

Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes
Mémoire présenté au Comité permanent de la condition féminine
Étude du harcèlement sexuel dans les milieux de travail fédéraux

Le 23 avril 2013

Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes

**Mémoire présenté au Comité permanent de la condition féminine
Étude du harcèlement sexuel dans les milieux de travail fédéraux**

Le 23 avril 2013

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Renseignements généraux sur le Fonds et expertise.....	3
III.	Harcèlement sexuel : des coûts pour les femmes et pour les employeurs.....	3
A.	Le harcèlement dans la fonction publique fédérale du Canada est préoccupant	3
B.	Le harcèlement a des répercussions négatives directes sur les employés et les employeurs.....	4
IV.	Harcèlement sexuel : des coûts pour les femmes et pour les employeurs.....	5
C.	Les mesures législatives et la politique du Conseil du Trésor	5
i)	Femmes vulnérables.....	5
V.	Améliorations suggérées : prochaines mesures possibles	8
A.	Processus de règlement des plaintes par des tiers	8
B.	Pratiques d'embauche.....	8
VI.	Conclusion	9

I. Introduction

1. Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) remercie le Comité permanent de la condition féminine de l'invitation à lui soumettre des observations pour l'étude du harcèlement dans les milieux de travail fédéraux.
2. Le FAEJ soutient que le harcèlement sexuel entrave encore la participation égalitaire des femmes dans les milieux de travail fédéraux. Malgré les progrès accomplis au chapitre des politiques adoptées par le Conseil du Trésor pour lutter contre la discrimination, le Fonds estime que ces politiques ne sont pas mises en application. Un modèle différent de résolution des plaintes s'impose, un modèle qui vise à retirer le poids de la responsabilité aux victimes et à améliorer les pratiques d'embauche et de promotion.

II. Renseignements généraux sur le Fonds et expertise

3. Le FAEJ est un organisme national qui se consacre à la promotion de l'égalité réelle des femmes par des actions en justice, des recherches et des activités d'éducation populaire. Il est intervenu dans plus de 150 affaires portant sur l'égalité réelle depuis sa fondation en 1985, en tant que spécialiste reconnu des questions relatives à l'inégalité et à la discrimination subies par les femmes au Canada. Son engagement envers l'égalité réelle vise à aplanir les inégalités subies par les femmes qui font l'objet de discrimination pour de multiples motifs qui se recoupent, notamment la pauvreté, l'identité autochtone, l'invalidité, la race, l'orientation sexuelle et la religion.
4. Le FAEJ est intervenu dans la cause *Janzen c. Platy Enterprises*, qui fait jurisprudence et dans laquelle le juge en chef Dickson, exprimant l'avis unanime de la Cour, a cité le passage suivant du mémoire du FAEJ : « [L]e harcèlement sexuel est une forme de discrimination fondée sur le sexe, car il prive les femmes de l'égalité des chances en matière d'emploi en raison de leur sexe¹ ». Le FAEJ continue de défendre les intérêts des femmes victimes de harcèlement sexuel en milieu de travail. Il représente les différents groupes de femmes au Canada et se spécialise dans les questions qui touchent la discrimination fondée sur le sexe et le harcèlement sexuel dont sont victimes les femmes, le droit relatif aux droits de la personne, le droit en matière d'égalité, le droit du travail, le droit de la responsabilité délictuelle et la discrimination.

III. Harcèlement sexuel : des coûts pour les femmes et pour les employeurs

A. Le harcèlement dans la fonction publique fédérale du Canada est préoccupant

5. Le harcèlement au travail est un grave problème pour les Canadiennes. Parmi les 198 536 participants au Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2011, 33 751 (17 %) ont indiqué avoir été victimes de harcèlement au travail une fois au cours des deux dernières années et 12 % des répondants (23 824) disent l'avoir été plus de deux fois pendant la même période. En 2011, seulement 31 % croyaient fermement que leur

¹ *Janzen c. Platy Enterprises* [1989] 1 R.C.S. 1252, p. 1290-1291.

ministère ou organisme mettait tout en œuvre pour créer un milieu de travail exempt de harcèlement².

