

Rôle des commissions des droits de la personne: bilan et perspectives

Madeleine CARON*

RÉSUMÉ	63
I. INTRODUCTION	63
II. RÔLE DES COMMISSIONS DANS LE DÉVELOPPEMENT DU CONCEPT	65
III. RÔLE DES COMMISSIONS DANS LA RECHERCHE DE SOLUTIONS NON JUDICIAIRES	68
IV. UNE EXPÉRIENCE DE LUTTE INTÉGRÉE CONTRE LA DISCRIMINATION PAR L'INFORMATION ET LA PRISE EN CHARGE RAPIDE	69
V. LE RÈGLEMENT DES CONFLITS PAR LA MÉDIATION	71
VI. RÔLE ÉDUCATIF DES COMMISSIONS DES DROITS DE LA PERSONNE	72
VII. ANALYSE DES PROJETS DE LOIS	73
VIII. ÉDUCATION AUX DROITS	75
IX. CRITIQUES ET PERSPECTIVES	75
A. Critiques	76
1) Problèmes de structure	76
2) Problèmes de fonctionnement	76
B. Perspectives d'avenir	77

* Chef du contentieux, Commission des droits de la personne du Québec.

RÉSUMÉ

Depuis l'avènement de la Charte constitutionnelle, les juges, les universitaires et les groupes de pression contribuent de plus en plus activement à la promotion du droit à l'égalité, comme pierre d'angle des droits et libertés de la personne dans une société démocratique. Jusque là, les Commissions des droits de la personne avaient joué un rôle prépondérant dans la définition et l'application du concept d'égalité.

Les Commissions ont-elles un rôle spécifique à jouer dans le contexte de la constitutionnalisation du droit à l'égalité?

En plus de continuer à agir dans les conflits, par leurs pouvoirs d'enquête et leurs interventions devant les tribunaux, elles devront développer des modes de règlement non judiciaires des conflits, en privilégiant des approches globales et intégrées des problèmes de discrimination.

La discrimination subie par les individus, même dans le secteur privé, résulte des systèmes et des institutions. Une action efficace des Commissions passe par la prise en charge rapide des cas, et par des actions concertées en vue de faire évoluer les lois et les institutions. Une telle action exige que les groupes défavorisés connaissent leurs droits; l'éducation dans les écoles et auprès des groupes demeure un moyen privilégié et favorisé par les Commissions.

I. INTRODUCTION

Depuis l'avènement de la Charte constitutionnelle, les tribunaux canadiens se sont vus attribuer un rôle nouveau dans le domaine des droits et libertés de la personne. Dès 1984, dans l'arrêt *Skapinker*,¹ la Cour suprême du Canada a indiqué l'importance primordiale qu'elle entendait donner aux droits qui y sont reconnus. Plus récemment, c'est dans l'arrêt *Andrews*² très attendu, que la plus haute Cour du pays a indiqué comment elle entendait interpréter l'article 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'intérêt de cet arrêt pour les membres des groupes défavorisés est souligné par l'intervention dans cette affaire du Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes et la coalition des organisations provinciales ombudsman des handicapés. La reconnaissance du droit à l'égalité, sur le plan constitutionnel exige des ressources considérables. Aussi faut-il se réjouir du fait que le Conseil canadien de développement social ait mis sur pied le Programme de contestation judiciaire qui accorde une aide financière à des actions types visant à faire progresser les droits à l'égalité.

L'arrêt *Andrews* se situe dans le domaine des relations étatiques. En ce qui concerne les relations de droit privé, la Cour suprême a fourni depuis quelques années des décisions fort importantes. Celles-ci ont permis aux personnes victimes de discrimination dans l'emploi de faire la preuve de pratiques apparemment neutres, mais qui ont un effet défavorable sur les

1. [1984] 1 R.C.S. 357.

2. *Andrews c. Law Society of B.C.*, [1989] 1 R.C.S. 143.

membres de certains groupes [*O'Malley*³ et *Bhinder*⁴]. De plus, la Cour suprême a indiqué que l'employeur qui veut justifier une pratique discriminatoire ne doit pas se baser sur des preuves impressionnistes; il doit fournir des motifs solides fondés sur l'efficacité, l'économie et la sécurité [*Etobicoke*⁵]. Enfin, la légitimité des programmes d'accès à l'égalité a été fermement reconnue [arrêt *Action travail des femmes*⁶].

Dans le domaine des relations de droit privé, la Cour suprême a affirmé le caractère quasi-constitutionnel des lois sur les droits de la personne, [arrêts *Heerspink*⁷, *Craton*⁸, *Action travail des femmes*⁹, *O'Malley*¹⁰, *Bhinder*¹¹] ce qui confère aux victimes de discrimination des instruments de taille pour faire reconnaître leurs droits.

Dans ce contexte, on peut se demander si les commissions des droits de la personne ont encore un rôle utile à jouer en vue de la promotion du droit à l'égalité ou s'il ne faut pas désormais en laisser l'initiative aux groupes militants subventionnés par l'État ou les dons privés.

