

LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC : CINQ ANNÉES DE LUTTE POUR LE DROIT À L'ÉGALITÉ

Madeleine Caron

Volume 12, numéro 2, 1981

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059405ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059405ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Caron, M. (1981). LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC : CINQ ANNÉES DE LUTTE POUR LE DROIT À L'ÉGALITÉ. *Revue générale de droit*, 12(2), 335–357. <https://doi.org/10.7202/1059405ar>

Résumé de l'article

La Commission des droits de la personne du Québec est un organisme administratif chargé d'appliquer la Charte des droits et libertés de la personne mise en vigueur en 1976. Cette Charte est une loi fondamentale, en premier lieu, par l'étendue des droits qu'elle consacre : droits fondamentaux classiques, dont le droit à l'égalité, droits politiques, judiciaires et droits économiques et sociaux; en second lieu, parce que les dispositions de la Charte sur le droit à l'égalité et sur les droits judiciaires prévalent sur toute disposition d'une loi postérieure à moins que le législateur n'ait exprimé explicitement son intention contraire, en disant que la loi s'applique malgré la Charte.

Pour promouvoir les principes de la Charte, la Commission prend les moyens suivants. Quand une personne ou un groupe de personnes se plaint d'un acte de discrimination, soit de la part de l'État, soit de la part d'une personne privée, elle fait enquête, et pour cela elle peut contraindre toute personne à témoigner devant elle. Elle tente la conciliation entre les personnes en cause et, en cas d'échec, recommande formellement la cessation de l'acte reproché, l'accomplissement d'un acte ou le paiement d'une indemnité. En dernier recours, elle prend fait et cause de la victime et s'adresse aux tribunaux pour obtenir une injonction ou l'indemnité dont elle avait recommandé le paiement. Organisme essentiellement administratif, la Commission est parfois qualifiée d'organisme quasi judiciaire, notamment quand elle décide de sa compétence et contraint les témoins.

Outre l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, la Commission analyse la législation québécoise en fonction de sa conformité aux principes de la Charte et fait des recommandations au gouvernement.

Enfin, la Commission coopère avec les groupes, reçoit leurs suggestions, fait de l'éducation aux droits de la personne, devenant ainsi, de par la volonté même du législateur québécois, un agent de changement social.

LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC: CINQ ANNÉES DE LUTTE POUR LE DROIT À L'ÉGALITÉ

par Madeleine CARON*

RÉSUMÉ

La Commission des droits de la personne du Québec est un organisme administratif chargé d'appliquer la Charte des droits et libertés de la personne mise en vigueur en 1976. Cette Charte est une loi fondamentale, en premier lieu, par l'étendue des droits qu'elle consacre: droits fondamentaux classiques, dont le droit à l'égalité, droits politiques, judiciaires et droits économiques et sociaux; en second lieu, parce que les dispositions de la Charte sur le droit à l'égalité et sur les droits judiciaires prévalent sur toute disposition d'une loi postérieure à moins que le législateur n'ait exprimé explicitement son intention contraire, en disant que la loi s'applique malgré la Charte.

Pour promouvoir les principes de la Charte, la Commission prend les moyens suivants. Quand une personne ou un groupe de personnes se plaint d'un acte de discrimination, soit de la part de l'État, soit de la part d'une personne privée, elle fait enquête, et pour cela elle peut contraindre toute personne à témoigner devant elle. Elle tente la conciliation entre les personnes en cause et, en cas d'échec, recommande formellement la cessation de l'acte reproché, l'accomplissement d'un acte ou le paiement d'une indemnité. En dernier recours, elle prend fait et cause de la victime et s'adresse aux tribunaux pour obtenir une injonction ou l'indemnité dont elle avait recommandé le paiement. Organisme essentiellement administratif, la Commission est parfois qualifiée d'organisme quasi judiciaire, notamment quand elle décide de sa compétence et contraint les témoins.

* Avocate, directrice du service de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec.

Outre l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, la Commission analyse la législation québécoise en fonction de sa conformité aux principes de la Charte et fait des recommandations au gouvernement.

Enfin, la Commission coopère avec les groupes, reçoit leurs suggestions, fait de l'éducation aux droits de la personne, devenant ainsi, de par la volonté même du législateur québécois, un agent de changement social.

PLAN

Introduction

- I. La découverte et la réparation des actes discriminatoires
 - A. Les relations entre les personnes
 1. La procédure prévue par la Loi et les résultats obtenus.
 - a) Recevabilité de la plainte
 - b) Le processus d'enquête
 - c) La conciliation et les recommandations
 - d) L'action en justice
 2. La Commission des droits de la personne, les règles de justice naturelle et le devoir d'agir équitablement.
 - a) La Commission des droits de la personne est-elle un organisme administratif ou un organisme quasi judiciaire
 - b) Les règles de justice naturelle
 - c) Le devoir d'agir équitablement
 3. Les lacunes de la Charte dans la lutte contre la discrimination: l'insuffisance des mesures contre le phénomène collectif de la discrimination.
 - B. Les relations entre l'État et les personnes
- II. L'analyse de la législation québécoise à la lumière des principes de la Charte
- III.- Coopération avec les groupes

Conclusion

INTRODUCTION

Nous fêtons cette année le cinquième anniversaire de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹ mise en vigueur le 28 juin 1976. Pour promouvoir les principes contenus dans la Charte, le législateur y a prévu la constitution d'une Commission des droits de la personne qui doit agir dans le cadre juridique fixé par la loi et selon son esprit et sa fin².

¹ L.R.Q. c. C-12.

² *Loi d'interprétation*, L.R.Q. c. I-16, art. 41.

La Charte québécoise est une loi fondamentale. d'abord par l'étendue des droits qu'elle consacre. Outre le droit à l'égalité, pour les motifs prévus, elle reconnaît les libertés fondamentales classiques telles les libertés d'opinion et d'expression et les droits de la personnalité comme le droit à l'intégrité physique, à la vie privée. Deux de ses chapitres sont consacrés, l'un aux droits politiques, l'autre aux droits judiciaires. Enfin, elle contient un chapitre consacré aux droits économiques et sociaux, dont le droit à l'information, le droit à un niveau de vie décent, le droit à des conditions de travail justes et raisonnables, le droit à l'instruction publique gratuite. La plupart de ces droits économiques et sociaux y sont toutefois reconnus "dans la mesure prévue par la loi".

