



NOTE DE SERVICE / MEMO

To / Destinataire	Maire et membres du conseil	File/N° de fichier : s.o.
From / Expéditeur	David White, avocat général Services juridiques	
Subject / Objet	Options correctives disponibles en réponse à l'enquête en milieu de travail sur une plainte déposée contre le conseiller Chiarelli en vertu de la Politique sur la violence et le harcèlement au travail de la Ville	

Lors de sa réunion ordinaire du 15 juillet 2020, le Conseil municipal a reçu une mise à jour, à huis clos, concernant l'enquête indépendante sur une plainte déposée contre le conseiller Rick Chiarelli en vertu de la Politique sur la violence et le harcèlement au travail de la Ville (la politique) et de la Loi sur la santé et la sécurité au travail (la LSST) qui ont déterminé que le conseiller Chiarelli avait commis des actes de harcèlement au travail. À la suite de cet exposé, le Conseil avait demandé « *au personnel de lui fournir un plan des options correctives possibles en réponse à cette enquête avant la remise du deuxième rapport du commissaire à l'intégrité sur les infractions présumées au Code de conduite des membres du Conseil ou en même temps que celle-ci, rapport qui traite de deux plaintes d'anciens membres du personnel contre le conseiller Chiarelli.* »

Le 4 novembre 2020, M. Marleau, commissaire à l'intégrité, a déposé un avis indiquant son intention de présenter son deuxième rapport concernant le conseiller Chiarelli en vertu du Code de conduite des membres du Conseil (le Code) à la prochaine réunion du Conseil prévue pour le 25 novembre 2020.

Par conséquent, le personnel a présenté ci-dessous un aperçu des diverses options correctives dont dispose le Conseil pour traiter les conclusions de l'enquête menée en vertu de la Politique sur la violence et le harcèlement au travail de la Ville sur les allégations concernant le conseiller Rick Chiarelli.

Contexte

En même temps qu'il recevait le premier rapport du commissaire à l'intégrité sur les infractions au Code du conseiller Chiarelli, le Conseil municipal a également assisté à un exposé du personnel à huis clos portant sur l'enquête en vertu de la Politique sur la violence et le harcèlement au travail de la Ville (la politique) qui a déterminé que le conseiller Chiarelli avait commis des actes de harcèlement au travail. Par conséquent, le Conseil avait demandé au personnel de lui fournir un plan des options correctives possibles en réponse à cette enquête sur le lieu de travail pour la plainte contre le conseiller Chiarelli avant la remise du deuxième rapport du commissaire à l'intégrité sur les infractions présumées au Code de conduite des membres du Conseil ou en même temps que celle-ci, rapport qui traite de deux plaintes d'anciens membres du personnel contre le conseiller Chiarelli.

Analyse

Conformément à ses obligations législatives en vertu des modifications apportées à la Loi sur la santé et la sécurité au travail par le projet de loi 168, la Loi de 2009 modifiant la Loi sur la santé et la sécurité au travail (violence et harcèlement au travail), la Ville a adopté une politique globale sur la violence et le harcèlement en milieu de travail (la politique) et des procédures connexes. La politique et les procédures exigent, entre autres, que toutes les plaintes de harcèlement en milieu de travail fassent l'objet d'une enquête et qu'un résumé des conclusions de l'enquête soit fourni au plaignant et à l'intimé.