Après avoir brièvement rappelé les mandats confiés aux commissions des droits de la personne en vertu de la loi fédérale et des diverses lois provinciales, il serait intéressant d'examiner l'influence qu'elles ont pu avoir sur l'évolution du droit à l'égalité au Canada. Passant ensuite en revue les principales critiques qu'on peut leur adresser, il sera possible de prévoir ce qu'elles pourraient devenir entre un pouvoir judiciaire saisi de plus en plus de conflits ayant trait au droit à l'égalité, les groupes militants éduqués et éclairés, et les employeurs, les dispensateurs de services et les gouvernements qui ne sont pas nécessairement prêts à payer le prix de l'égalité.

La première commission des droits de la personne a vu le jour en Ontario en 1962. Un ancien président de la Commission de Saskatchewan, le professeur Ken Norman, a écrit:¹²

We have human rights commissions in Canada largely because two generations ago, our judges chose the interest of commerce over human dignity.

-
3. *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536.
 4. *Bhinder c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 561.
 5. *Commission ontarienne des droits de la personne c. Municipalité Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202.
 6. *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114.
 7. *Insurance Corp. of B.C. c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145.
 8. *Winnipeg School Division no. 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150.
 9. Voir *supra* note 6.
 10. Voir *supra* note 3.
 11. Voir *supra* note 4.
 12. "Problems in Human Rights Legislation and Administration" dans S.L. Martin & K.E. Mahoney, dir., *Equality and Judicial Neutrality*, Toronto, Carswell, 1987, à la p. 391.

Le professeur Norman faisait alors allusion à l'affaire *Christie c. York Corp.*,¹³ où le principe de la liberté de commerce avait été jugé, par la Cour suprême, d'une telle importance qu'il pouvait justifier la discrimination raciale de la part d'un établissement servant de la bière.

Les commissions des droits de la personne ont donc été créées pour mettre en oeuvre les lois interdisant la discrimination dans l'emploi, le logement, les lieux publics et, plus généralement, les services ordinairement offerts au public.

On a confié aux commissions le mandat de recevoir des plaintes et de recueillir les faits afin de décider s'il y a lieu de faire entendre une affaire, soit par un tribunal d'enquête, comme cela se fait au fédéral ou dans les provinces autres que le Québec, soit, pour ce qui est du Québec jusqu'à tout récemment, devant un tribunal de droit commun.

Les commissions se sont aussi vues confier des mandats de conciliation et de médiation. Certaines d'entre elles mettent sur pied des programmes d'éducation et de recherche. Quelques unes ont le mandat spécifique d'examiner les lois discriminatoires et font des recommandations au Gouvernement.

Le bilan des vingt dernières années en matière de droits et libertés au Canada démontre que les commissions des droits de la personne ont joué un rôle positif dans les domaines suivants:

- (a) le développement du concept d'égalité;
- (b) les expériences non judiciaires de règlement des conflits;
- (c) l'engagement public par rapport à certains problèmes sociaux;
- (d) le développement de programmes d'éducation aux droits.

II. RÔLE DES COMMISSIONS DANS LE DÉVELOPPEMENT DU CONCEPT D'ÉGALITÉ

Les droits et libertés au Canada n'auraient pas l'importance que la Cour suprême leur accorde sans les Tarnopolsky, Ratushny, Cumming, qui ont présidé des Comités d'enquête, et sans les René Hurtubise, Sheilagh Day, Kathleen Ruff, Ken Norman, Francine Fournier, Paul Anthony Johnstone — pour n'en nommer que quelques uns — qui ont présidé ou dirigé les commissions.

Dans l'arrêt *Andrews*¹⁴, le juge McIntyre exprime le principe sous-jacent à la reconnaissance effective du droit à l'égalité:

13. [1940] R.C.S. 139.

14. Voir *supra* note 2.

Pour s'approcher de l'idéal d'une égalité complète et entière devant la loi [...] la principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné.

La notion d'égalité de fait, d'égalité concrète — indépendamment de l'intention du législateur — est introduite dans le droit constitutionnel canadien. Ceci marque la distance que la jurisprudence canadienne va prendre face à la jurisprudence américaine laquelle, en matière constitutionnelle, ne reconnaît pas la théorie de l'effet discriminatoire [*Washington c. Davis*¹⁵].

Faisant l'analyse de l'évolution du droit en ce qui concerne la notion de discrimination, le juge McIntyre souligne que la recherche de la signification du terme discrimination s'est posée dans l'examen des lois sur les droits de la personne.

Rappelant les travaux de W. Tarnopolsky, le juge McIntyre reprend, cette fois en matière constitutionnelle, le concept de discrimination déjà circonscrit dans les arrêts *O'Malley*¹⁶ et *Action travail des femmes*¹⁷.

La définition de la discrimination, au sens de l'article 15 de la Charte constitutionnelle, telle que retenue par la Cour suprême, est la suivante:¹⁸

La discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société.

