

SENATE



SÉNAT

STANDING COMMITTEE ON ETHICS AND
CONFLICT OF INTEREST FOR SENATORS

CANADA

COMITÉ PERMANENT SUR L'ÉTHIQUE ET LES
CONFLITS D'INTÉRÊTS DES SÉNATEURS

Le mardi 20 avril 2021

Le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui s'occupe de sa propre initiative de toutes les questions ayant trait au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code), conformément au paragraphe 12-7(16) du *Règlement du Sénat* (le Règlement), a entrepris une étude sur les modifications au Code à la lumière de la *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence* (la Politique), et présente ici un rapport provisoire.

Contexte

Le 16 février 2021, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (CIBA) a informé le Sénat, dans son quatrième rapport, qu'il approuvait la nouvelle *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*.

Bien que CIBA ait déterminé le contenu de la Politique, votre comité est responsable des questions concernant le Code, et son rôle se limite à déterminer s'il y a lieu d'apporter des modifications au Code pour assurer une certaine cohérence avec le processus de règlement prévu dans la Politique et, le cas échéant, à faire des recommandations en ce sens au Sénat pour fins d'examen.

Le comité s'est donc réuni en février et en mars 2021 pour discuter des éventuels changements à apporter au Code à la lumière de la Politique. Les changements proposés ici par le comité concernent le processus à suivre, aux termes du Code, pour les incidents de harcèlement et de violence portés à l'attention du conseiller sénatorial en éthique (CSE), conformément à la Politique.

Pendant qu'il menait son étude, le comité a invité le CSE à s'exprimer au sujet des modifications proposées. Le comité tient à le remercier pour son aide dans cet important dossier.

La Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence

La Politique de CIBA prévoit un processus de règlement des incidents de harcèlement et de violence au travail au moyen du recours à une tierce partie impartiale appelée « destinataire désigné ». Le destinataire désigné est investi de nombreuses responsabilités, dont celle de veiller à ce qu'une enquête soit effectuée lorsqu'elle s'impose en vertu de la Politique. Si une enquête sur un incident est requise, un enquêteur externe au Sénat sera choisi pour la mener à bien.

L'enquêteur externe remettra deux rapports au destinataire désigné – un sommaire et un final – , à moins que les parties ne règlent l'incident avant la fin de l'enquête, grâce à la conciliation, par exemple. Le rapport final détaille les allégations et expose les conclusions de l'enquêteur quant à savoir si des actes constituant du harcèlement ou de la violence ont été commis.

Selon la Politique, le rapport final d'un enquêteur externe portant sur la conduite d'un sénateur doit être remis au CSE pour examen en vertu du Code.

La Politique dit également que le CSE peut examiner le rapport final de l'enquêteur et en faire rapport au comité. Subséquemment, le comité peut recommander au Sénat la prise de mesures disciplinaires comme celles prévues dans le Code. Il peut également renvoyer l'affaire en toute confidentialité à un sous-comité de CIBA désigné aux fins de la Politique pour examiner et, le cas échéant, imposer des mesures réparatrices ou correctives.

Le Code actuel

Les dispositions du Code actuel prévoient que lorsque le CSE est saisi d'une affaire, il doit d'abord procéder à un examen préliminaire puis, au besoin, faire enquête. Ces deux processus peuvent être longs et impliquer le respect de nombreuses exigences procédurales, notamment en ce qui concerne les avis aux parties et les déclarations sous serment. Lorsqu'il a été écrit, le Code ne prévoyait pas de processus d'application différent pour les cas où la conduite d'un sénateur peut constituer du harcèlement ou de la violence.

Bien que le Code ne fasse pas explicitement référence au harcèlement et à la violence, le CSE a déjà dû se pencher sur des allégations de harcèlement et de violence dans le passé. De plus, dans son rapport d'enquête concernant l'ancien sénateur Don Meredith, le CSE s'est exprimé au sujet des rôles et responsabilités dans les cas de harcèlement. Il a fait observer que : « le [CSE] n'est pas l'employeur et son rôle n'est pas d'usurper le rôle d'employeur du Sénat en interprétant et en appliquant les politiques du Sénat¹ ». Durant les délibérations sur de possibles modifications, le comité a pris en compte ces observations du CSE.

¹ Bureau du conseiller sénatorial en éthique, [Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith](#), Annexe, p. ii, 28 juin 2019.

Examen par le comité

Principes

Le comité a suivi plusieurs principes lors de l'examen des modifications à apporter au Code à la lumière de la Politique.