Lorsqu'une plainte est étayée par l'enquête, la Ville - en tant qu'employeur - a l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour assurer la sécurité du lieu de travail et pour prévenir une récidive, en reconnaissant les limites de son autorité dans les circonstances de l'affaire. En d'autres termes, une mesure « corrective » en vertu de la politique est censée être un remède ou une solution à la conclusion de harcèlement. Dans les cas où le harcèlement est commis par un membre du public, la Ville peut invoquer la Politique en matière de conduite publique afin d'assurer un milieu de travail exempt de harcèlement. De même, lorsqu'un employé est harcelé par un autre employé, la Ville peut avoir recours à diverses mesures, allant de la formation à des changements apportés à l'organisation ou à la structure du lieu de travail et jusqu'à des sanctions disciplinaires, afin de respecter ses obligations légales en vertu de la LSST. Toutes ces mesures correctives relèvent de l'administration de la Ville. Toutefois, le personnel municipal n'a pas le pouvoir de prendre des mesures correctives lorsque le harcèlement a été commis par un membre du Conseil. Seul le Conseil municipal possède cette autorité. De plus, il convient de noter que l'imposition de sanctions punitives par le Conseil est effectivement limitée par le paragraphe 223.4(5) de la Loi de 2001 sur les municipalités aux cas résultant de violations du Code de conduite des membres du Conseil, comme décrit plus en

détail ci-dessous.

Gamme de mesures correctives

Comme mentionné précédemment, l'objectif des mesures correctives dans les cas de harcèlement en milieu de travail en vertu de la politique et de la LSST est à la fois de réparer le préjudice causé par le harcèlement et de prévenir la récurrence. Vous trouverez ci-dessous une liste de mesures qui pourraient normalement être prises en réponse à une conclusion de harcèlement en milieu de travail. Dans la mesure du possible, elles ont été modifiées pour reconnaître que le harcèlement dans ce cas en particulier a été commis par un élu. Par ailleurs, les défis potentiels associés à la mise en œuvre de ces solutions sont notés.

Il convient de mentionner que la portée des mesures correctives dans les cas de harcèlement en milieu de travail peut aller au-delà des mesures visant spécifiquement l'auteur du harcèlement, pour englober des mesures plus larges visant à assurer un milieu de travail exempt de harcèlement. À cet égard, le Conseil a déjà adopté les recommandations contenues dans le rapport du greffier municipal intitulé « Examen des processus de recrutement et d'embauche d'adjoints de conseiller » (ACS2020-OCC-GEN-0022) et a également demandé aux Services de ressources humaines de « nommer une personne-ressource à la direction des programmes et de la planification des RH pour répondre de manière indépendante, impartiale et confidentielle aux questions des adjoints des conseillers sur leur emploi, notamment les lois, règlements, politiques ou procédures provinciaux pertinents ». Ces étapes, ainsi que les autres mesures adoptées au moment de la rédaction de ce rapport et indiquées ci-dessous, représentent effectivement la gamme des initiatives plus générales de prévention du harcèlement en milieu de travail qui pourraient autrement être recommandées :

- 1. qu'une tierce partie du Bureau du greffier municipal ou des Services de ressources humaines soit présente lors de toutes les entrevues des adjoints de conseillers;*
- 2. que toutes les entrevues des adjoints de conseillers se déroulent dans une installation de la Ville ou par voie électronique;*
- 3. qu'il soit demandé au Bureau du greffier municipal et aux Services de ressources humaines de fournir aux candidats aux postes d'adjoint de conseiller des messages de prévention et d'information obligatoires sur les ressources de soutien et les recours disponibles avant, pendant et après le processus d'entrevue;*
- 4. que les Services de ressources humaines, en consultation avec la spécialiste de la condition féminine et de l'équité des genres et l'agent de liaison pour la condition féminine*

et l'équité des genres du Conseil, organisent une campagne de prévention obligatoire de la violence et du harcèlement sexuels au travail destinée aux membres du Conseil et aux adjoints de conseillers, dans le but de bonifier la séance de formation obligatoire sur l'équité des genres, la diversité et le harcèlement décrite dans la recommandation 1f) du rapport du personnel;

