

LA CHARTE QUÉBÉCOISE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE VUE DE L'EXTÉRIEUR

par Alexandre KISS*

La Charte québécoise présente un intérêt particulier dans la mise en oeuvre de principes internationalement reconnus. Elle désigne des organes chargés d'assurer l'application de certains droits et libertés garantis: le législatif de la province, des tribunaux mais aussi des organismes exerçant des fonctions quasi-judiciaires et même des établissements d'enseignement. Elle assigne aussi des responsabilités à des individus et des organismes privés: devoirs réciproques des époux dans le mariage, devoir de porter secours en cas de péril, obligation de ne se livrer à aucun acte de discrimination, de respecter les droits et libertés d'autrui. Ainsi, la Charte est un modèle intéressant pour les pays qui doivent appliquer dans leur ordre juridique interne les principes et règles internationaux.

The Charter of Rights and Freedoms, adopted in Quebec ten years ago, is an interesting example of the implementation of internationally recognized principles. Indeed, it designates the authorities responsible for ensuring the application of the guaranteed freedoms and rights: the provincial Parliament, courts as well as organisms which exercise quasi-judicial functions, and even educational institutions. The Charter also recognizes the responsibilities of individuals and of private organizations in this field: reciprocal duties in marriage, the duty to assist those in peril, the obligation not to discriminate and to respect the rights and freedoms of others. The Quebec Charter is therefore an interesting model for countries which apply international principles and rules protecting human rights within their domestic legal systems.

* Directeur de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (France). Secrétaire Général de l'Institut International des Droits de l'Homme.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
I. ASSIGNATION DE TÂCHES À DES ORGANES DÉSIGNÉS	9
II. RESPONSABILITÉ DES INDIVIDUS ET DES ORGANISMES PRIVÉS	13
CONCLUSION	16

INTRODUCTION

Le dixième anniversaire de l'application de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne est une bonne occasion de se pencher sur cet important texte et d'en faire un premier bilan en s'interrogeant sur son apport à la protection effective des droits et libertés comme à la doctrine générale des droits de l'homme en tant que branche du droit interne ou international, qui s'affirme de plus en plus. Qu'il soit permis d'envisager ici cet aspect en plaçant la Charte dans un contexte international, celui de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, des deux Pactes des Nations Unies relatifs respectivement aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques. Il sera aussi intéressant de se livrer à des comparaisons avec des conventions régionales, comme la Convention américaine et comme celle qui a permis de développer une importante jurisprudence, la Convention européenne des droits de l'homme.

Une telle comparaison permet de souligner deux particularités de la Charte québécoise: cette dernière assigne des rôles précis à des autorités publiques à l'intérieur de la province et elle attribue une place nullement négligeable aux individus et à leurs groupements non seulement en tant que sujets des droits et des libertés, mais aussi en tant qu'acteurs responsables de leur mise en oeuvre.

I. ASSIGNATION DE TÂCHES À DES ORGANES DÉSIGNÉS

Traditionnellement, — si l'on peut déjà parler de tradition dans un domaine aussi neuf — les droits et libertés fondamentaux de la personne humaine sont conçus comme régissant des rapports entre l'État et les individus ou dans certains cas, de groupes d'individus. Les droits et libertés reconnus doivent être garantis par l'État, mis en oeuvre par lui. Il doit soit s'abstenir de s'ingérer dans la vie et les activités des citoyens, soit, au contraire, intervenir pour leur assurer la jouissance de droits et libertés. Il est à noter que l'abstention qui était considérée à l'époque libérale comme le principal devoir de l'État dans ce domaine comme dans d'autres, cède de plus en plus souvent sa place à l'intervention, sollicitée non seulement en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels mais aussi pour la garantie effective de droits civils et politiques tels que la liberté de la presse, de l'information, la vie des associations ou divers aspects de la vie privée. Mais dans tous

les cas l'État est considéré comme le principal responsable du respect des droits et des libertés.

C'est ce qui ressort en particulier des grands instruments internationaux. Les préambules des deux Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme rappellent dans des termes identiques que

«... La Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme».