Premièrement, le comité a bien compris en quoi consistent concrètement les processus de règlement d'incidents de harcèlement en milieu de travail tels que le montrent des rapports précédents du Sénat. Par exemple, le trente-septième rapport du comité CIBA de la 1^{re} session de la 42^e législature expliquait que « les personnes cibles de harcèlement hésitent généralement à faire une dénonciation par crainte d'être victimisées de nouveau² ». Il est donc important, aux yeux du comité, de chercher à réduire au minimum tout impact supplémentaire sur les personnes ayant subi du harcèlement ou de la violence dans tous les processus entrepris en vertu du Code.

Deuxièmement, le comité a pris en compte le respect de la confidentialité et de la vie privée des parties, car comme l'exige le paragraphe 1.6.1 de la Politique : « Il est primordial de respecter la vie privée des personnes concernées dans toute affaire de harcèlement et de violence. » Le comité s'est aussi assuré que les modifications proposées garantissent la confidentialité du processus de règlement pour les parties concernées. Le comité a noté toutefois que la divulgation de certaines informations est parfois nécessaire, comme le nom d'un sénateur dans un rapport soumis au Sénat pour décision.

Troisièmement, le comité était conscient de la nécessité d'intervenir rapidement dans les cas de harcèlement ou de violence, comme il l'a indiqué dans son précédent rapport³. Il a aussi noté que le processus de règlement ne doit pas dépasser six mois, comme le prévoit la Politique. Le comité pense que l'examen du rapport final de l'enquêteur doit se faire de manière efficace et diligente. Par conséquent, certaines exigences procédurales prévues actuellement par le Code devraient être levées lorsque le CSE reçoit un rapport d'un enquêteur.

Quatrièmement, le comité était conscient des capacités limitées du CSE d'enquêter sur des cas de harcèlement ou de violence, et considère qu'il est approprié de s'en remettre au travail des enquêteurs experts en la matière. Il a pris note du fait que les enquêteurs, selon la Politique, doivent posséder les connaissances, la formation et l'expérience requises par le règlement fédéral⁴.

Enfin, le comité croit que toute modification au Code devrait lui donner la souplesse nécessaire pour remplir ses obligations, tout en reconnaissant que le contexte a son importance et que les circonstances peuvent être très différentes d'un cas à l'autre.

² Sous-comité des ressources humaines, [Modernisation de la Politique du Sénat contre le harcèlement](#), 1^{re} session, 42^e législature, février 2019, rapport déposé par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration le 21 mars 2019.

³ Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, [Sixième rapport](#), 1^{re} session, 42^e législature, 29 juillet 2019, p. 4.

⁴ [Code canadien du travail et Règlement sur la prévention du harcèlement et de la violence dans le lieu de travail](#), DORS/2020-130, paragraphe 28(1).

Approche proposée

Un comportement qui constitue du harcèlement ou de la violence peut, par exemple, aller à l'encontre de l'obligation de tout sénateur d'adopter une conduite « qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur⁵ », mais le Code dans sa forme actuelle ne fait pas spécifiquement mention du harcèlement. Par conséquent, le comité a déterminé qu'il convient d'ajouter dans le Code une nouvelle règle de conduite qui renvoie à la Politique : « Le sénateur s'abstient de toute conduite qui constitue du harcèlement et de la violence. » La définition donnée dans le Code pour « le harcèlement et la violence » serait la même que celle que l'on retrouve dans la Politique qui reprend elle-même la définition du *Code canadien du travail*.

Avec l'ajout de cette disposition explicite, le Code aborderait clairement et directement la question du harcèlement et de la violence. Conséquence de ce changement : tout sénateur qui adopterait une conduite considérée comme du harcèlement ou de la violence par un enquêteur expert indépendant contreviendrait aux obligations qui lui incombent en vertu du Code.

Une fois saisi du rapport final de l'enquêteur, le CSE le remettra à votre comité dès que possible sans faire d'enquête supplémentaire sur une conduite qui pourrait constituer du harcèlement ou de la violence. Le comité pourra alors demander au CSE de faire des recommandations au sujet de mesures réparatrices, correctives ou disciplinaires. Au besoin, votre comité fera rapport au Sénat avec une recommandation de mesures disciplinaires ou communiquera avec CIBA ou son sous-comité désigné pour les fins de la Politique afin que soient imposées des mesures correctives ou réparatrices. Dans tous les rapports et toutes les communications, le comité caviardera, dans la mesure du possible, l'information permettant d'identifier les parties dans le processus de règlement⁶. Pour réduire au minimum tout risque de revictimisation, le comité n'entendra généralement pas de témoins dans le cadre de l'examen du rapport final de l'enquêteur, mais il se réserve le droit d'appeler des témoins dans des circonstances exceptionnelles.