- 5. qu'il soit demandé au personnel d'élaborer et de présenter, dans le cadre de l'Examen de mi-mandat de la structure de gestion publique 2018-2022, un mécanisme de signalement anonyme pour les préoccupations et les plaintes en milieu de travail des adjoints de conseillers et des candidats à ces postes, similaire à celui qu'OC Transpo a mis en place;*
- 6. qu'il soit demandé au Bureau du greffier municipal et aux Services de ressources humaines de promouvoir une culture d'écoute, semblable au concept « pas de mauvaise porte », pour que le personnel des conseillers et les candidats aux postes d'adjoint de conseiller soient soutenus, quelle que soit la manière dont ils divulguent des situations de harcèlement ou de violence, d'une façon qui garantit la protection de la vie privée, la confidentialité, la compassion et le soutien des décisions prises par les survivants, ainsi que pour qu'ils sachent où trouver de l'aide supplémentaire et comment régler les problèmes par les dispositions, les politiques et les procédures réglementaires.*

1. Réorganisation/enlèvement des responsabilités de supervision

Dans les cas où le harcèlement en milieu de travail est commis par un superviseur, un employeur peut modifier la relation de surveillance, à la fois pour limiter la possibilité de récidence du harcèlement et pour s'assurer que l'employé n'a pas à craindre de représailles, soit par l'imposition de sanctions, par exemple par une discipline injustifiée, la retenue de congés ou les évaluations de rendement médiocres - ou l'octroi d'avantages, comme des promotions, des primes, etc.

Dans le cas présent, on pourra procéder à une telle réorganisation en faisant réattribuer tous les processus de décision relatifs au personnel du bureau du conseiller Chiarelli. La responsabilité de toutes les décisions relatives au personnel pourrait être réaffectée à un ou plusieurs autres membres du Conseil, ou sinon, au Bureau du greffier, reconnaissant la participation actuelle des Services législatifs à des questions connexes.

2. Formation

La formation est un type de mesure corrective notable utilisée dans les cas de harcèlement en milieu de travail. Une telle formation peut s'adresser à l'auteur du harcèlement, par exemple une

formation de sensibilisation générale ou spécifique, ou aux victimes du harcèlement et aux autres personnes en milieu de travail, afin de s'assurer qu'elles sont au courant des politiques de l'organisation, ainsi que des voies et mécanismes disponibles pour signaler et traiter les cas de harcèlement en milieu de travail. À cet égard, le Conseil municipal a déjà demandé l'élaboration « d'une campagne de prévention obligatoire de la violence et du harcèlement sexuels au travail destinée aux membres du Conseil et aux adjoints de conseillers » afin de renforcer la formation obligatoire existante, comme indiqué dans la recommandation n° 4 ci-dessus.

3. Réprimande publique

Le caractère spécial du poste occupé par un représentant élu est reconnu depuis longtemps comme limitant l'étendue des pouvoirs de correction dont dispose l'organisme dont le représentant est membre, qu'il s'agisse d'un conseil municipal ou d'une législature fédérale ou provinciale. Les mesures qui privent les électeurs d'une représentation au sein de l'organe législatif ne sont généralement pas assujetties à l'autorité de cet organe législatif. C'est pour cette raison qu'un conseil municipal ne peut pas démettre un membre du conseil, quelle que soit sa conduite.

Un organisme public peut toutefois adresser une réprimande, ou un blâme public ou une critique formelle à l'égard d'un membre dont la conduite va à l'encontre des normes de comportement acceptables.

4. Indemnisation

Dans certains cas, un tribunal indépendant ou un groupe d'arbitrage ayant une expertise en la matière peut accorder une indemnisation à la victime de harcèlement en milieu de travail lorsque la preuve a été faite que le harcèlement comprenait des éléments comme un refus de promotion ou autres pertes financières. La justification sous-jacente d'une telle indemnité est que la victime doit être remise dans sa position antérieure et que l'indemnisation sert à réparer la perte financière causée par le harcèlement. Cela étant dit, des catégories d'indemnisation plus larges, notamment pour des conséquences comme les souffrances morales, ne sont généralement pas disponibles en ce qui a trait au harcèlement en milieu de travail, en grande partie parce que ces catégories d'indemnisation sont exclusivement traitées dans le texte législatif de la Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Comme c'est le cas pour d'autres blessures liées au lieu de travail, ce texte législatif fait obstacle à une action en justice indépendante de la part d'un travailleur contre l'employeur, ainsi que contre d'autres employés ou dirigeants de l'employeur.