La Charte est une loi fondamentale, en second lieu, parce que ses dispositions relatives au secret professionnel, au droit à l'égalité, aux droits judiciaires, prévalent sur toute disposition d'une loi postérieure qui leur serait contraire, à moins que cette loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la Charte³. Il est impossible de comprendre l'action de la Commission des droits de la personne du Québec sans prendre connaissance de l'étendue des droits reconnus par la Charte. En effet, énumérant les pouvoirs et les devoirs de la Commission, le législateur lui a confié le mandat général de «promouvoir, par toutes mesures appropriées, les principes contenus dans la présente Charte⁴». Puis, des obligations particulières sont confiées à la Commission. Elle doit, notamment⁵:

- a) recevoir les plaintes et faire enquête dans les matières qui relèvent de sa compétence;
- b) établir un programme d'information et d'éducation, destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la Charte;
- c) diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux;
- d) procéder à l'analyse des lois du Québec antérieures à la présente Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées;
- e) 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; et
- f) coopérer avec tout organisme du Québec ou de l'extérieur, voué à la promotion des droits et libertés de la personne.

L'ampleur du mandat confié à la Commission lui a fait dire qu'elle était gestionnaire et fiduciaire des libertés fondamentales dans l'intérêt du public,

³ Art. 52.

⁴ Art. 66.

⁵ Art. 67.

la Commission se définissant aussi comme le «chien de garde» des droits et libertés devant les atteintes possibles qui pourraient y être faites soit par des individus, soit par le gouvernement et son administration, soit par l'Assemblée nationale dans sa législation⁶.

L'indépendance de la Commission a été souhaitée par le législateur puisque ses membres, au nombre de onze, sont nommés avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. De plus, même si, administrativement, la Commission relève du ministre de la Justice, elle fait rapport à l'Assemblée nationale.

Il serait impossible, dans cet exposé, de décrire l'action de la Commission sur tous les fronts. Aussi, nous limiterons-nous à tenter de décrire comment elle utilise ses pouvoirs en vue de promouvoir l'un de ces droits: le droit à l'égalité qui est certainement la pierre d'angle de la Charte, tant par le nombre d'articles qui lui sont consacrés que par les pouvoirs qui sont accordés à la Commission pour le faire respecter.

Pour lutter contre la discrimination, la Commission peut prendre les moyens suivants: premièrement, faire enquête soit à la suite d'une plainte ou de sa propre initiative, l'enquête devant mener, au cas où il y aurait discrimination, à un règlement à l'amiable ou en justice; deuxièmement, faire l'analyse de la législation pour y déceler la discrimination et faire des recommandations au gouvernement; troisièmement, fournir un appui aux groupes minoritaires qui subissent la discrimination et travailler avec tous à l'instauration dans la société des valeurs d'égalité.

I.- LA DÉCOUVERTE ET LA RÉPARATION DES ACTES DISCRIMINATOIRES.

Les actes discriminatoires s'accomplissent soit entre les personnes physiques ou morales, soit entre l'État, employeur ou administrateur, et ses employés et administrés car une disposition de la Charte affirme que la Charte lie la Couronne⁷.

LES RELATIONS ENTRE LES PERSONNES.

1. *La procédure prévue par la loi et les résultats obtenus.*

La procédure décrite par la Charte couvre essentiellement trois étapes. D'abord, la Commission reçoit des plaintes alléguant discrimination ou fait

⁶ Commission des droits de la personne, *Premier rapport annuel*, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 17 et 18.

⁷ Art. 54.

enquête de sa propre initiative. Cette étape exige la recherche des faits pour savoir s'il y a eu discrimination. Une seconde étape est celle de la conciliation ou de la médiation. Convaincue qu'il y a eu discrimination, la Commission tente de persuader son auteur de réparer le dommage qu'il a causé. Enfin, au cas d'échec, la Charte prévoit que la Commission adresse à l'auteur des recommandations formelles et, au besoin, recourt au tribunal en vue d'obtenir réparation, par une requête en injonction ou une action en dommages-intérêts.

a) RECEVABILITÉ DE LA PLAINTÉ.

La plainte est faite par écrit par une personne, un groupe de personnes ou même par un organisme voué aux droits de la personne, auquel cas celui au nom de qui elle est faite doit y avoir consenti par écrit.

Ce qui est demandé à ceux qui déposent une plainte, c'est d'avoir des raisons de croire qu'ils ont été victimes de discrimination. Les préposés à l'accueil fournissent l'aide nécessaire à la formulation de la plainte pour laquelle la loi ne prévoit aucun formalisme. Il s'agit, en somme, de recueillir les données nécessaires pour constater la juridiction de la Commission et commencer l'enquête.

Il peut être intéressant de noter, à cet égard, que la Commission des droits de la personne est souvent considérée au Québec, par des citoyens de toutes origines et de toutes classes, comme l'organisme de «dernier recours», même s'il s'agit de problèmes sur lesquels la Commission n'a aucune compétence.

Les chiffres sont éloquentes à cet égard: en 1979, 51% des demandes adressées à la Commission portaient sur des services devant être fournis par d'autres instances que la Commission⁸.

La Charte prévoit expressément que la Commission *doit* refuser de faire ou de poursuivre une enquête lorsqu'elle constate qu'elle n'a pas compétence⁹. La Charte prévoit aussi que la Commission peut refuser de faire ou de poursuivre une enquête lorsqu'elle estime que le requérant n'a pas un intérêt suffisant, que la demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi, ou qu'une enquête n'est pas nécessaire eu égard aux circonstances¹⁰.

⁸ *Rapport annuel 1979*, p. 10.

⁹ Art. 76.

¹⁰ Art. 77.

b) LE PROCESSUS D'ENQUÊTE.

La Commission donne suite à toute demande d'enquête invoquant des raisons de croire à la discrimination. De plus, elle peut faire enquête de sa propre initiative¹¹.

La Commission a interprété ces «raisons de croire» comme l'allégation de certains faits qui, s'ils étaient vrais, amèneraient à conclure à la discrimination.

En 1980, la Commission a ouvert 1372 dossiers d'enquête dont 95% viennent d'individus. 76% de ces dossiers concernent la discrimination dans l'emploi. Dans ce secteur, 58% des dossiers concernent la discrimination fondée sur le sexe. Dans le domaine du logement, par ailleurs, 38% des dossiers invoquent la discrimination fondée sur la condition sociale (assistés sociaux et familles nombreuses), 20%, l'état civil et 15% la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale.

Pour poursuivre son enquête, la Commission, de même que les membres de son personnel¹² sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹³.

Autrement dit, pour découvrir la vérité, l'enquêteur peut contraindre toute personne à témoigner et à déposer devant lui les documents pertinents. Il peut émettre à cette fin un *subpœna* et, en cas de refus, il a le pouvoir de condamner les témoins récalcitrants pour outrage au tribunal, ce qui, rappelons-le, n'a jamais été fait à la Commission. La *Loi sur les commissions d'enquête* prévoit aussi que nulle réponse donnée par une personne ainsi entendue ne peut être invoquée contre elle dans une poursuite en vertu d'une loi provinciale, si elle a obtenu un certificat établissant qu'elle a demandé à être exemptée de répondre et qu'elle a par ailleurs donné des réponses complètes et véridiques.

Notons que celui qui fait une demande d'enquête peut requérir que son identité ne soit pas dévoilée au cours de l'enquête.

c) LA CONCILIATION ET LES RECOMMANDATIONS.

