Enfin, les employés assujettis à la réglementation fédérale peuvent aussi porter plainte pour violence au travail, ce qui a été interprété par les tribunaux comme incluant le harcèlement aux termes de la partie XX du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*. Les divers mécanismes en place ne s'excluent pas toujours mutuellement et peuvent mener à différents recours et à des degrés variables d'équité procédurale.

Le paragraphe 5(4) du projet de loi C-65 modifie le paragraphe 127.1(9) du *Code* pour permettre au ministre de refuser d'enquêter en cas de plainte dans les situations suivantes : « soit que la plainte a été traitée comme il se doit dans le cadre d'une procédure prévue par la présente loi ou toute autre loi fédérale ou par une convention collective ». Cette disposition semble donner au ministre un très large pouvoir discrétionnaire de refuser d'enquêter pour des plaintes si un autre processus est amorcé. Il faut déterminer plus clairement comment

cette disposition et les enquêtes prévues dans le projet de loi C-65 interagiront avec les processus existants, dont les droits prévus dans les conventions collectives.

Protections pour les victimes de violence familiale

Enfin, l'Institut exhorte les membres de ce Comité à voir ce qui peut être fait pour protéger au travail les victimes de violence familiale. L'article 32.0.4 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario demande précisément à l'employeur qui prend connaissance, ou qui devrait raisonnablement avoir connaissance, du fait qu'il peut se produire, dans le lieu de travail, de la violence familiale susceptible d'exposer un travailleur à un préjudice corporel, de prendre toutes les précautions raisonnables dans les circonstances pour le protéger. On devrait envisager d'ajouter une telle disposition au projet de loi C-65.

De plus, la législation devrait prévoir des congés payés pour les victimes de violence familiale. Il convient de noter que la *Loi sur les normes d'emploi de l'Ontario* a été modifiée récemment pour ce faire.