De son côté la Convention américaine relative aux droits de l'homme, signée à San José de Costa-Rica le 22 novembre 1969 comporte l'engagement des États parties à respecter les droits et libertés reconnus dans la Convention (art. 1 al. 1) et proclame l'obligation pour les États d'adopter les mesures législatives ou autres nécessaires pour donner effet à ces droits et libertés au cas où leur exercice ne serait pas déjà garanti (art. 2).

On pourrait dire que dans tous ces cas l'État est considéré comme une entité abstraite, responsable en tant que tel de la mise en oeuvre effective des droits et libertés garantis. Dans l'état actuel des relations internationales il ne pourrait guère en être autrement: seuls les États sont sujets à part entière du droit international et parties aux obligations que les conventions internationales leur imposent. L'intérêt de la Charte québécoise est d'apporter à cet égard des précisions, en décomposant les devoirs de l'État en la matière au niveau d'une province, et en assignant les responsabilités qu'impose le respect des droits de l'homme aux différents organes.

Les dispositions générales qui méritent une attention particulière à cet égard se trouvent au chapitre V. Les trois branches du pouvoir sont impliquées: la Couronne (art. 54), le législatif (art. 55) et le judiciaire (art. 56). Les dispositions concernant ces deux dernières nous semblent mériter une attention particulière.

Si l'article 55 concernant le législatif semble vouloir avant tout délimiter les compétences entre l'État fédéral et la province («La Charte vise les matières qui sont de la compétence législative du Québec»), il n'est pas interdit d'y voir aussi une autre signification: la Charte se rapporte à toutes les matières qui sont de la compétence législative du Québec, donc constitue en quelque sorte un «*jus cogens*» à l'usage de la province en se superposant au pouvoir législatif et en fixant les limites.

L'article 56 de la Charte est tout aussi intéressant, mais pour d'autres raisons. Ayant l'apparence d'une disposition interprétant

d'autres articles, il précise ce qu'il faut entendre par «tribunal», en faisant entrer dans ce concept des organes qui habituellement n'ont pas un caractère juridictionnel:

«Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38 le mot 'tribunal' inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires».

On doit rappeler que les articles ainsi visés concernent le secret professionnel (art. 9), le droit à un procès équitable et public (art. 23), le droit des personnes arrêtées ou détenues d'être promptement entendues et, le cas échéant, libérées (art. 30 et 31), le droit de se faire assister devant un tribunal (art. 34) et les garanties à assurer aux personnes appelées à témoigner (art. 38).

Bien entendu, des fonctions et des responsabilités particulières sont assignées à la Commission des droits de la personne, organe indépendant. Nous ne ferons que mentionner les dispositions regroupées dans la partie II de la Charte: il est normal que les fonctions d'un tel organe soient déterminées avec précision.

Une autre disposition est moins habituelle, c'est l'article 41:

«Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignements publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral, conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi».

Ainsi, un devoir spécifique est assigné aux établissements d'enseignements publics: assurer un enseignement religieux ou moral. Toutefois, ce devoir n'existe que si les parents exigent un tel enseignement, c'est-à-dire au conditionnel et pas en général.

Faut-il conclure de cette courte énumération que seuls des organes nommément désignés ont des responsabilités pour la mise en oeuvre effective de la Charte et seulement dans les conditions explicitement prévues? Sans doute, la jurisprudence de la Commission des Droits de la Personne a apporté des éclaircissements à cette question dans un sens qui ne saurait limiter la portée des principes de la Charte. On doit se souvenir, en effet, que le préambule de ce document parle de la volonté collective comme devant être le garant des droits proclamés. Assigner des tâches à des organes précis ne signifie pas nécessairement, nous semble-t-il, que d'autres n'en aient point, surtout dans un domaine aussi étendu que celui des droits de la personne.

L'importance de l'interprétation doit aussi être soulignée en ce qui concerne l'article 56 al. 3 de la Charte. Selon cette disposition dans la Charte «le mot 'loi' inclut un règlement, un décret, une

ordonnance ou un arrêté en conseil adoptés sous l'autorité d'une loi». Il semble bien qu'une interprétation extensive du terme «loi» pourrait comporter certains dangers lorsqu'il s'agit d'apporter des limitations à des droits garantis. Faut-il rappeler à cet égard l'article 9.1:

«Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice».