Au terme de l'enquête, la Commission doit tenter d'amener les parties à régler leur différend. Ce règlement, s'il intervient, doit être constaté par écrit.

¹¹ Le manque de ressources humaines n'a permis que très rarement à la Commission, jusqu'à maintenant, d'exercer ces pouvoirs d'enquête de sa propre initiative.

¹² Art. 80.

¹³ L.R.Q. c. C-37.

Il va sans dire qu'avant de commencer la médiation, la Commission doit être convaincue de l'existence de la discrimination. La *Charte des droits et libertés de la personne* ne mentionne pas le degré de preuve requis pour tenter la conciliation. Il nous semble que, selon l'esprit civiliste qui a inspiré la rédaction de la Charte, c'est la preuve prépondérante qui doit être exigée de la part de la Commission.

En d'autres termes, lorsqu'il apparaît probable qu'un critère discriminatoire a été la cause directe de l'acte reproché, l'exigence de preuve est rencontrée.

En 1980, la Commission a été convaincue qu'il y avait discrimination, au terme de l'enquête, dans 44% des cas, alors que dans 56% des dossiers, il lui a semblé que la discrimination n'avait pu être démontrée.

À la lecture de la Charte, on se rend bien compte que le législateur québécois a mis un accent très fort sur la fonction médiatrice de la Commission. Contrairement à la plupart des lois en vigueur dans les autres provinces canadiennes, la Charte ne prévoit pas la création d'un tribunal des droits de la personne, nommé par la Commission ou par l'autorité gouvernementale. Si la médiation, suivie de recommandations, échoue, la cause est amenée devant les tribunaux de droit commun.

Pour l'année 1980, la Commission a réglé à l'amiable 74% des dossiers où la discrimination avait pu être démontrée. C'est dire l'importance qu'elle accorde à sa fonction médiatrice.

Si la médiation réussit, le règlement est constaté par écrit. Si elle échoue, la Commission transmet aux parties le résultat de son enquête et peut faire des recommandations visant à faire cesser l'acte reproché, à accomplir un acte ou à payer une indemnité, ceci, dans un délai fixé.

Ces recommandations équivalent à une mise en demeure précédant l'action en justice.

d) L'ACTION EN JUSTICE.

Lorsque la recommandation de la Commission n'a pas été suivie dans le délai fixé, elle peut, avec le consentement écrit de la victime, s'adresser au tribunal pour obtenir une injonction ou une action en dommages-intérêts, réclamant alors la réparation du préjudice moral ou matériel ou, en cas d'atteinte intentionnelle, des dommages exemplaires¹⁴.

¹⁴ Arts 83 et 49.

En 1980, 25% des enquêtes complétées et concluant à de la discrimination ont donné lieu à des actions en justice.

Comme nous venons de le voir, la Commission des droits de la personne, dans l'exercice de ses pouvoirs, garde toujours le même objectif, celui de combattre la discrimination, mais doit remplir tour à tour des rôles différents.

Du rôle d'enquêteur exigeant l'impartialité, elle passe à celui de médiateur où, déjà, elle est convaincue qu'il y a discrimination et où elle doit exercer des fonctions d'éducation. Puis, si la médiation échoue, elle devient, avec le consentement de la victime, l'avocate de cette dernière, et plus encore, elle prend fait et cause pour elle puisque les procédures judiciaires sont prises au nom de la Commission.

Dans l'exercice de ces rôles différents, la Commission doit agir conformément à la procédure qui lui est prescrite par sa loi constituante et ne pas excéder sa juridiction. Ce simple principe pose parfois des problèmes pratiques car la Charte est libellée de façon générale et il faut lire entre les lignes, recourant à des règles de droit non expressément imposées à la Commission pour mieux définir le cadre juridique dans lequel elle doit agir.

La jeune existence de la Commission ne lui a sans doute pas encore permis d'être confrontée à tous les obstacles auxquels elle pourrait faire face, mais la description de l'action de la Commission serait incomplète si nous n'abordions pas le difficile problème du respect des règles de justice naturelle pour un organisme administratif exerçant, à l'occasion, des pouvoirs quasi judiciaires.

2. La Commission des droits de la personne, les règles de justice naturelle et le devoir d'agir équitablement.

a) La Commission des droits de la personne est-elle un organisme administratif ou un organisme quasi judiciaire?

Comme nous l'avons vu précédemment, la Commission ne peut forcer l'auteur de la discrimination à cesser d'agir, à accomplir un acte ou à payer à la victime une indemnité.

À cet égard, elle ne peut que tenter une médiation ou faire des recommandations. En cas d'échec, tout se joue à nouveau devant les tribunaux de droit commun et la Commission des droits de la personne ne bénéficie alors d'aucun préjugé favorable, d'aucune présomption légale. Elle doit plaider en fait et en droit comme toute partie devant un tribunal. Le rôle du tribunal n'est absolument pas celui d'homologuer ce qui pourrait être

perçu comme une «décision» de la Commission, mais d'entendre la preuve et de décider si les faits prouvés donnent lieu aux remèdes indiqués par la Charte: injonction ou indemnités. La Commission doit alors remplir les conditions suivantes: elle doit prouver certains faits, démontrer que ces faits constituent de la discrimination au sens de l'article 10 de la Charte, et, par conséquent, convaincre le tribunal de son interprétation de certains des motifs interdits¹⁵, et elle doit établir le lien de causalité entre les actes reprochés et le motif interdit de discrimination. Si elle demande des dommages, elle doit démontrer le lien de causalité entre les dommages matériels ou moraux subis et l'acte discriminatoire.

Enfin, si elle demande des dommages exemplaires, elle doit, selon l'article 49 de la Charte, démontrer que l'acte discriminatoire illicite est intentionnel.

Dans ces limites, il est évident que la Commission des droits de la personne n'est pas un tribunal. Devant le tribunal de droit commun, elle est comme le plus petit des justiciables.

Toutefois, dans l'exercice de ses pouvoirs, et en vertu des règles du droit administratif canadien, la Commission agit parfois comme un organisme quasi judiciaire. La première conséquence du caractère judiciaire de la Commission, sera sa soumission au contrôle de la Cour supérieure, notamment si elle excède sa juridiction. La deuxième conséquence sera que, selon qu'elle est un organisme «judiciaire» ou «administratif», elle sera soumise aux règles dites de justice naturelle ou au simple devoir d'agir équitablement.

- La Commission agit comme un organisme quasi judiciaire quand elle décide de sa compétence.

La compétence de la Commission des droits de la personne lui est dictée par sa loi constitutive. Cela est d'autant plus vrai que la Commission n'étant pas une corporation, mais un simple organisme, son existence, sa raison d'être, son activité est liée à ce qui lui est prescrit par la Charte.