6. Bien que ces chiffres englobent toutes formes de harcèlement parce que le Sondage n'offre aucune donnée distincte sur le harcèlement sexuel, le FEAJ soutient que le harcèlement en milieu de travail comporte souvent un élément de discrimination fondée sur le sexe³.
7. Le harcèlement sexuel fait obstacle à la pleine intégration des femmes dans la population active rémunérée. Près de 95 % des victimes sont des femmes et plus de 95 % des harceleurs sont des hommes. Or, seulement environ 10 % des femmes victimes de harcèlement déposent des plaintes à l'extérieur, dont certaines sont des plaintes relatives aux droits de la personne. Le harcèlement sexuel entache la dignité, l'autonomie et l'estime de soi des femmes. Il est synonyme d'abus de pouvoir, de prédation et d'intimidation, et il peut constituer une forme de violence envers les femmes. Le harcèlement sexuel empoisonne le milieu de travail de l'ensemble des membres du groupe. Il nuit au droit des femmes à la sécurité et débouche souvent sur la perte de l'emploi et des perspectives professionnelles. Enfin, il exacerbe les inégalités socioéconomiques historiques et existantes⁴.

B. Le harcèlement a des répercussions négatives directes sur les employés et les employeurs

8. Les employés qui subissent du harcèlement peuvent souffrir de maux de tête, d'ulcères, de tensions, de dépression, d'insomnie, d'anxiété, du trouble de stress post-traumatique et d'autres maladies reliées au stress, qui diminuent leur bien-être et leur productivité ou qui les obligent à s'absenter du travail. Si l'employé victime de harcèlement en vient à démissionner et entame des poursuites, l'employeur aura aussi des coûts à assumer, pas seulement l'employé. Le harcèlement permanent perturbe le climat général et entraîne une perte de productivité dans le milieu de travail en raison du roulement de personnel élevé, du moral à la baisse et du temps de travail que doivent consacrer aux enquêtes internes les collègues faisant office de témoins⁵.

² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2011*.

³ David Langtry, président par intérim de la Commission canadienne des droits de la personne, a indiqué au Comité : « Il n'existe tout simplement aucune donnée récente sur le nombre de cas de harcèlement sexuel au Canada. » *Le harcèlement sexuel existe encore au Canada*. Notes d'allocution, présentation au Comité permanent de la condition féminine, 16 octobre 2012, <http://www.chrc-ccdp.ca/fra/content/le-harc%C3%A8lement-sexuel-existe-encore-au-canada>.

⁴ L'information contenue dans ce paragraphe est tirée du mémoire présenté par le FAEJ dans la cause *Blencoe c. Colombie-Britannique* (Human Rights Commission), 2000 CSC 44, citant les sources suivantes : Welsh S., Dawson M. et Griffiths E., 1999, *Les plaintes de harcèlement sexuel déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne*, Condition féminine Canada; Gruber J.E., 1998, « The Impact of Male Work Environments and Organizational Policies on Women's Experiences of Sexual Harassment », *Gender & Society*, vol. 12, n° 3, p. 301-20; *Janzen c. Platy Enterprises* [1989] 1 R.C.S. 1252, p. 1284-1285, le juge en chef Dickson; *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595, p. 669, le juge Cory; *R. c. Ewanchuk*, [1999] 1 R.C.S. 330, p. 362, paragr. 69, le juge L'Heureux-Dubé; *Sears Canada Inc. v. Davis Inquest (Coroner of)*, [1997] O.J. n° 1424, paragr. 4, le juge Adams (Cour divisionnaire); Welsh, Sandy, 1999, « Gender and sexual harassment », *Annual Review of Sociology*, vol. 25, p. 169-90, paragr. 183.

⁵ Commission canadienne des droits de la personne. *Les politiques anti-harcèlement applicables au milieu de travail – Guide de l'employeur*, mars 2006, p. 4.

IV. Harcèlement sexuel : des coûts pour les femmes et pour les employeurs

C. Mesures législatives et politique du Conseil du Trésor

9. Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'employé a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement⁶. Les employeurs sont tenus par le *Code canadien du travail* de se doter de mesures de lutte contre le harcèlement⁷.
10. Les nouvelles lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de harcèlement ont pris effet le 1^{er} octobre 2012. Ces politiques déterminent les objectifs, les résultats escomptés, les responsabilités des administrateurs généraux, les exigences en matière de surveillance et de rapports, les conséquences du maintien de la plainte (ou de son rejet) et le processus de règlement informel.
11. En théorie, les politiques semblent efficaces, mais le FAEJ a des réserves quant à leur application.

i) Femmes vulnérables

12. Le harcèlement sexuel demeure un problème pour les femmes, en particulier les femmes vulnérables :

Habituellement, les personnes les plus vulnérables sont celles qui occupent les emplois les moins rémunérés ou les plus précaires; celles dont la race ou la couleur diffère de celle de la majorité des travailleurs; les femmes dans les emplois non traditionnels; les personnes ayant une déficience, visible ou invisible; les gais et les lesbiennes; les personnes qui sont plus âgées ou plus jeunes que leurs collègues; les personnes différentes de la majorité par leur religion. Le harcèlement repose parfois sur plusieurs motifs en même temps : par exemple, le harcèlement racial peut être combiné à du harcèlement sexuel, ou le harcèlement sexuel à du harcèlement fondé sur une déficience⁸.