Une remarque sur les excuses

« Les excuses sont encouragées et appuyées dans de nombreux territoires de compétence comme un moyen d'alléger les souffrances et de favoriser le règlement des différends. » Telle était la déclaration de l'honorable Christopher Bentley, alors procureur général de l'Ontario, lors du dépôt de la Loi de 2009 sur la présentation d'excuses de l'Ontario. Étant donné les avantages déclarés des excuses, le but de la Loi de 2009 sur la présentation d'excuses est d'éliminer la réticence d'une personne à présenter des excuses de peur qu'elles ne soient utilisées contre elle dans une procédure judiciaire. La Loi considère donc qu'une excuse ne constitue pas un « *aveu exprès ou implicite de faute ou de responsabilité* » de la part de la personne en ce qui concerne l'affaire en cause, et stipule en outre que la preuve de la présentation d'excuses n'est pas admissible « *dans le cadre d'une instance civile, d'une instance administrative ou d'un arbitrage pour établir la faute ou la responsabilité de quiconque dans cette affaire* ».

Il existe toutefois des contestations juridiques concernant l'obligation pour une personne de présenter des excuses. Bien que l'obligation pour l'auteur du harcèlement de présenter des excuses aux victimes ait toujours été considérée comme une mesure corrective appropriée, les tribunaux ont récemment refusé d'émettre des ordonnances à cet effet. Cela est dû, du moins en partie, aux préoccupations concernant la constitutionnalité de l'obligation de s'exprimer et les considérations du paragraphe 2 b) de *la Charte canadienne des droits et libertés*, à savoir le droit à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression. De plus, et peut-être plus important encore, la valeur pour les victimes d'excuses qui ne sont pas formulées volontairement par le harceleur et qui, par conséquent, ne reflètent pas nécessairement une expression sincère de remords, est discutable.

Comme indiqué ci-dessus, il est important de faire la distinction entre les sanctions visant à punir l'inconduite et les mesures correctives visant à prévenir une récidive de l'inconduite et à assurer un milieu de travail exempt de harcèlement. Les tribunaux ont clairement indiqué que la seule autorité d'un conseil municipal pour l'imposition de sanctions contre un membre du conseil se limite à ce qui est indiqué au paragraphe 223.4(5) de la Loi de 2001 sur les municipalités. Ce pouvoir statutaire ne peut être invoqué qu'en réponse à une conclusion du commissaire à l'intégrité selon laquelle le membre concerné a contrevenu au Code de conduite.

La portée du pouvoir de redressement d'un conseil municipal en ce qui concerne la conduite de ses membres n'a que rarement fait l'objet de commentaires judiciaires. L'exemple le plus notable vient de l'affaire impliquant le Conseil municipal de Toronto et Rob Ford, où le tribunal a noté ce qui suit à l'égard de ce qui constitue une véritable mesure « corrective » en vertu de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto :

67. Cela ne veut pas dire que la Loi de 2006 sur la cité de Toronto exclut la mise en œuvre d'autres mesures correctives pour atteindre les objectifs d'un Code. Par

exemple, le Code de conduite de Toronto permet au commissaire à l'intégrité de recommander « d'autres mesures ». Ces « autres mesures » incluent une demande d'excuses. Une telle demande n'est pas en soi une pénalité ou une sanction. Dans certains cas, des excuses seraient un moyen raisonnable et efficace de traiter une infraction au Code, plutôt que de pénaliser la personne par une réprimande ou une suspension. De même, demander le retour d'un bien de la Ville si quelqu'un l'a utilisé de façon inappropriée peut constituer une mesure corrective. Nous convenons avec le juge de la requête qu'une lecture généreuse du pouvoir de la Ville d'adopter un code de conduite, conformément au paragraphe 6(1) de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, appuierait la validité de l'inclusion de mesures correctives dans un tel code. Nous n'avons pas à déterminer la portée précise des mesures correctives admissibles dans le présent appel.