Ainsi, elle est chargée de faire enquête sur la discrimination, mais uniquement pour les motifs prévus par la Charte, et qui sont au nombre de 12. Si elle décidait de passer outre à la Charte et de faire enquête sur un autre motif, cela pourrait donner lieu à un bref d'évocation devant la Cour supérieure.

¹⁵ Par exemple, selon la Commission, le motif condition sociale, prévu à l'article 10, comprend le fait d'avoir un casier judiciaire.

Cela a été reconnu en *obiter dictum* par l'honorable juge Biron de la Cour supérieure¹⁶:

Le soussigné est donc d'opinion que lorsque la Commission des droits de la personne décide de sa compétence, elle exerce une fonction judiciaire et que la décision qu'elle rend est sujette au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure en vertu de l'article 846 du Code de procédure civile.

Ce principe fut aussi reconnu dans une affaire impliquant la Commission canadienne des droits de la personne¹⁷. La Commission canadienne s'était déclarée incompétente à recevoir une plainte parce que l'acte illicite reproché avait été accompli avant la date de l'entrée en vigueur de la loi. Selon la Cour fédérale devant qui la question fut portée, il s'agit d'une décision prise dans l'exercice d'un pouvoir statutaire. Une telle décision de ne pas faire enquête est une décision qui affecte les droits du requérant puisqu'elle lui nie la possibilité d'obtenir réparation. Il s'agit donc d'une décision d'une nature judiciaire ou quasi judiciaire¹⁸.

En ce qui concerne la Commission québécoise, il faut noter qu'à la différence de la Commission canadienne, elle ne constitue pas un recours unique en cas de discrimination. L'article 49 de la Charte permet expressément à toute personne de recourir directement aux tribunaux et l'article 84 permet à une victime d'exercer personnellement ses recours devant les tribunaux, à la suite d'une enquête.

Toutefois, lorsque la loi donne un recours à un justiciable, même s'il ne s'agit pas d'un recours unique, on ne peut nier que le refus de l'organisme ainsi mandaté d'agir dans l'intérêt de ce justiciable, porte atteinte aux droits de celui-ci. Malgré la différence dans les textes, on peut présumer que l'arrêt *Latif* pourrait s'appliquer à la Commission québécoise.

● La Commission exerce un pouvoir quasi judiciaire lorsqu'elle contraint des personnes à témoigner.

La jurisprudence a clairement déterminé que lorsque la Commission exerce ses pouvoirs de contrainte, elle agit judiciairement. La contrainte d'une personne à témoigner est, sans aucun doute, significative d'un pouvoir sur elle, car elle est ainsi affectée dans ses droits et dans sa liberté.

¹⁶ *Ateliers d'ingénierie Dominion Ltée c. C.D.P.*, (1978) C.S. 370.

¹⁷ *Re/Latif and Canadian Human Rights Commission*, (1980) 105 D.L.R. (3d) 609.

¹⁸ Sur la nature d'une décision judiciaire ou quasi judiciaire voir, notamment, *Saulnier c. Commission de police du Québec*, (1976) 1 R.C.S. 572, et les décisions citées et commentées dans G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de Contentieux administratif*, Éd. Yvon Blais, 1979, p. 107 et ss. et P. GARANT, *Droit administratif*, Éd. Yvon Blais, 1981, p. 651 et ss.

Dans une des affaires impliquant la Commission¹⁹, l'honorable juge Mayrand de la Cour d'appel affirmait:

Si la recommandation, après enquête, de rétrograder une direction de police a pu être considérée comme l'exercice d'un pouvoir judiciaire (*Saulnier c. Commission de police du Québec*, (1976) 1. R.C.S. 572), à plus forte raison doit-on dire que l'assignation d'un témoin, que l'on peut obliger à répondre sous peine d'emprisonnement, relève naturellement du pouvoir des cours de justice (*Fontaine c. Commission de police du Québec*, (1974) C.S. 138; *Longpré c. Cour municipale du Québec*, (1970) 4 C.C.C. 133, Cour d'appel, évocation rejetée au fond seulement). Même si la Commission des droits de la personne n'exerce ce pouvoir judiciaire qu'incidemment, elle n'en agit pas moins à cette occasion comme un organisme quasi judiciaire.

Cela a pour conséquence, notamment, que lorsque le témoin assigné affirme qu'il ne peut être contraint de témoigner, le tribunal peut examiner la légalité de l'assignation.

On voit donc que la Commission des droits de la personne, en plus d'être tantôt enquêteur, tantôt médiateur, tantôt procureur est aussi tantôt un organisme administratif et tantôt un organisme quasi judiciaire. Quelles sont les conséquences de ce double statut sur ses activités et sur sa procédure?

b) *Les règles de justice naturelle.*

Les articles 23 et 34 de la Charte ont codifié ce que depuis longtemps la jurisprudence de droit administratif canadien²⁰ avait défini comme les obligations des tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires en vue de respecter les droits procéduraux de ceux qui ont à se faire entendre devant eux. L'article 23 se lit ainsi:

Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et du bien-fondé de toute accusation portée contre elle...

Ces règles comprennent donc: le droit d'être entendu (*audi alteram partem*); le droit à l'impartialité du tribunal (*nemo iudex in sua causa*); et le droit à l'audition publique (le huis-clos étant l'exception).

L'article 34 prévoit:

¹⁹ *Commission des droits de la personne c. P.G. du Canada et C. Vermette*, (1978) C.A. 67, p. 71, en appel, pour d'autres motifs, à la Cour suprême du Canada; voir aussi *Ateliers d'ingénierie c. C.D.P., C.A. Mtl.*, no 500-09-000337-782, 15 déc. 1978, (non rapporté).

²⁰ Voir à ce sujet, G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *op. cit.* p. 186 et ss.; P. GARANT, *op. cit.* p. 739 et ss.; R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif*, P.U.L. 1974, p. 1338 et ss.

Toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal.

De plus, l'article 38 de la Charte reprend, dans une certaine mesure et avec certaines modifications, un droit reconnu dans la *Loi sur les Commissions d'enquête*²¹:

Aucun témoignage ne peut servir à incriminer son auteur si le témoin a requis du tribunal la protection de la loi, sauf le cas de parjure.

L'article 56.1 de la Charte, interprétant le mot «tribunal» dans les articles 23, 34 et 38, dit qu'il inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

Cela signifie à tout le moins, à notre avis, que lorsqu'une commission d'enquête ou une commission dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête exerce des fonctions quasi judiciaires, elle est tenue aux obligations définies aux articles 23, 34 et 38 de la Charte.

La Commission des droits de la personne exerce des fonctions quasi judiciaires lorsqu'elle contraint des personnes à témoigner et lorsqu'elle définit sa compétence. Par ailleurs, la jurisprudence fait bien la différence qu'il y a entre un tribunal et une commission d'enquête même si, à l'occasion, une commission d'enquête exerce des fonctions quasi judiciaires²². Comment la Commission arrivera-t-elle à respecter les règles de justice naturelle en conservant la liberté d'action qui lui est nécessaire pour arriver à monter ses preuves de discrimination?