13. Par conséquent, différents groupes de femmes subissent du harcèlement sexuel différemment⁹. Il n'en demeure pas moins que le harcèlement sexuel est préjudiciable et a un effet discriminatoire.

⁶ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 14.

⁷ *Code canadien du travail*, L.R.C.1985, ch. L-2, section XV.1

⁸ Commission canadienne des droits de la personne. *Les politiques anti-harcèlement applicables au milieu de travail – Guide de l'employeur*, mars 2006, p. 20.

⁹ Voir Crenshaw, Kimberle. 1991. « Mapping the Margins of Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Colour », *Stanford Law Review*, vol. 4, p. 1241; Monture-Angus, Patricia. 1999. « Standing Against Canadian Law: Naming Omissions of Race, Culture, and Gender », dans *Locating Law: Race/Class/Gender Connections*, Elizabeth Comarck ed, Halifax, Fernwood Publishing; Harris, Angela. 1990. « Race and Essentialism in Legal Theory », *Stanford Law Review*, vol. 42, p. 581; Fiona Sampson, « Globalization and the Inequality of Women with Disabilities », printemps 2003, vol. 2, n^o 1, *Journal of Law and Equality*, vol. 1; Fiona Sampson, « Beyond Compassion and Sympathy to Respect and Equality: Gendered Disability and Equality Rights Law », dans *Critical Disability Theory: Essays in Philosophy, Politics, Policy, and Law*, Toronto, UBC Press, 2006, p. 267; Tanya Kateri-Hunandy, « The Racism of Sexual Harassment », dans Catharine A. MacKinnon et Reva Segal, *Directions in Sexual Harassment Law*, Cambridge, Harvard University Press, 2004, p. 479.

ii) *Processus fondé sur les plaintes*¹⁰

14. Encore aujourd'hui, il appartient aux victimes de harcèlement de déposer une plainte. Or, dans certains milieux de travail fédéraux, comme la GRC, il existe une culture organisationnelle qui décourage fortement les femmes de porter plainte¹¹.
15. Peu importe la qualité de rédaction des politiques, elles seront inefficaces si leur application repose sur la présentation de plaintes et si les femmes craignent de porter plainte.
16. De plus, il s'agit de processus de règlement internes selon lesquels les plaignantes doivent signaler le harcèlement à des personnes qui font partie du milieu de travail, souvent leurs supérieurs immédiats. Ces personnes peuvent avoir un lien avec l'activité de harcèlement ou la culture qui en est à l'origine. Par exemple, il se peut qu'un enquêteur ait un lien avec le harceleur (un patron ou un collègue), ce qui complique la tâche de la plaignante. En fait, dans un sondage interne et anonyme réalisé en 2012 au Service correctionnel du Canada (SCC), un nombre important d'employées du service correctionnel fédéral et des établissements carcéraux ont indiqué avoir subi du harcèlement ou de la discrimination de la part de collègues et de patrons¹². Plus du quart des personnes qui ont indiqué avoir subi du harcèlement n'ont pas déposé de plaintes officielles parce qu'elles redoutaient des représailles en milieu de travail ou parce que c'était leur patron qui avait un comportement harcelant :

On constate non sans inquiétude que parmi toutes les parties avec lesquelles les employés du SCC ont des rapports, le plus souvent ce sont des superviseurs, des employés occupant des postes de direction et des collègues qui ont abusé de leur pouvoir, ont exercé de la discrimination et fait du harcèlement [...] Un grand nombre de personnes pensaient que le harceleur serait protégé. Quelques-unes ont mentionné que les normes culturelles du milieu de travail, comme un code du silence, font qu'il n'est pas à l'avantage des victimes de signaler le harcèlement; elles se font traiter d'« ordures » et de « faiseurs de troubles »¹³.

¹⁰ Sauf indication contraire, l'information contenue dans cette partie est tirée des discussions du FAEJ avec des avocats chevronnés qui représentaient des plaignantes ayant subi du harcèlement sexuel dans un milieu de travail fédéral.

¹¹ Il semble que le Comité ait été informé de la situation au sujet de la GRC : *CBC News*, [CBC.ca News - RCMP culture needs to change to fight harassment, MPs told](http://www.cbc.ca/news/2012/11/2012-11-20-cbc-ca-news-rcmp-culture-needs-to-change-to-fight-harassment-mps-told), 20 novembre 2012.