On ne saurait, évidemment, faire reposer tout le mérite de l'évolution du concept de discrimination sur les commissions des droits. Il faut cependant souligner qu'elles sont à l'origine de ce développement. Aux États-Unis, l'arrêt *Griggs c. Duke*¹⁹, sous l'impulsion du E.E.O.C. américain²⁰, a été le point de départ du concept de la théorie de l'effet discriminatoire. Au Canada, dès 1976, le juge McDonald approuvait la décision d'un tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Re Attorney General for Alberta and Gares*²¹. Dans cet arrêt, la Cour a décidé qu'un employeur fait de la discrimination fondée sur le sexe lorsqu'il paye des salaires différents à des femmes et à des hommes qui accomplissent un

15. 426 U.S. 242 (1976).

16. Voir *supra* note 3.

17. Voir *supra* note 6.

18. Andrews, *supra* note 2 à la p. 22.

19. 401 U.S. 424 (1971).

20. Voir l'analyse du rôle du E.E.O.C. (Equal Employment Opportunity Commission) dans Alfred W. Blumrosen, « Strangers in Paradise: Griggs vs. Duke Power Co. and the Concept of Employment Discrimination » (1972) 71 Michigan L. Rev.

21. [1976] 69 D.L.R. (3d) 635.

travail substantiellement égal. La raison de cette différence salariale était que les hommes et les femmes appartenaient à deux unités distinctes d'accréditation qui avaient négocié séparément leurs conditions de travail.

Il faut souligner l'organisation administrative qui permet aux Commissions de recevoir des plaintes et qui facilite la réception des preuves devant un tribunal spécialisé. Cette organisation favorise l'évolution du droit en permettant d'asseoir les théories juridiques de la preuve sur des faits minutieusement recueillis et organisés.

Dans l'affaire *Etobicoke*²² portant sur la discrimination dans l'emploi, la Cour suprême a établi le cadre juridique devant définir le fardeau de preuve de l'employeur qui veut justifier un acte discriminatoire. Même si les lois sur les droits de la personne interdisent la discrimination fondée sur l'âge — comme c'était le cas en l'espèce — un employeur peut établir une distinction pour ce motif lorsque l'âge est une exigence professionnelle réelle du poste ou de l'emploi en question. La Cour suprême a finalement décidé que, pour constituer une exigence professionnelle justifiée, une restriction comme la retraite obligatoire à un âge déterminé doit, en plus d'être imposée honnêtement, se rapporter objectivement à l'exercice de l'emploi en question. Cette exigence doit être raisonnablement nécessaire pour assurer l'exécution efficace et économique du travail sans mettre en danger l'employé, ses compagnons de travail et le public en général. Le juge McIntyre, parlant au nom de la Cour, s'est référé aux énoncés des professeurs B. Dunlop et R.S. McKay, qui avaient agi comme présidents des tribunaux des droits de la personne.

Plus récemment, la Cour suprême du Canada a rendu deux décisions, très importantes pour les femmes, mettant ainsi fin à de longues luttes ayant pris leur origine devant la Commission des droits de la personne du Manitoba.

Dans l'affaire *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*²³, la Cour suprême a décidé que priver complètement les femmes enceintes, pendant 17 semaines, des prestations de maladie ou accident payables en vertu d'un régime, crée une discrimination fondée sur la grossesse. De plus, la discrimination fondée sur la grossesse constitue une discrimination fondée sur le sexe. L'arrêt *Bliss*²⁴, de triste mémoire, est donc bel et bien enterré. La théorie de l'effet discriminatoire est encore renforcée par cette décision qui reconnaît que la grossesse est un attribut féminin et est, par conséquent, indissociable du sexe même si toutes les femmes ne deviennent pas enceintes.

Il est intéressant de noter que, dans l'affaire *Brooks*, le tribunal des droits de la personne, s'appuyant notamment sur l'arrêt *Bliss*, avait rejeté la plainte, ce qui fut confirmé par les tribunaux supérieurs du Manitoba. Il s'agit donc, en l'espèce, d'un revirement de la jurisprudence par la Cour suprême elle-même.

22. Voir *supra* note 5.

23. [1989] 1 R.C.S. 1219.

24. *Bliss c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 183.

Rendu le même jour par la Cour suprême, l'arrêt *Janzen c. Platty Enterprises*²⁵ met aussi fin à une saga judiciaire commencée devant la Commission du Manitoba. Il reconnaît explicitement que le harcèlement sexuel en milieu de travail constitue de la discrimination fondée sur le sexe. Il s'agissait, en l'espèce, de pratiques ou d'attitudes qui avaient pour effet de limiter les conditions d'emploi ou les possibilités d'emploi de certains employés en raison d'une caractéristique prêtée aux personnes de leur sexe.

Le juge en chef cite dans ses notes de nombreux auteurs, de la jurisprudence américaine, mais aussi, avec approbation, les analyses de fait du tribunal des droits de la personne et les analyses juridiques de certains de ses présidents.

Le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes, intervenant dans ces deux affaires, était représenté par des juristes chevronnées, Me Lynn Smith et Me Louise Lamb.