On peut aussi penser à des dispositions telles que l'article 33 qui proclame que tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie «*suivant la loi*» et l'on peut évoquer l'article 44:

«Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi».

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'interprétation des clauses de limitation inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme, limitations qui doivent être prescrites par la loi, interdirait sans aucun doute une trop grande extension de la notion même de loi. Si dans l'affaire du *Sunday Times* la Cour européenne a constaté que dans ce contexte le mot «loi» englobe à la fois le droit écrit et le droit non écrit¹, elle a aussi affirmé que la loi doit être, en tout état de cause, suffisamment accessible pour que les citoyens puissent régler leur conduite sur elle. La «loi» doit aussi être énoncée avec assez de précision pour que ceux qui lui sont assujettis puissent prévoir à un degré raisonnable les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé². Enfin dans le récent arrêt *Malone* il est rappelé que le droit de chaque État doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention, en particulier lorsque le pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret³.

-
1. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 26 avril 1979, série A. vol. 30, no 47.
 2. Ibid, no. 49 et arrêt du 25 mars 1983, Affaire Silver et autres, série A, vol. 61, nos. 87 et 88.
 3. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 2 août 1984, série A. vol. 82, no. 67.

II. RESPONSABILITÉ DES INDIVIDUS ET DES ORGANISMES PRIVÉS

Si la distribution des rôles à l'intérieur du Québec, au niveau des différents organes de la province est un exemple intéressant à méditer, il en est encore plus ainsi en ce qui concerne la seconde caractéristique de la Charte québécoise: l'assignation de responsabilités nettement définies à des individus et à des organismes privés dans le domaine du respect des droits de la personne.

Au plan international il existe, certes, quelques affirmations à ce sujet. Le préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme proclame que tous les individus et tous les organes de la société doivent s'efforcer, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect des droits et libertés. Toutefois, la Déclaration ne parle que d'enseignement et d'éducation et il est ajouté que les mesures progressives qui doivent assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives des droits et libertés fondamentaux doivent être «d'ordre national et international» — donc relèvent des États en droit interne comme sur le plan international. Plus significatif est l'article 29 de la même Déclaration:

«1. L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seule le libre et plein développement de sa personnalité est possible».

Les préambules respectifs des deux Pactes des Nations Unies reprennent l'idée dans des termes identiques:

«Prenant en considération le fait que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte...»

Toutefois, ces déclarations de principe ne sont pas développées par des dispositions qui en préciseraient la portée dans des situations concrètes. Il en est de même de la Convention américaine dont l'article 32 se contente de déclarer que

«Toute personne a des devoirs envers la famille, la communauté et l'humanité.

Les droits de chaque personne sont limités par les droits d'autrui, par la sécurité de tous et par les justes exigences du bien commun, dans une société démocratique».

La Convention européenne, elle, semble passer la question sous silence.

Il est d'autant plus intéressant de voir comment un document émanant de la législation interne, mais de portée générale et de caractère fondamental met en application le principe que des individus ont des responsabilités pour la mise en oeuvre des droits et libertés fondamentaux.

Le préambule de la Charte donne le ton en affirmant comme cela a été rappelé plus haut, que les libertés et droits fondamentaux de la personne doivent être garantis par la volonté collective. On peut s'interroger sur la portée de ce principe. Faut-il y voir une allusion au consensus de toute la population qui doit s'établir, notamment grâce à la Charte? En tout cas, on peut affirmer que toute la population — et non seulement les institutions — a le devoir collectif de faire respecter la Charte.

Une autre disposition du préambule rappelle un principe qui est aussi énoncé par des instruments internationaux: les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général. L'ensemble du préambule établit ainsi un équilibre entre les droits des individus et leurs responsabilités pour le respect des droits et libertés fondamentaux.

C'est sur ces fondements que se bâtit la formulation des droits et libertés. Elle est opposable aux institutions de l'État, mais elle contient aussi, au-delà des principes généraux, des prescriptions très précises quant aux devoirs des individus: on peut parler d'une véritable réglementation de responsabilités entre individus. C'est là une des principales originalités de la Charte et sa contribution à une réflexion générale sur la question de savoir qui est responsable pour le respect des droits de la personne.