¹² En tout, 2 200 employés des services correctionnels, depuis les gardiens de prison jusqu'aux gestionnaires supérieurs des bureaux, ont pris part au sondage. Près du tiers des répondants ont indiqué qu'ils avaient subi du harcèlement au moins une fois au cours de la dernière année. Dans ce groupe, près de 60 % ont subi du harcèlement à raison d'une fois par semaine ou par mois. Environ 20 % des répondants qui ont indiqué avoir subi du harcèlement ont fait part de diverses formes de harcèlement : remarques suggestives sur le plan sexuel ou invitations, affichage d'images sexistes ou racistes et communication de courriels inappropriés; seulement un sur 10 de ces répondants a signalé des contacts physiques indésirables, par exemple des attouchements ou des pincements : Presse canadienne, « Harassment, discrimination make correctional service workplace 'toxic': survey », *Macleans* (1^{er} avril 2013), <<http://www2.macleans.ca/2013/04/01/harassment-discrimination-make-correctional-service-workplace-toxic-survey/>>.

¹³ *Ibid.* [traduction]

17. Le FAEJ soutient que, sans la participation d'un tiers qui est neutre et à l'écart de la situation, un grand nombre de fonctionnaires fédéraux hésiteront à signaler les comportements de sorte que les politiques en place ne pourront pas s'appliquer.
18. Mais même lorsqu'un processus interne de règlement de plaintes est enclenché, les plaignantes reçoivent rarement le soutien et l'information dont elles ont besoin. Souvent, on ne les informe pas des mesures qui sont prises ou des résultats de l'enquête.
19. Les enquêtes sont menées par du personnel embauché dans le secteur privé. La liste des compétences des enquêteurs en matière de harcèlement, fournie par le Conseil du Trésor, est vaste. Les consultants ont la haute main sur les questions posées, sur certaines parties du processus et sur les éléments de preuve présentés dans le rapport final. De plus, le tout se déroule à huis clos. Certes, la confidentialité est importante, mais les plaignantes et les intimés peuvent avoir l'impression que le processus manque d'impartialité.
20. Il n'existe pas non plus de recours pour les plaignantes. Le meilleur scénario est celui où la plainte est retenue et le harceleur se voit infliger des mesures disciplinaires. Or, selon le niveau de harcèlement, il arrive que le harceleur reste dans le milieu de travail, laissant la plaignante intimidée et vulnérable.
21. Si le processus ne débouche pas sur des recours adéquats pour les plaignantes, elles en concluront qu'il vaut mieux souffrir en silence.
22. Le harcèlement subi dans le passé, conjugué au harcèlement qui se poursuit peut-être, peut amener les plaignantes à se prévaloir de congés de maladie pour cause de stress et d'anxiété, et à fournir un piètre rendement au travail. Les symptômes et les émotions peuvent inciter les plaignantes à vouloir changer de poste ou de ministère, voire à quitter la fonction publique, compromettant ainsi leur carrière.
23. Un mauvais processus de règlement des plaintes fait en sorte que le harcèlement en milieu de travail peut se déployer librement, d'où la création de cultures institutionnelles peu reluisantes. Comme il est indiqué dans le sondage effectué auprès des employés du Service correctionnel du Canada :

Le sondage [de 2012] sur les valeurs dans le milieu de travail s'inspirait des questionnaires sur l'éthique utilisés pour les sondages de 2007 et 2009. Il ressort d'une vérification effectuée ultérieurement que, dans la plupart des établissements correctionnels participants, on n'a pas donné suite aux résultats de ces sondages, lesquels diffèrent peu en général¹⁴.
24. C'est donc dire que, même dans les milieux de travail considérés comme « toxiques », les processus existants ne garantissent pas qu'on cherche à enrayer le harcèlement. Ainsi se perpétuent les inégalités dont sont victimes les femmes dans le milieu de travail fédéral. Le FAEJ soutient que les victimes de discrimination découlant du harcèlement sexuel qui n'ont pas accès à la justice ou qui y ont partiellement accès sont désavantagées.