III. RÔLE DES COMMISSIONS DANS LA RECHERCHE DE SOLUTIONS NON JUDICIAIRES

En ce qui concerne la reconnaissance et l'exercice du droit à l'égalité, les arrêts de la Cour suprême, en application des lois sur les droits de la personne, brillent maintenant comme des phares. Les employeurs se sont accoutumés, en principe, à la notion de discrimination systémique et aux programmes d'accès à l'égalité. Les plus importants d'entre eux mettent sur pied des programmes de prévention contre le harcèlement sexuel.

Mais il serait erroné de penser que la seule solution à la discrimination est la voie judiciaire. On peut imaginer aisément que certains actes discriminatoires requièrent une réparation immédiate, ce que les recours judiciaires n'offrent pas. Ainsi, une personne qui se voit refuser un logement à cause de sa couleur ou de son état civil n'est pas intéressée à un procès, ni même à une enquête: cette personne veut le logement. Line Laurin, à qui l'on avait refusé un emploi d'été comme monitrice dans une piscine de la Ville de Brossard, avait terminé ses études depuis longtemps quand la Cour suprême lui a donné raison²⁶.

Les Commissions des droits de la personne peuvent contribuer à la solution des actes discriminatoires, en dehors du contexte judiciaire ou quasi-judiciaire de deux façons: premièrement, en fournissant aux membres du public l'information sur leurs droits, sur la façon de les exercer et, au besoin, de les imposer; deuxièmement, en favorisant, par la médiation ou la conciliation, la solution des conflits.

IV. UNE EXPÉRIENCE DE LUTTE INTÉGRÉE CONTRE LA DISCRIMINATION PAR L'INFORMATION ET LA PRISE

25. [1989] 1 R.C.S. 1252.

26. *Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Brossard*, [1988] 2 R.C.S. 279.

EN CHARGE RAPIDE

L'approche éducative est actuellement mise à l'essai par la Commission québécoise dans une démarche intégrée de lutte contre la discrimination dans le logement²⁷.

Une étude de la Commission a révélé que, dans la seule Ville de Montréal, un minimum de 4 000 familles noires ou ayant pour chef une femme seule seraient, chaque année, victimes de discrimination dans le logement. Or, la voie judiciaire n'est pas nécessairement souhaitable dans ces cas: les faits se déroulent souvent sans témoin, ou alors l'exclusion est très subtile. Les victimes elles-mêmes souhaitent obtenir un logement et non pas entrer dans un processus administratif ou judiciaire.

La Commission a mis sur pied l'opération suivante. En concertation avec les associations communautaires oeuvrant dans le secteur du logement ou de la défense de groupes cibles, elle a produit une feuille de route offrant une série de moyens pour se prémunir contre la discrimination. À titre d'exemple, citons les suivants: partir avec ses reçus; quoi dire et ne pas dire au téléphone; comment réagir si un refus est soupçonné en raison de l'accent au téléphone (testing par des amis); quelles informations recueillir dans l'éventualité où vous croyez être victime de discrimination; nom et statut de la personne rencontrée, heure de la visite, etc.

De plus, pour faire échec aux « listes noires » confectionnées par les associations de propriétaires, la Commission propose un instrument qui permettra à l'éventuel locataire de prouver sa solvabilité. À cet effet, la Commission considère, comme la preuve la plus pertinente de la capacité et des habitudes de payer le loyer, les reçus de loyer de l'année précédente et les reçus de paiement des comptes relatifs au logement (électricité, gaz, téléphone).

Après avoir publicisé son projet d'intervention dans le domaine du logement, la Commission a mis sur pied un mode de prise en charge rapide des demandes concernant la discrimination dans ce secteur. Trois employés temporaires ont été spécifiquement attachés au projet pendant les mois d'avril, mai et juin 1989. Des instruments de cueillette systématique d'information ont été préparés et une technique de corroboration des faits par testing a été développée. Nous avons aussi décidé que les cas les plus flagrants — ceux où la preuve hors de tout doute peut être obtenue — donneraient lieu à des poursuites pénales.

L'expérience a confirmé que la plupart des personnes ne désirent pas entrer dans un processus accusatoire. Sur 193 dossiers, 96 étaient des demandes d'information seulement et 31 autres personnes ont indiqué qu'elles n'étaient pas intéressées à poursuivre. Dix ont donné lieu à une enquête et deux à des poursuites pénales. Dans dix cas, le logement a été obtenu suite à l'intervention de la Commission. Trente-cinq personnes ont trouvé un logement par elles-mêmes.

27. Pour un exposé complet, voir M. Garon, *Une approche intégrée de lutte contre la discrimination dans le logement* (communication présentée à Vancouver le 6 juin 1989, lors de la Conférence de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne (CASHRA)).