La réponse est d'autant moins facile que les règles du droit administratif canadien et britannique évoluent très rapidement en ce domaine. C'est ainsi qu'en 1978, l'honorable juge Biron de la Cour supérieure affirmait qu'en dehors de l'assignation des témoins, la Commission n'est pas tenue aux règles de justice naturelle dans sa façon de mener l'enquête²³:

L'enquête que doit mener la Commission des droits de la personne n'est pas assujettie aux règles de la justice naturelle. En effet, au terme de son enquête, la Commission ne rend aucune décision... La décision de la Cour suprême dans *Guay c. Lafleur* (1965) R.C.S. 12 s'applique à l'enquête menée par la Commission.

²¹ Voir, *supra*, note 13.

²² Voir, notamment, *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, (1978) 1 R.C.S. 152, notamment les notes du juge Dickson à la p. 204; *Copeland c. McDonald*, (1978) 2 C.F. 815, 825; *Bisaillon c. Keable*, (1980) C.S. 13. conf. par C.A. Mtl, no 500-09-001582-790. Voir aussi, à ce sujet P. GARANT, *op. cit.*, p. 442 et ss.

²³ Voir *supra*, note 16.

En 1980, l'honorable juge Deschênes distinguait la situation d'un enquêteur de celle d'un juge présidant une cour de justice²⁴, au sujet du devoir d'impartialité:

Un commissaire enquêteur n'est pas exactement dans la même situation qu'un juge présidant une cour de justice. Le juge est l'arbitre impartial d'une procédure contradictoire engagée entre les parties à un litige. Le commissaire préside à une procédure inquisitoriale. Tout en respectant les droits fondamentaux de la personne, il a mandat d'enquêter.

Soit personnellement, soit par avocat, il doit poursuivre activement la recherche de la vérité. Il peut arriver qu'il paraisse adopter une attitude préconçue: c'est qu'il cherche dans une certaine direction, mais le lendemain ses détracteurs le loueront quand il fera porter ses efforts, tout aussi légitimement, en direction opposée. Dans un cas comme dans l'autre, le commissaire enquêteur remplit son mandat, de «découvrir la vérité... par tous les moyens légaux qu'il juge les meilleurs».

La conclusion à tirer, dans l'état actuel du droit, est que la Commission est rigoureusement soumise aux règles de justice naturelle prescrites par les articles 23 et 34, entre autres quand elle décide de sa compétence, et quand elle contraint des personnes à venir témoigner devant elle.

c) *Le devoir d'agir équitablement.*

Mais une Commission des droits de la personne n'est pas un organisme comme les autres. Elle se doit d'observer avec scrupule les règles procédurales permettant d'agir avec équité. Aussi, la Commission est-elle attentive aux nouvelles règles de droit administratif qui se dessinent au Canada depuis que la Cour suprême s'est prononcée dans l'affaire *Nicholson*²⁵.

Cet arrêt a consacré ce que les anglo-saxons ont appelé le *duty to act fairly* et que nous traduisons comme le devoir d'agir équitablement.

L'arrêt *Nicholson* a décidé qu'une Commission de police n'avait pas respecté le devoir d'agir équitablement en congédiant un policier en probation. Bien que cet acte fut qualifié d'administratif, il aurait dû être accompagné des motifs du renvoi et aurait dû être accompli en permettant à l'intéressé de se faire entendre au préalable.

Cet arrêt s'est fondé en partie sur une décision rendue par la Cour d'appel d'Angleterre, dans une affaire concernant le *Race relation Board*²⁶,

²⁴ (1980) C.S. 13.

²⁵ *Nicholson c. Haldimand Norfolk Regional Board of Police et P.G. de l'Ontario*, (1979) 1 R.C.S. 311.

²⁶ *Selvarajan c. Race Relations Board*, (1976) 1 All. E.R. 12 (C.A.); Voir également à ce sujet l'arrêt du même tribunal *Ridge c. Baldwin* (1964) A.C. 40.

organisme purement administratif chargé de régler les cas de discrimination raciale. Ce qui ressort de cet arrêt et de l'opinion émise par Lord Denning, c'est que dès qu'un organisme peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver d'un recours ou de réparation, ou qu'on peut lui faire subir de quelque manière que ce soit un préjudice en raison d'une enquête et d'un rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre (*audi alteram partem*). De plus, même si l'organisme peut faire appel à des adjoints pour le travail préliminaire, c'est l'organisme enquêteur qui doit arrêter sa propre décision et faire son propre rapport.

La Commission des droits de la personne croit qu'elle est un organisme qui doit agir équitablement. Elle doit, à toutes les phases de son processus d'enquête, permettre à chacune des parties de connaître les allégations qui sont formées contre elle, de pouvoir y répondre et de faire valoir son point de vue, d'être représentée par avocat et d'être informée du résultat de l'enquête, ce que d'ailleurs la Charte prévoit à l'article 82.

Concrètement, cela signifie le droit d'être informé du dépôt de la plainte et de la nature de celle-ci²⁷; le droit du requérant d'être entendu avant que sa plainte soit déclarée non fondée; le droit du mis-en-cause d'être entendu avant que la plainte soit déclarée fondée; le droit d'être représenté ou assisté par avocat et, bien entendu, le droit à l'impartialité des enquêteurs ou des commissaires, qui doivent prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

3. *Les lacunes de la Charte dans la lutte contre la discrimination: l'insuffisance des mesures contre le phénomène collectif de la discrimination.*

La discrimination n'est pas un mal individualisé, localisé, mais un mal social. La *Charte des droits et libertés de la personne* le reconnaît dans une certaine mesure quand, s'inspirant des principes du droit civil, elle définit l'acte discriminatoire, non comme celui qui émanerait de l'intention fautive de l'auteur, mais comme celui qui a pour effet de détruire ou de compromettre un droit. L'intention fautive n'est prise en considération que pour accorder des dommages exemplaires. La vieille distinction entre les délits et les quasi-délits est donc rétablie.

²⁷ Cela veut dire, être suffisamment informé pour préparer intelligemment sa réponse et, éventuellement sa défense. Voir, à ce sujet, *Ateliers d'ingénierie, supra*, notes 16 et 19; voir aussi G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *op. cit.*, p. 203-204; voir aussi *Selvarajan, supra*, note 26.

Si la discrimination est un mal social, il faut lui appliquer un remède adéquat. Nous avons vu que, dans la dernière année, plus de 90% des plaintes viennent d'individus. Pourtant, il suffit de regarder la proportion des femmes cadres dans les entreprises ou l'administration publique, la proportion de minorités visibles dans les corps publics, pour se rendre compte que l'exclusion de certains groupes des institutions sociales est un phénomène qui dépasse les actes individuels de discrimination.