Se fondant sur les expériences et les difficultés connues par le passé, votre comité propose que le CSE lui transmette le rapport de l'enquêteur, même si le sénateur concerné cesse de siéger au Sénat ou si le comportement en question peut nécessiter une enquête des autorités compétentes en dehors du Sénat.

Le comité propose donc les modifications suivantes au Code, à la lumière de la Politique.

⁵ [Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs](#), article 7.1.

⁶ Il est évident qu'un rapport du comité CONF recommandant des mesures disciplinaires au Sénat contiendra le nom du sénateur visé. De même, il se peut que certaines informations d'identification soient divulguées au comité CIBA dans le but d'appliquer une mesure réparatrice ou corrective.

Modifications à apporter au Code — Harcèlement et violence

1 Le paragraphe 3(1) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* est modifié par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :

harcèlement et violence S'entend au sens de la *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*, avec ses modifications successives.

2 Le même code est modifié par adjonction, après l'article 7.2, de ce qui suit :

Harcèlement et violence

7.3 Le sénateur s'abstient de toute conduite qui constitue du ***harcèlement*** et de la ***violence***.

3 Le même code est modifié par adjonction, après l'article 52, de ce qui suit :

Harcèlement et violence

Définitions

52.1 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent aux articles 52.1 à 52.9.

politique La *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*, avec ses modifications successives.

rapport d'enquête Le rapport de toute enquête effectuée sous le régime de la ***politique***.

sénateur intimidé Sénateur désigné comme étant la partie intimée dans un ***rapport d'enquête***.

Prépondérance

(2) Pour toutes les questions concernant le ***harcèlement*** et la ***violence***, les articles 52.1 et 52.9 l'emportent sur toute disposition incompatible du présent code.

Recours officiel

52.2 (1) Lorsqu'il est d'avis que la conduite d'un sénateur ouvre droit à un recours en vertu de la ***politique***, le conseiller sénatorial en éthique :

a) ne procède, à l'égard de cette conduite, ni à l'examen préliminaire ni à l'enquête prévus aux articles 47 et 48;

b) informe la personne qui s'estime victime ou est témoin de ***harcèlement*** et de ***violence*** qu'elle pourrait disposer d'un recours en vertu de la ***politique***.

Restriction

(2) Les articles 7.3 et 52.3 à 52.9 ne s'appliquent que si le conseiller sénatorial en éthique a reçu un ***rapport d'enquête*** final du destinataire désigné au sens de la ***politique***. Dans le cas de tout autre rapport, il peut procéder à l'examen préliminaire et à l'enquête prévus aux articles 47 et 48, mais il ne peut alors divulguer à personne, ni même au Comité :

a) l'existence ou le contenu du ***rapport d'enquête***, sauf dans la mesure nécessaire pour communiquer avec un sénateur qui fait l'objet d'un examen préliminaire ou d'une enquête relativement à une conduite qui pourrait contrevenir au code;

b) tout renseignement qui permettrait d'identifier des personnes qui participent à un processus de règlement dans le cadre de la *politique*.

Réception du rapport d'enquête

52.3 (1) Lorsqu'il reçoit un *rapport d'enquête*, le conseiller sénatorial en éthique en saisit le Comité dès que possible, de manière confidentielle. Il ne procède, à l'égard de toute conduite visée dans le rapport qui pourrait constituer du *harcèlement* et de la *violence*, ni à l'examen préliminaire ni à l'enquête prévus aux articles 47 et 48.

Rapport non déposé

(2) Il est entendu que le *rapport d'enquête* n'est pas un document public et que le Comité ne doit pas le déposer devant le Sénat.

Autres affaires

52.4 (1) Dans le cas où le rapport fait état d'une conduite qui ne constitue pas du *harcèlement* et de la *violence*, le conseiller sénatorial en éthique peut procéder à l'examen préliminaire et à l'enquête prévus aux articles 47 et 48. Toutefois, une fois qu'il a saisi le Comité du rapport, le conseiller sénatorial en éthique ne peut divulguer à personne :

a) l'existence ou le contenu du *rapport d'enquête*, sauf dans la mesure nécessaire pour communiquer avec un sénateur qui fait l'objet d'un examen préliminaire ou d'une enquête relativement à une conduite qui pourrait contrevenir au code;

b) tout renseignement contenu dans le *rapport d'enquête* qui concerne une conduite qui pourrait constituer du *harcèlement* et de la *violence*.