Cette action de la Commission pour traiter rapidement les demandes dans le secteur du logement doit être complétée par une approche globale, systémique et politique. En effet, les limites de telles interventions sont évidentes si les autres acteurs institutionnels oeuvrant dans le secteur du logement ne sont pas associés à la lutte contre la discrimination dans le cadre des mandats qui leur sont propres. Il s'agit au Québec principalement de la Société d'habitation du Québec, des Offices municipaux d'habitation et de la Régie du logement.

Le premier objectif sera d'assurer que ces organismes développent, dans leurs politiques générales, une perspective de lutte à la discrimination appuyée par des moyens efficaces. L'approche de la Commission de logement de la Communauté urbaine de Toronto constitue un exemple type. C'est dans cette perspective que la Commission des droits de la personne a présenté un mémoire à l'occasion de la consultation par la Ville de Montréal sur sa politique d'habitation.

Des mesures plus concrètes seront proposées aux organismes qui ont un mandat d'intervention. Ainsi, par exemple, des démarches seront entreprises auprès des Offices municipaux d'habitation desservant des clientèles ethniquement ou racialement hétérogènes. Ces démarches permettront d'évaluer l'opportunité de développer des programmes d'accès à l'égalité pour ces groupes de même que des mesures d'appui pour assurer leur intégration harmonieuse: éducation, conciliation, etc.

Avec la Régie du logement, nous comptons discuter, notamment:

- (a) de l'opportunité d'introduire une clause anti-discrimination dans les formules types de baux;
- (b) des modalités d'affichage d'une politique anti-discrimination dans les immeubles locatifs;
- (c) de diverses modalités d'échange de services aux clientèles que nous partageons;

Finalement, et de façon plus globale, comme les groupes les plus démunis économiquement demeurent les plus vulnérables à la discrimination, il faudra continuer de réclamer une augmentation des crédits destinés à supporter les différentes formes de logement social: habitations publiques, coopératives, etc., de façon à accroître le bassin des logements qui échappent à la spéculation.

V. LE RÈGLEMENT DES CONFLITS PAR LA MÉDIATION

Une autre façon pour les commissions de contribuer à la solution des conflits est la médiation. Cette mission leur est d'ailleurs confiée par la loi. La Charte québécoise stipule que «La Commission *doit* tenter d'amener les parties à régler leur différend²⁸». La loi

28. L.R.Q., c. C-12, art. 81.

canadienne²⁹, sans être aussi impérative, prévoit une étape de conciliation. On retrouve une étape de médiation ou de conciliation dans la plupart des lois provinciales³⁰.

La médiation poursuit les objectifs suivants: obtenir pour la victime de discrimination une réparation convenable dans des délais raisonnables; sensibiliser l'auteur de la discrimination aux principes de la loi et, le cas échéant, l'amener à effectuer des changements dans son organisation, lesquels permettront aux autres personnes appartenant à un groupe défavorisé d'exercer leur droit à l'égalité. Ces changements organisationnels pourraient être, par exemple, l'implantation d'une politique contre le harcèlement sexuel au travail, l'abolition de pratiques apparemment neutres mais qui affectent les femmes ou les membres des minorités ou encore l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité.

Les statistiques de la Commission québécoise pour l'année 1988 indiquent que 33,5% des dossiers d'enquête se terminent par un règlement à l'amiable du différend. Les règlements monétaires déterminés ont touché 86 personnes et ont atteint 297 855,71 \$. De plus, d'autres indemnités ont couvert la compensation du temps perdu, le rachat d'un fonds de pension ou des réajustements de salaire. De plus, sous la rubrique « accomplissement d'un acte », on retrouve des réintégrations et des embauches, l'élaboration d'un protocole avec l'employeur pour éliminer la discrimination, la modification d'une convention collective, des lettres de référence, des excuses publiques et des lettres d'excuse. Les règlements interviennent soit en cours d'enquête ou immédiatement après que la plainte ait été déclarée fondée (239 cas) ou après que la Commission ait pris une action judiciaire (19 cas).

Les montants obtenus par les plaignants(es) s'échelonnent, lorsque le règlement a été obtenu après poursuite devant les tribunaux, de 800 \$ à 15 000 \$. Lorsque le règlement est intervenu en cours d'enquête, après conciliation ou médiation, les montants sont de l'ordre de 50 \$ à 37 000 \$.

Compte tenu du caractère très diversifié des enquêtes menées à la Commission et des cas portés devant les tribunaux, il convient d'éviter deux erreurs courantes, à savoir: la comparaison mathématique entre les résultats obtenus devant la Commission et devant les tribunaux d'une part; l'établissement de moyennes quant aux sommes versées aux plaignants(es) d'autre part.