On ne trouve pas, dans la Charte, du moins, expressément, la notion de discrimination systémique, ni son remède qui est ce que les Américains ont appelé *Affirmative Action* et que l'on pourrait nommer programmes d'accès à l'égalité pour les minorités et les femmes.

Dans l'affaire *Weber*²⁸, où étaient mis en question des programmes volontaires, le juge Brennan de la Cour suprême des États-Unis affirmait qu'une loi qui a été mise en vigueur pour combattre la discrimination ne saurait être invoquée pour prononcer l'illégalité de tout programme ou mesure visant à la faire disparaître, si par ailleurs ces programmes n'ont pas pour effet de détruire ou de compromettre les droits d'autrui.

Et dans la célèbre affaire *Bakke*²⁹ où un certain type de programme a été jugé illégal, le juge Blackmun disait:

In order to get beyond racism, we must first take account of race. There is no other way. And in order to treat some persons equally, we must treat them differently. We cannot — we dare not — let the Equal Protection Clause perpetrate racial supremacy.

Lors de la dernière session de l'Assemblée nationale du Québec, un projet de loi³⁰ a été déposé visant à permettre, du moins de façon volontaire, l'adoption de ces programmes. Ce projet de loi a été jugé incomplet par la Commission, notamment parce qu'il ne lui permet pas, à elle qui a les pouvoirs de recommander des mesures qui apportent une véritable réparation, de contrôler ces programmes et d'en demander l'application par les tribunaux.

Une autre lacune de la Charte est l'impossibilité pour la Commission d'agir comme représentante dans un recours collectif, la *Loi québécoise sur le recours collectif*³¹ exigeant que le représentant du groupe soit une

²⁸ *United Steel Worker of America c. Weber*, (1979) 20 FEP Cases 1; voir aussi, au Canada, les obiter de quatre juges dans *Athabasca Tribal Council c. Amoco Canada Petroleum*, Cour suprême du Canada, 22 juin 1981, n° 80-7103.

²⁹ *Regents Univ. of California c. Bakke*, 438 US 265.

³⁰ *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, 1980, 6^e session, 31^e Législature.

³¹ *Code de procédure civile*, art. 999 et ss.

personne physique. L'avantage de ce recours est que la personne qui prend l'action obtient pour tous ceux qui sont dans la même situation la réparation demandée, à moins qu'un ou l'autre des membres du groupe ait manifesté son intention de se retirer. Or, l'article 83 de la Charte exige que, au stade de l'action en justice, la Commission obtienne le consentement écrit de chacune des victimes. En matière de discrimination, la crainte des représailles est très forte et même si une disposition de la Charte prévoit une infraction dans ces cas, ce n'est pas suffisant. De plus, la procédure du recours collectif tient véritablement compte que la discrimination qui est faite à l'égard d'une personne l'est à l'égard du groupe de personnes dont elle est membre. Que l'on songe, par exemple, aux réclamations permises par la Charte dans les cas où, pour un travail équivalent, les femmes n'obtiennent pas un salaire égal (art. 19 de la Charte).

La Commission des droits de la personne a donc demandé un amendement à la Charte pour que le recours collectif soit possible dans les cas où la discrimination affecte des groupes de personnes.

B. LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES PERSONNES.

Comme nous l'avons mentionné, l'article 54 lie la Couronne. Il ne fait donc pas de doute que, règle générale, la Commission peut faire enquête sur les actes discriminatoires de l'État employeur ou administrateur³².

Mais de nombreux obstacles se présentent à la Commission quand elle veut faire enquête sur les actes de l'État. On pourrait qualifier ces obstacles sous le vocable général de privilèges de la Couronne.

Quelles que soient ces difficultés, toutefois, il reste que le législateur québécois a démontré de façon expresse son intention de soumettre l'État provincial aux dispositions tant substantives que procédurales de la Charte. Il convient de donner à celle-ci une interprétation large et libérale et l'article 54 n'a d'intérêt pratique que dans la mesure où on lui fait produire des effets sur les droits et les privilèges de la Couronne. Comme le dit le professeur Hogg:

The Crown is of course, subject to its Parliament or Legislature. So long as a legislative body acts within the limits of its powers, it is free to make its laws applicable to other legal persons within its jurisdiction. Any other conclusion would be inconsistent with the supremacy of the legislative branch of government. Indeed it was settled in England as early as 1561 that the Crown was

³² Elle l'a déjà d'ailleurs fait, certains règlements étant intervenus. Voir, au sujet d'un refus d'embauche pour convictions politiques: *Commission des droits de la personne c. Procureur général du Québec*, C.S. Québec 200-05-004131-798. Plusieurs actions sont pendantes contre des municipalités.

bound by any statute which applied to it, and this is one of the fundamental principles of the British constitution which was imported to British North America³³.

Après avoir décrit sommairement les moyens mis à la disposition de la Commission pour obtenir la cessation des actes discriminatoires, et la réparation du préjudice qu'ils causent, nous aborderons le mandat qui lui est donné par l'article 67 d) de la Charte: l'analyse de la législation québécoise.

II.- L'ANALYSE DE LA LÉGISLATION QUÉBÉCOISE À LA LUMIÈRE DES PRINCIPES DE LA CHARTE.

L'article 67d) confie à la Commission le devoir d'analyser la législation antérieure à la présente Charte et de faire des recommandations au gouvernement. Sans doute le législateur québécois devait-il penser, en 1975, qu'aucune loi postérieure à la Charte ne serait discriminatoire et que si, par exception, des impératifs d'ordre public exigeaient une clause dérogatoire, cela éviterait à la Commission de dénoncer cette législation comme contraire à la Charte.

La Commission a interprété son mandat de promouvoir, par toutes mesures appropriées, les principes contenus dans la Charte en ne se limitant pas à l'analyse de la législation antérieure mais en examinant tous les projets de lois qui sont déposés à l'Assemblée nationale. Au cours des années, en effet, la législation «antérieure» est modifiée par des lois nouvelles. Qu'on songe au domaine du travail, par exemple: depuis cinq ans, trois pièces législatives de la plus haute importance ont transformé le droit québécois: le *Code du Travail*³⁴, la *Loi sur les normes du Travail*³⁵ et la *Loi sur la santé et la sécurité du Travail*³⁶. Pour la Commission, examiner ces lois nouvelles à la lumière de la Charte fait partie de son mandat général. Cette analyse des lois, des règlements, des projets de lois et de règlement s'effectue, non seulement au regard du droit à l'égalité, mais de tous les droits fondamentaux reconnus par la Charte.

L'accueil fait aux recommandations de la Commission par le gouvernement fut favorable, dans la plupart des cas. Jamais les recommandations de la Commission ne furent reçues autrement que comme l'expression d'une volonté, exempte de toute partisanerie politique, de promouvoir les droits fondamentaux.

³³ P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, 1977, p. 172.

³⁴ *Loi modifiant le Code du Travail*, L.Q. 1977, c. 41; L.R.Q., c. C-27.