Magder c. Ford (Cour divisionnaire de l'Ontario)

Bien que le tribunal dans l'affaire Ford ait refusé de déterminer « la portée précise des mesures correctives admissibles » disponibles, une décision plus récente, de la Ville de Whitchurch-Stouffville, a donné aux tribunaux l'occasion d'approfondir la question de ce qui n'est pas considéré comme une mesure corrective :

Les clauses abusives limitent le droit du requérant de communiquer avec le personnel en exigeant la méthode du courriel uniquement, sauf exception autorisée par le DPA, demandent qu'il retourne ses clés et ses cartes d'accès aux installations municipales et qu'il n'ait pas accès aux installations municipales, sauf pour ramasser des documents du Conseil, rencontrer des électeurs, payer des factures, assister aux réunions du Conseil ou louer des installations aux fins d'élections municipales. En fait, les clauses abusives ont limité la capacité du requérant d'être maire de la Ville et citoyen privé de la ville ayant accès aux installations, événements et avantages municipaux. Il n'est pas autorisé à se rendre à la bibliothèque ou au centre communautaire municipal pour une baignade avec sa famille, participer à une collecte de sang, assister à une lecture de livre, à une collecte de sang ou à une fête privée dans l'édifice municipal ou utiliser un édifice municipal à des fins privées. Les clauses abusives n'ont pas un caractère correctif. Les clauses abusives ne remédient pas au fait que le demandeur n'a pas présenté ses excuses. Elles ne résolvent pas les problèmes de relation entre le demandeur et le personnel de la Ville. Les clauses abusives ne fournissent pas de pistes de solutions correctives pour trouver une façon de mettre fin à la conduite inappropriée du requérant envers le personnel de la Ville.

Dans le cas des constatations d'intimidation et de harcèlement perpétrés par le maire de Sarnia à l'endroit de plusieurs cadres supérieurs, le Conseil municipal de Sarnia a décidé en 2016 de restreindre l'entrée du maire à l'hôtel de ville et de faire en sorte qu'il ne puisse communiquer avec le personnel de la Ville que par un intermédiaire. De telles mesures étaient clairement justifiées dans ce cas en raison de la nature du harcèlement en cause, à savoir que le maire s'était engagé dans une « *série de commentaires et de comportements vexatoires qui ont créé un milieu de travail empoisonné pour les plaignants* », c'est-à-dire, le directeur municipal, le greffier municipal, le directeur de la planification et de la construction et le directeur des parcs et loisirs. Par conséquent, il existait un lien évident entre le comportement qui avait entraîné la plainte et les mesures correctives prises.

Des mesures similaires ne sont pas proposées dans le cas présent, compte tenu de la nature spécifique des plaintes en cause.

Dans l'ensemble, les cas cités ci-dessus suggèrent qu'une mise en garde est justifiée quant à la gamme des options correctives disponibles dont il est question ci-dessus. En termes simples, une mesure corrective qui nécessite une action de la part du membre du Conseil à qui elle s'adresse peut avoir peu d'effet à moins que le membre ne soit disposé à y consentir volontairement. Étant donné que le défaut ou le refus du membre d'exécuter la directive du Conseil ne fait pas, en lui-même, l'objet d'une sanction disciplinaire, le Conseil devrait veiller à ce que toute mesure corrective adoptée puisse être mise en œuvre indépendamment de la volonté du membre d'accepter la mesure.

En résumé, toute mesure prise par le Conseil municipal en réponse à la constatation de harcèlement en milieu de travail par le conseiller Chiarelli en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité au travail devrait être rationnellement liée à la réparation du préjudice causé par le harcèlement ou à la prévention d'une récidive du harcèlement, et ne devrait pas dépendre de la volonté du conseiller d'accepter la mesure.

David White