Il s'agirait là d'erreurs méthodologiques. Pour établir des comparaisons ou des moyennes, encore faut-il comparer des données comparables ou, à tout le moins, établir des catégories comparables dans lesquelles regrouper ces données. Or, nous ne pouvons faire ni l'un, ni l'autre. La raison en est simple. D'une part, les plaintes portées devant la Commission touchent, par exemple, aussi bien un refus de location discriminatoire qu'un congédiement ou

29. S.C., c. H-6, art. 37.

30. *Human Rights Act*, S.B.C. 1984, c. 22, art. 14(1)(b); *The Individual's Rights Protection Act*, R.S.A. 1980, c. 1-2, art. 27(1); *The Saskatchewan Human Rights Code*, art. 29(1); *The Human Rights Act*, C.C.S.M., c. H-175, art. 21(1); *The Ontario Human Rights Code*, R.S.O., c. 318, art. 14(a)(1); *New Brunswick Human Rights Code*, R.S.N.B. 1973, c. H-11, art. 20(1); *Human Rights Act*, C.S.N.S. 1969, c. H-24, art. 25(1); *Prince Edward Island Human Rights Act*, S.P.E.I. 1975, c. 72, art. 24(1); *The Human Rights Code 1988*, S.N. 1988, c. 62, art. 24(1); *Fair Practices Act*, R.S.N.W.T. 1974, C. F-2, art. 7(2); *Human Rights Regulations (Yukon) Human Rights Act*, S.Y. 1987, c. 3, order in Council 1988/170, art. 6.

un refus d'embauche. D'autre part, si l'on voulait établir la moyenne des sommes versées, par exemple à la suite d'un congédiement discriminatoire, il faudrait pouvoir le faire à partir de tous les cas présentant des caractéristiques similaires: type de poste occupé, type d'entreprise, salaire, ancienneté, nombre de semaines de chômage...

Même si elles ne sont pas accompagnées de sommes d'argent, certaines formes de règlement non monétaires des litiges sont jugées satisfaisantes par les plaignants. Ceux-ci ne recherchaient pas d'abord, dans bien des cas, l'obtention d'une réparation monétaire. Ils visaient la location d'un logement convoité et refusé par discrimination, l'obtention d'un poste ou le maintien d'un emploi, le transfert dans un autre foyer où les conditions de vie seraient adéquates lorsqu'il s'agit d'une personne âgée ou handicapée victime d'exploitation, ou encore la reconnaissance, dans une lettre d'excuses, que des paroles insultantes leur ont causé un préjudice.

VI. RÔLE ÉDUCATIF DES COMMISSIONS DES DROITS DE LA PERSONNE

Les commissions des droits de la personne doivent promouvoir les principes reconnus dans leurs lois constitutives. Ainsi, la Charte québécoise confère spécifiquement à la Commission québécoise les devoirs suivants: établir un programme d'information et d'éducation destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la Charte; diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux; procéder à l'analyse des lois et faire au Gouvernement les recommandations appropriées; recevoir les suggestions, recommandations et demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, les étudier et faire au Gouvernement les recommandations appropriées; coopérer avec tout organisme voué à la promotion des droits³¹.

On retrouve avec plus ou moins de fermeté et, hélas, plus ou moins de ressources humaines et financières, des dispositions analogues dans quelques autres lois canadiennes³².

La Commission québécoise a toujours attaché une très grande importance à sa mission de promotion des droits. Je voudrais ici souligner ses interventions dans deux domaines: ses recommandations au Gouvernement sur les projets de lois et son action d'éducation aux droits dans le milieu scolaire.

VII. ANALYSE DES PROJETS DE LOIS

31. *Charte québécoise*, *supra* note 28, art. 67.

32. *Supra* note 30: Loi canadienne, art. 22; loi albertaine, art. 16; loi de Saskatchewan, art. 25; loi manitobaine, art. 13; loi ontarienne, art. 28; loi du Nouveau-Brunswick, articles 12 et 13; loi de la Nouvelle-Ecosse, art. 18; loi de l'Île du Prince-Édouard, art. 18 et loi de Terre-Neuve, art. 19.

Dès 1978, dans son premier rapport annuel, le président de la Commission, Me René Hurtubise, maintenant juge à la Cour supérieure, la définissait comme le « chien de garde » des droits et libertés de la personne et envisageait son rôle de la façon suivante³³:

La justice et la paix sociale exigent que de plus en plus l'on considère que les droits économiques, sociaux et culturels sont complémentaires aux droits civils et politiques. C'est là, en quelque sorte, l'évolution prévisible à moyen terme des droits de la personne et c'est vers la recherche de cet équilibre que la Commission vraisemblablement conseillera l'Assemblée nationale en l'incitant à faire les choix politiques appropriés.

Certaines interventions de la Commission québécoise sont demeurées célèbres, notamment celles qui concernaient la liberté d'expression dans la langue d'affichage, ou celles qui s'élevaient contre une clause de dérogation générale aux dispositions de la Charte. D'autres se sont insérées dans un courant d'opinion qui ont produit des changements législatifs, comme l'abolition de la retraite obligatoire.

Je voudrais souligner ici les récentes interventions de la Commission québécoise au sujet de la *Loi sur la sécurité du revenu*, projet de loi visant à remplacer la *Loi sur l'aide sociale*. Les interventions de la Commission auprès du Gouvernement s'appuient sur la nécessité d'assurer l'exercice des droits économiques et sociaux des plus défavorisés, sans quoi les principes libéraux des Chartes des droits risquent de demeurer vides de sens pour ceux et celles qui sont dans une situation de besoin.