³⁵ L.Q. 1979, c. 45.

³⁶ L.Q. 1979, c. 63.

On se doutera, toutefois, que toutes les recommandations de la Commission n'ont pas reçu le même sort en termes de changements concrets. Il m'a paru intéressant, non pas d'en faire une étude exhaustive, mais de donner quelques exemples des interventions de la Commission dans ce domaine, par rapport au droit à l'égalité. L'adoption de la *Charte de la langue française*³⁷ a donné l'occasion à la Commission des droits de la personne de préciser que les intérêts collectifs de la majorité doivent être respectés, mais qu'il est tout aussi important, dans un régime démocratique où l'on est respectueux des droits et libertés de la personne, de ne pas aller au-delà de ce qui est requis pour assurer ce respect.

Le projet de loi initial contenait deux dispositions contre lesquelles la Commission s'élevait et qui ont été corrigées dans la loi actuelle. Premièrement, la Charte de la langue modifiait l'article 52 de la Charte des droits en excluant la législation sur la langue de la sphère d'influence de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Pour la Commission, comme pour de nombreux groupes, personnes et organismes, cela était inadmissible. Cette clause fut biffée de sorte que la *Charte de la langue française*, loi postérieure à la Charte des droits, peut toujours être analysée suivant les principes d'égalité, cela pouvant mener, le cas échéant, à des actions judiciaires.

Deuxièmement, le projet de loi sur la langue contenait et entretenait une confusion entre ce qui serait «québécois» et ce qui serait «francophone». La Commission en profita pour demander au gouvernement de reconnaître que co-existent, au sein de la société québécoise, plusieurs communautés culturelles et que toutes sont aussi «québécoises» les unes que les autres.

Il ne fait pas de doute, aujourd'hui, que le pluralisme de la société québécoise est non seulement un fait, mais un fait qui donne lieu à des engagements politiques de la part des autorités publiques québécoises³⁸.

La Loi électorale

Récemment, la *Loi électorale québécoise*³⁹ a été modifiée en tenant compte des recommandations de la Commission visant à faire adopter des mesures pour que les personnes détenues dans les établissements de probation ou de détention puissent exercer leur droit de vote. Si les droits

³⁷ L.R.Q. c. C-11.

³⁸ Voir, à ce sujet, *Autant de façons d'être Québécois*, Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles, Gouvernement du Québec, Développement culturel et scientifique, 1981.

³⁹ L.Q. 1979, c. 56.

politiques sont des droits fondamentaux; si, comme le recommandait le premier congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, un détenu ne doit pas être privé des droits fondamentaux autres que sa liberté, on doit mettre en œuvre des moyens pour qu'il puisse exercer son droit de vote.

La loi électorale du Québec contient donc, maintenant, au chapitre prévoyant des dispositions particulières au vote des détenus.

*La Loi sur la protection du malade mental*⁴⁰

La loi québécoise actuelle date de 1971 et elle est actuellement en révision. La recommandation principale de la Commission eu égard aux droits du malade mental est la nécessité de reconnaître que la liberté, même pour un malade, est un droit fondamental et qu'on ne peut en priver quelqu'un sans lui reconnaître, avant qu'une ordonnance ne soit rendue, le droit à une audition de même que le droit d'être représenté par avocat.

Ces recommandations n'ont pas encore donné lieu à des changements législatifs mais la Commission a bon espoir que la prochaine législation en tiendra compte.

Les lois du Travail

Comme on l'a vu, plus de la moitié des enquêtes de la Commission portent sur la discrimination dans l'emploi. Au Québec, plus de 60% des travailleurs et travailleuses ne sont pas syndiqués. Les travailleurs les plus touchés par les lois sur les normes du travail sont les clientèles-cibles de la Commission: femmes, et particulièrement les femmes immigrantes, les travailleuses domestiques et les travailleurs agricoles.

En 1978, une nouvelle *Loi sur les normes du Travail*⁴¹ remplaçait la *Loi du salaire minimum*. Les principales recommandations de la Commission, en termes de droit à l'égalité, portaient sur la nécessité d'assurer la protection de la Loi aux travailleurs et travailleuses agricoles et domestiques de même qu'aux malades mentaux ou ex-patients psychiatriques qui effectuent un travail réel dans certains établissements.

La nouvelle loi tient compte d'un certain nombre de ces recommandations, mais il subsiste dans la loi et les règlements certains accroc au principe d'égalité ou, du moins, certaines ambiguïtés⁴².

⁴⁰ L.R.Q. C. P-41.

⁴¹ Voir *supra*, note 35.

⁴² Voir, notamment, l'exclusion de certains travailleurs agricoles du droit au salaire minimum, l'ambiguïté du règlement d'exclusion des établissements visés à l'art. 90 de la loi (G.O. 2^e partie, 16 avril 1980, no 18, p. 1889).

Les services d'utilité publique

Dès la parution de son premier rapport annuel, la Commission faisait état de l'importance qu'elle accorde aux droits économiques et sociaux⁴³

Bref, 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.

L'article 45 de la Charte reconnaît à toute personne dans le besoin le droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

La Commission a consacré une étude sur le droit de recevoir, en toute égalité, les services d'utilité publique que sont l'électricité, le téléphone, l'eau et le gaz et le droit de ne pas s'en voir privé indûment, au regard des principes consacrés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette analyse suggérait des modifications à un certain nombre de lois québécoises de même qu'aux règlements ou ordonnances qui les complètent⁴⁴. Par ses recommandations, la Commission demandait essentiellement l'abolition de certains critères discriminatoires applicables aux dépôts, le respect des règles de justice naturelle en cas de coupure de service, et des mesures spéciales d'assistance financière au cas où le consommateur n'a pas les moyens d'acquitter sa facture. Suite à la diffusion de cette étude, seule la Compagnie Bell Canada, qui par surcroît n'est pas soumise à la juridiction provinciale, a décidé de mettre fin à sa politique d'exigence de dépôts. Le législateur québécois n'a pas réagi encore aux recommandations de la Commission.

Il serait fastidieux de continuer l'énumération des recommandations de la Commission touchant le principe d'égalité dans la législation. Signalons, pour conclure, que depuis 1976, la Commission a fait l'analyse critique d'une centaine de lois et d'une cinquantaine de projets de lois⁴⁵.

⁴³ *op. cit.* p. 19.

⁴⁴ Huit lois, un règlement et cinq ordonnances pourraient être modifiés suivant les recommandations de la Commission.

⁴⁵ Voir à ce sujet, Commission des droits de la personne, *Bibliographie analytique de recherche 1976-1981*, juin 1981; ce recueil comprend aussi la liste des études et opinions préparées par la Commission pour remplir l'obligation qui lui est faite par l'article 67 c) et e) de la Charte: diriger et encourager la recherche et recevoir les suggestions, recommandations et demandes qui lui sont faites et faire au gouvernement les recommandations appropriées.