Restriction — enquête

(2) Le conseiller sénatorial en éthique ne peut en aucun cas procéder à une enquête supplémentaire relativement à une conduite visée dans un *rapport d'enquête* qui pourrait constituer du *harcèlement* et de la *violence*.

Examen en comité

52.5 (1) Le Comité examine le *rapport d'enquête* dès que possible. Il peut, s'il l'estime indiqué dans les circonstances :

a) ordonner au conseiller sénatorial en éthique de lui faire, de manière confidentielle et sans consultation préalable des personnes mentionnées dans le *rapport d'enquête*, des recommandations sur d'éventuelles mesures réparatrices, correctives ou disciplinaires;

b) demander à une personne qui a participé, dans le cadre de la *politique*, au processus de règlement qui a donné lieu au *rapport d'enquête* de comparaître devant lui ou de lui présenter des arguments écrits s'il estime que :

(i) d'une part, des circonstances exceptionnelles le justifient,

(ii) d'autre part, des mesures sont en place pour réduire au minimum le risque que des personnes qui ont subi du **harcèlement** et de la **violence** soient brimées davantage.

Précision

(2) Il est entendu :

- a) que toute recommandation formulée au titre de l'alinéa 1a) doit se rapporter à un manquement à l'article 7.3;
- b) qu'une conduite qui, d'après les conclusions d'un **rapport d'enquête**, constitue du **harcèlement** et de la **violence** est considérée comme étant un manquement à l'article 7.3.

Rapport du Comité

52.6 Lorsqu'il a terminé l'étude du **rapport d'enquête**, le Comité peut :

- a) recommander au Sénat la prise de mesures, notamment disciplinaires, à l'endroit du **sénateur intimé**;
- b) renvoyer l'affaire au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration — ou au sous-comité de celui-ci qui est désigné pour l'application de la **politique** —, de manière confidentielle, pour qu'il l'examine et prenne toute mesure réparatrice ou corrective jugée nécessaire.

Dépôt

52.7 (1) Ni le **rapport d'enquête** ni la recommandation du conseiller sénatorial en éthique ne doivent être déposés devant le Sénat. Toutefois, sous réserve du paragraphe (2), le comité peut les citer dans un rapport qu'il établit à l'intention du Sénat dans lequel il recommande la prise d'une mesure disciplinaire, ou les annexer à un tel rapport.

Expurgations

(2) Le Comité expurge de tout rapport qu'il établit au titre du présent article les renseignements qui permettraient d'identifier une personne qui a subi du **harcèlement** et de la **violence**, sauf si celle-ci consent par écrit à ce que ces renseignements figurent dans le rapport.

Maintien des obligations

52.8 (1) Malgré le paragraphe 52(1), le conseiller sénatorial en éthique ne peut suspendre l'exécution d'une obligation qui lui incombe aux termes du paragraphe 52.3(1) ou de l'alinéa 52.5(1)a).

Renvoi

(2) Il est entendu que le paragraphe 52(5) s'applique à l'égard d'une conduite divulguée dans un **rapport d'enquête**.

Ancien sénateur

52.9 Il est entendu que le Comité et le conseiller sénatorial en éthique sont tenus d'accomplir leurs obligations respectives au titre des articles 52.2 à 52.8 même si le *sénateur intimé* cesse d'être sénateur.

Recommandation

Le comité recommande que ces modifications prennent effet à la première de ces deux occurrences :

- l'adoption du présent rapport, pourvu que la Politique soit en vigueur;
- dès l'entrée en vigueur de la Politique.

Si elles sont adoptées, les modifications proposées s'appliqueraient à tout rapport final d'un enquêteur fait en vertu de la Politique, ainsi qu'à tout processus de règlement entrepris conformément à la Politique avant l'adoption du présent rapport.

Votre comité recommande en outre :

- que le légiste et conseiller parlementaire tienne à jour une version codifiée du Code intégrant ces changements, version que l'on pourrait consulter sur le site Web du CSE;
- que le légiste et conseiller parlementaire soit habilité, pour la préparation de la version codifiée, à renuméroter les dispositions comme il se doit et à corriger les erreurs grammaticales ou typographiques ainsi qu'à faire tout autre changement autre que de fond qui serait requis.