La Commission québécoise a toujours attaché une grande importance au fait que sa loi constituante reconnaît les droits économiques et sociaux et, notamment, le droit pour toute personne dans le besoin à des mesures d'assistance financière susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent³⁴.

Dès 1978, la Commission avait contesté des modifications à la *Loi sur l'aide sociale* qui privaient de mesures urgentes et spéciales certaines catégories de personnes³⁵. En 1984, elle est intervenue auprès de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Johnson c. Commission des affaires sociales*³⁶. La commission voulait d'abord faire prononcer le caractère quasi-constitutionnel de la Charte québécoise pour, ensuite, faire appliquer les dispositions de la *Loi sur l'aide sociale* en conformité avec les principes de la Charte. Cette démarche permet à Monsieur Johnson d'obtenir ses prestations d'aide sociale, même si la loi prévoyait expressément qu'une personne qui ne travaille pas à cause d'un conflit collectif de travail n'a pas droit à des prestations. La Cour d'appel a reconnu qu'indépendamment de la loi, et en vertu de la prépondérance de la Charte, une personne dans le besoin et sa famille ont droit à l'assistance de l'État.

33. Commission des droits de la personne, *Rapport annuel 1976*, éd. officiel du Québec à la p. 19.

34. *Charte québécoise*, supra note 28, art. 45.

35. Commission des droits de la personne, *Rapport annuel 1988*, éd. officiel du Québec à la p. 71.

36. [1984] C.A. 61.

En 1986, la Commission intervenait en Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Laforest c. Le Procureur général du Québec*³⁷ pour contester la légalité des vérifications au domicile des assistés sociaux. La Cour a reconnu le pouvoir de la Commission d'intervenir dans pareils débats judiciaires en vertu des pouvoirs généraux qui lui sont conférés par la Charte. Quant au mérite, la Cour en est arrivée à la conclusion que les visites étaient légales. Toutefois, le jugement comporte un aspect positif: les visites doivent faire l'objet d'un consentement préalable de la part des bénéficiaires visités, sans quoi elles seraient considérées comme une violation de plusieurs droits protégés par la Charte. La Cour n'a pas donné de critères pour déterminer ce qui, dans les circonstances, serait un consentement libre et éclairé. La question est à suivre, car la Commission a entrepris deux autres actions judiciaires qui posent ce problème.

Plus récemment, en 1988, la Commission est intervenue publiquement pour faire des recommandations au Gouvernement sur le projet de loi visant à remplacer la *Loi sur l'aide sociale*. Malgré que ce projet de loi ait eu, entre autres objectifs, celui d'éliminer les distinctions fondées sur l'âge, la Commission a souligné que la loi comporte des effets discriminatoires à l'égard des jeunes. Elle porte atteinte à la vie privée des bénéficiaires de l'aide sociale en les privant de la protection des lois touchant les relations de travail. La loi comporte enfin des dispositions qui risquent de faire perdre à certains bénéficiaires le droit au niveau de vie le plus minimal. La Commission a aussi souligné certains problèmes touchant la dépendance alimentaire entre conjoints de fait et le droit, pour les prestataires, de se faire entendre sur des décisions pouvant affecter directement leurs ressources financières.

Si j'ai cru bon de souligner les interventions de la Commission portant sur la question du droit des prestataires de l'aide sociale, c'est pour faire valoir premièrement, que la question du droit à l'égalité prend toute son importance quand il s'agit d'une catégorie de personnes démunies, et qui sont protégées par la loi sous la rubrique condition sociale; deuxièmement, que le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits fondamentaux comprend le respect de la vie privée et du droit à l'invulnérabilité de la demeure; troisièmement, qu'on ne saurait envisager la pleine reconnaissance des droits et libertés de la personne sans envisager la place des droits économiques et sociaux; quatrièmement, pour démontrer qu'un organisme comme une Commission des droits de la personne peut imaginer des approches intégrées et concertées d'intervention en accomplissant les divers mandats qui lui ont été confiés par le législateur.

VIII. ÉDUCATION AUX DROITS

Un autre secteur dans lequel l'action des Commissions des droits de la personne peut se faire sentir est celui de l'éducation aux droits dans les écoles.

Nous rêvons tous du jour où les enfants connaîtront dès leurs premières années les principes de justice et de paix contenus dans les Chartes. Nous imaginons le jour où ces valeurs se manifesteront dans les écoles, dans la ville et le pays.

37. *Laforest c. Paradis*, [1987] R.J.Q. 364 (C.S.).

Les commissions devraient travailler de concert avec les gouvernements, les commissions scolaires et les comités de parents pour implanter de tels programmes dans les écoles. Depuis quelques années, la Commission québécoise travaille en ce sens. En plus d'avoir publié un guide de réflexion sur la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec à l'intention des jeunes en milieu scolaire³⁸, elle contribue avec le ministère de l'Éducation du Québec et les commissions scolaires, à la formation des maîtres en vue de l'enseignement des droits de la personne.