La description du travail de la Commission dans sa lutte pour l'égalité serait tout à fait incomplète si l'on ne mentionnait pas le devoir qui lui est imposé par les alinéas b) et f) de l'article 67 de la Charte: celui d'établir un programme d'information et d'éducation destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la Charte et de coopérer avec tout organisme du Québec ou de l'extérieur, voué à la promotion des droits et libertés de la personne.

III.- COOPÉRATION AVEC LES GROUPES.

La *Charte des droits et libertés de la personne* propose des valeurs d'égalité. Comme le dit si bien la Déclaration d'indépendance des États-Unis: «Tous les hommes sont créés égaux». Mais, mauvaise boutade sans doute, certains sont plus égaux que d'autres. Et parmi les minorités, certains groupes sont mieux armés que d'autres pour défendre leurs droits.

Quelles que soient les populations, la Commission, par son mandat d'éducation, a le devoir de les assister dans la prise de conscience de leurs droits, pour que soient véritablement respectés parmi les Québécois de toutes origines, les principes de la Charte. Comme le disait Albert Einstein⁴⁶:

Cela devient un lieu commun: les minorités, en particulier celles dont les traits physiques sont reconnaissables, sont considérées par les majorités au milieu desquelles elles vivent absolument comme des classes inférieures de l'humanité. Ce destin tragique se perçoit ainsi dans le drame naturellement vécu par ces minorités, sur le plan économique et social mais surtout dans ce fait: les victimes d'une telle horreur s'imprègnent à leur tour elles-mêmes, à cause de l'influence perverse de la majorité, de ce préjugé de race et elles se mettent à considérer d'autres semblables comme des inférieurs. Ce second aspect, plus épouvantable et plus morbide, doit être supprimé par une plus grande cohésion et par une éducation plus intelligente de la minorité.

Les minorités, dans le Québec de 1981, ne demandent pas mieux que d'atteindre cette cohésion. Ce qu'elles veulent de la Commission des droits de la personne, c'est un appui auprès de la puissance publique, et auprès de la puissance économique et sociale.

Le Québec n'ayant pas vécu, de la même façon que certains de ses voisins, des émeutes raciales, d'aucuns peuvent croire que la discrimination raciale existe à peine ici. Mais, comme partout ailleurs, les minorités visibles subissent des exclusions, soit individuelles, soit même institutionnalisées. Il n'y avait, en 1980, à Montréal, qu'un seul policier noir. Il n'y a à l'Assemblée nationale, aucun représentant des minorités «visibles».

⁴⁶ Albert EINSTEIN. *Comment je vois le monde*, Flammarion, 1979, p. 90.

Il serait difficile de décrire comment la Commission établit des liens avec ces différents groupes. Peut-être vaut-il mieux donner quelques exemples. Depuis l'ouverture des bureaux de la Commission, celle-ci a jugé prioritaire la question de l'acceptation mutuelle des Québécois de toutes origines. Un groupe de travail s'occupe activement de définir pour la Commission un plan d'action et de recherche en ce domaine et, depuis le dépôt du projet de loi 24 sur l'action positive, de nombreux groupes ont été rencontrés pour connaître leurs besoins.

Des groupes de handicapés ont demandé à la Commission d'appuyer leurs demandes, notamment lorsqu'il fut question de déposer un projet de loi assurant l'exercice des droits des handicapés.

Suite à la Convention de la Baie James, la Commission des droits de la personne a dénoncé l'extinction unilatérale des droits des Autochtones non parties à la Convention et la Commission n'a pas cessé depuis de recommander que le développement des ressources naturelles du Québec se fasse dans le cadre de négociations avec les peuples autochtones.

La Commission a travaillé avec des groupes de femmes lors du dépôt du projet d'Ordonnance sur la protection de la maternité, elle a fait des consultations avec ces groupes, notamment sur la discrimination dans les avantages sociaux, l'action positive et le harcèlement sexuel. La Commission a aussi coopéré avec certaines associations (travailleuses domestiques, employées du textile) lors du dépôt du projet de Loi sur les normes du travail.

Enfin, soulignons qu'en consultation avec les milieux de l'éducation, étudiants, professeurs, parents, fonctionnaires du ministère de l'Éducation, la Commission a produit une brochure qui constitue une vulgarisation de la Charte pour les jeunes du secondaire, à partir de situations scolaires vécues, le document insistant particulièrement sur la réciprocité des droits et obligations.

CONCLUSION

Comme on l'a vu, la Commission des droits de la personne, dont la vocation est de promouvoir, par toutes mesures appropriées, les principes contenus dans la Charte, prend des moyens d'action divers pour contribuer à la réalisation de l'idéal indiqué dans le préambule, à savoir que le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix.

Elle agit comme organisme administratif chargé de faire respecter le droit à l'égalité par l'enquête, la médiation, ou, en dernier recours, par l'action en justice.

Elle analyse les lois et les projets de lois et fait au gouvernement des recommandations visant à faire respecter dans toute la législation les principes de la Charte.

Elle fait de la recherche. de l'éducation, elle coopère avec les groupes et les organismes voués aux droits de la personne.

Dans un article consacré à la lutte administrative contre la discrimination⁴⁷, le professeur Blache affirmait que «le législateur n'a pas véritablement instauré une protection administrative des droits fondamentaux car il a confié aux seuls tribunaux judiciaires l'autorité de décider des litiges dans ce domaine ».

Ce n'est pas la conclusion à laquelle j'en viendrais après avoir observé l'action de la Commission. Celle-ci, comme organisme, n'a pas de pouvoir décisionnel, certes, et en ce sens elle ne constitue pas un tribunal administratif des droits de la personne.

La protection qu'elle accorde est d'un autre ordre. Dotée de pouvoirs d'enquête et des pouvoirs de représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux, dotée de ressources humaines et financières (hélas, bien insuffisantes) qui lui permettent de remplir ses obligations d'éducation, de recherche, de coopération, elle est, bien qu'organisme administratif, un agent de changement social.

La *Charte des droits et libertés de la personne* appartient à tous, la Commission n'en étant que la gestionnaire. L'existence de la discrimination dans une société contient des germes de perversion des valeurs et du climat général de liberté dans la société toute entière. Ce sont donc toutes les populations qui sont visées par la Charte. Le législateur, en donnant à la Commission des droits de la personne les fonctions et les pouvoirs limités que nous avons décrits, a sans doute voulu que la noble tâche de faire respecter les droits fondamentaux soit assurée non seulement par un simple organisme, mais à tous les niveaux de pouvoir: les tribunaux, l'Assemblée nationale et le gouvernement.

La vraie force de la Commission, elle est dans l'espoir que les principes d'égalité de la Charte peuvent, sous son impulsion, susciter chez tous les Québécois.

⁴⁷ P. BLACHE, «Les aspects procéduraux de la lutte administrative contre la discrimination et la Charte des droits et libertés de la personne», (1976) 17 *C. de D.* 875.