¹⁴ *Ibid.*

iii) Processus faisant appel à des tiers : la Commission et le Tribunal canadiens des droits de la personne

25. À l'heure actuelle, la Commission et le Tribunal canadiens des droits de la personne sont l'unique option faisant appel à des tiers qui s'offre aux plaignantes. Il faut toutefois signaler que la Commission procède à un examen initial avant de déferer une affaire au Tribunal.
26. La Commission est formée d'au plus huit membres nommés par le gouverneur en conseil. En 2011, elle était constituée de deux commissaires à temps plein et de trois à temps partiel. Cette année-là, elle a reçu 1 914 plaintes potentielles, dont 129 ont été renvoyées au Tribunal¹⁵. Cela ne représente qu'une fraction des 57 000 plaintes possibles de harcèlement dans la fonction publique fédérale¹⁶.
27. Le Tribunal est formé d'un président, d'un vice-président et de 13 autres membres à temps plein ou à temps partiel. En 2006, il était constitué de quatre membres à temps plein et de six à temps partiel. À l'heure actuelle, le Tribunal est formé d'un président par intérim, d'un membre à temps plein et de sept autres à temps partiel. Eux aussi disposent de ressources limitées. En 2012, le Tribunal n'a rendu que 30 décisions, incluant des décisions provisoires sur des questions de procédure. Il a rendu 6 décisions et 17 décisions sur requêtes en 2011; en 2010, il a rendu 17 décisions et 17 autres décisions sur requêtes¹⁷. Les ressources qui lui sont affectées sont nettement insuffisantes pour gérer le simple volume de plaintes de harcèlement dans la fonction publique fédérale.

V. Améliorations suggérées : mesures suivantes possibles

A. Processus de règlement des plaintes par des tiers

28. Le FAEJ demande aux représentants de la fonction publique fédérale d'envisager l'adoption d'un modèle d'accès direct à des tiers, semblable au modèle instauré en Ontario le 30 juin 2008. L'accès direct à un tiers éliminerait certains problèmes reliés à l'absence de signalement. Le processus en question n'est pas parfait, mais il est infiniment meilleur que le système fédéral actuel. De plus, comme le processus de règlement des plaintes permet l'examen des plaintes selon leur bien-fondé et avec efficacité, une amélioration par rapport à ce qui est, il permet de renseigner toute la fonction publique fédérale. S'il est clair que les comportements en question ne sont pas tolérés, les cultures institutionnelles posant problème évolueront peut-être avec le temps.

B. Pratiques d'embauche

29. Le gouvernement fédéral doit chercher activement à rendre l'effectif plus représentatif de la société en général. Dans un milieu de travail diversifié, il y a moins de groupes qui forment une minorité parmi l'effectif, groupes qui sont généralement la cible du

¹⁵ Commission canadienne des droits de la personne. *Rapport annuel 2011* (mars 2012), p. 3.

¹⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2001*, supra, note 2.

¹⁷ Tribunal canadien des droits de la personne. *Rapport annuel 2010*, p. 13-14; Tribunal canadien des droits de la personne, *Rapport annuel 2011*, p. 13-14.

harcèlement. Pour créer un tel milieu de travail, il faut modifier les pratiques d'embauche et de promotion. Le FAEJ estime que, s'il est important d'assurer la diversité du milieu de travail en général, il est également important de chercher à accroître la représentation des femmes¹⁸. Nous convenons avec la Commission canadienne des droits de la personne qu'il faut examiner l'inégalité persistante dans la promotion des femmes à des postes de cadres supérieurs dans la fonction publique¹⁹.

VI. Conclusion

30. La nouvelle politique diffusée par le Conseil du Trésor en octobre 2012 est excellente en théorie, mais son application pose problème. Cette politique donne de faux espoirs aux victimes de harcèlement, et son échec les victimise à nouveau.
31. Il est recommandé d'adopter un modèle d'accès direct à des tiers et d'améliorer les pratiques d'embauche et de promotion dans le milieu de travail, afin de soustraire les travailleurs harcelés à l'obligation de créer un milieu de travail exempt de harcèlement.
32. Le harcèlement sexuel est une forme de discrimination fondée sur le sexe qui a la vie dure malgré plusieurs décennies de travaux visant à en éliminer les effets profondément négatifs et onéreux. Le FAEJ recommande vivement au Comité de prendre des mesures pour permettre aux femmes de s'intégrer au milieu de travail en toute équité et dignité.

Respectueusement soumis par,

Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes

¹⁸ Un bilan de la situation dans les organisations policières a mené à la conclusion suivante :
« Dans le cadre des efforts que déploient plusieurs organisations policières canadiennes pour favoriser la diversité, les femmes forment un des groupes désignés. Toutefois, un examen rapide des initiatives décrites sur les sites Web et de la documentation publiée montre que, dans la majorité des cas, ces unités mettent surtout l'accent sur la diversité ethnoculturelle. »

Condition féminine Canada, [*L'établissement de bilans de l'égalité entre les sexes dans les organisations policières*](#), mars 2012.

¹⁹ Langtry, David. *Le harcèlement sexuel existe encore au Canada*. Notes d'allocation, présentation au Comité permanent de la condition féminine, 16 octobre 2012, supra, note 4.