IX. CRITIQUES ET PERSPECTIVES

Si, de l'intérieur ou de l'extérieur, on peut voir les bonnes choses que font les commissions, on est, de l'intérieur comme de l'extérieur, conscient de nombreuses critiques que l'on peut leur adresser. D'ailleurs, les anciens présidents ou directeurs des Commissions en deviennent aisément les plus virulents critiques³⁹.

A. Critiques

Les reproches les plus fréquents que l'on adresse aux commissions se regroupent sous les thèmes suivants:

1) Problèmes de structure

L'absence d'indépendance des commissaires ou des membres des tribunaux chargés d'entendre les plaintes a été maintes fois soulignée. Les membres des tribunaux seraient nommés pour des raisons politiques et leur statut précaire serait incompatible avec l'indépendance que l'on est en droit d'attendre d'eux⁴⁰.

Dans les provinces, autres que le Québec et au fédéral, on a aussi déploré l'impossibilité pour les citoyens de s'adresser directement, et sans passer par la Commission, aux tribunaux des droits de la personne ou aux tribunaux de droit commun⁴¹.

38. P. de Massy et C. Leduc, *Pour mieux vivre ensemble*, Mont-Royal, Que, Modulo, 1987.

39. Mme Kathleen Ruff sévit régulièrement contre les Commissions dans le journal *The Advocate*, voir aussi K. Norman, *supra* note 12 et, dans le même ouvrage, S. Day, « Ingredients to Achieving Equality ».

40. Voir, notamment, *McBain c. La Commission canadienne des droits de la personne*, (1984) 5 C.H.R.R. D/2214 (Cour fédérale).

41. *Boards of Governors of Seneca College c. Bhadauria*, [1981] 2 R.C.S. 181. Contrairement au droit québécois, la common law ne reconnaît pas le délit (tort) de discrimination. Les seuls recours sont statutaires.

2) Problèmes de fonctionnement

Partout au Canada, on reproche aux commissions les délais interminables de traitement des plaintes, l'absence d'initiative des commissions pour enquêter dans les cas de discrimination systémique, l'insuffisance des indemnités monétaires octroyées par les tribunaux des droits de la personne et le désistement de nombreux plaignants qui ont présenté des requêtes aux commissions.

D'autres critiques concernent la difficulté pour une commission qui est appelée à déclarer une plainte fondée, de faire la promotion des droits sans risquer d'être perçue comme partielle.

On a de plus soulevé la lourdeur de certaines enquêtes dans un contexte où la règle *audi alteram partem* doit être rigoureusement suivie.

Le système particulier du Québec a été très critiqué: la Commission fait des enquêtes et émet des recommandations; si ses recommandations ne sont pas suivies, elle doit s'adresser aux tribunaux de droit commun. Selon la volonté du législateur, la Commission doit représenter les victimes; certains se sont étonnés du fait que la Commission se trouve, en quelque sorte, à défendre ses propres « décisions ». Par ailleurs, la décision de prendre une action en justice étant prise par la Commission, mais la cueillette des faits étant confiée à un enquêteur, le processus de décision institutionnelle a été contesté sous le motif que celui qui n'a pas entendu les parties n'est pas habilité à « juger ».

Ceci a donné lieu, au Québec, à une révision complète de la loi⁴². L'enquête sera informelle, la Commission ne décidera plus du bien-fondé d'une plainte mais seulement de l'opportunité d'amener le dossier devant le tribunal. Ce tribunal sera rattaché à la Cour du Québec, donc bénéficiera de la stabilité exigée par le caractère indépendant de la magistrature. Enfin, la loi prévoira des critères pour la nomination des membres du tribunal: leur expertise dans le domaine des droits sera une exigence requise.

Les citoyens conserveront leurs recours directs devant les tribunaux de droit commun. La Commission aura accès au tribunal des droits de la personne de même que les personnes qui se seraient adressées à la Commission et que celle-ci ne jugerait pas opportun de les représenter devant le tribunal.

B. Perspectives d'avenir

Quelles sont, dans le contexte de la constitutionnalisation du droit à l'égalité, les perspectives d'avenir des commissions des droits de la personne?

Les gouvernements devraient être conscients de l'importance d'avoir des tribunaux spécialisés et indépendants. Les réformes qui s'imposent en ce sens devraient être réalisées

42. P.L. 140, *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le Tribunal des droits de la personne*, sanctionné le 20 juin 1989.

et les ressources financières allouées aux commissions afin de leur permettre de remplir leur mission.

Les commissions devront accepter de relever les défis qui s'imposent à elles: répondre aux attentes des groupes défavorisés, participer à l'élaboration d'une jurisprudence alliant principes de justice et standards juridiques élevés, agir comme chien de garde des droits et libertés, tant à l'égard des gouvernements que des institutions privées.

Le contexte de la constitutionnalisation du droit à l'égalité devrait favoriser et stimuler le travail des commissions.