Les exemples sont nombreux. L'article 2 est peut-être le plus significatif à cause de l'équilibre exemplaire entre droits de l'individu et ses devoirs:

«Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours. Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable».

D'autres dispositions reflètent également cet équilibre dans la répartition des droits et des responsabilités de l'individu. Ainsi, selon l'article 47 les époux ont, dans le mariage, les mêmes droits, obligations et responsabilités. Toutefois, l'équilibre ne peut pas toujours être appliqué: l'enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner (art. 39) sans que, bien entendu, on puisse exiger une contrepartie de lui. De même, les personnes âgées ou handicapées ont droit, sans réciprocité autre que le principe général du respect d'autrui, à la protection et à la sécurité que doivent leur apporter leur famille ou les personnes qui en tiennent lieu (art. 48).

Voici donc, formulés avec précision des droits que peuvent faire valoir des individus non pas envers l'État, mais envers d'autres individus. On remarquera que dans tous ces cas une simple abstention ne suffit pas mais qu'une attitude positive, c'est-à-dire des actes, peuvent être exigés. Nous sommes loin des conceptions libérales des droits de l'homme que l'on résumait en un devoir d'abstention de l'État.

Pourtant, le devoir de ne pas faire certaines choses ne peut pas être absent non plus lorsqu'il s'agit de régler l'attitude des individus. Il en est ainsi en particulier lorsqu'il s'agit de l'interdiction des discriminations de toutes sortes qui seraient fondées sur des motifs dont la liste est plus longue que celle prévue par des instruments internationaux en général: la Charte ajoute aux critères habituels de race, de couleur, de sexe, de langue, de condition sociale, de religion et de convictions politiques des précisions intéressantes à méditer: l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, l'origine nationale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap (art. 10).

Parmi les actes précis qui sont interdits comme comportant une discrimination — et qui peuvent être le fait d'individus autant que des organes de l'État — on peut en rappeler un certain nombre, particulièrement intéressantes:

- diffusion, publication ou exposition en public d'un avis, d'un symbole ou d'un signe comportant discrimination (art. 11);
- stipulation dans un acte juridique d'une clause comportant discrimination (art. 13);
- empêchement d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping et de caravaning et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles;
- discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, les conditions et le déroulement de l'emploi et dans tout ce qui touche l'emploi ainsi que la suspension et le renvoi (art. 16 et aussi art. 18 et 19);
- discrimination dans la participation à une association professionnelle (art. 17); etc.

La Charte prévoit aussi des sanctions aux atteintes illicites et intentionnelles à un droit ou à une liberté: la victime a le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice

moral ou matériel qui en résulte et l'auteur peut être condamné en outre à des dommages exemplaires par un tribunal (art. 49). Des sanctions pénales sont aussi prévues contre ceux qui se rendent coupables d'une infraction aux dispositions des articles 10 à 19 interdisant toute discrimination (art. 87 a); la responsabilité individuelle doit être appliquée même lorsque c'est une corporation qui commet une telle infraction (art. 88). Il est bien évident que ces sanctions «*erga omnes*» visent plus particulièrement les individus qui se seraient rendus coupables de telles violations des droits et libertés fondamentaux.

Enfin, la Commission des droits de la personne créée par la Charte québécoise peut également être appelée à intervenir dans des situations où la violation de la Charte émanerait d'un individu ou d'un groupement d'individus. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit d'une méconnaissance de l'interdiction de toute forme de discrimination (art. 10 à 19), mais aussi lorsque le droit de personnes âgées ou handicapées à être protégées contre toute forme d'exploitation ou à être protégées et assistées par leur famille ou par les personnes qui en tiennent lieu est en cause (art. 48). La Commission peut faire une enquête dans ces cas à la demande de l'intéressé ou de tout groupe de personnes (art. 69) comme de sa propre initiative (art. 73)⁴. Tout comme pour l'intervention directe de tribunaux, les organes étatiques auxquels une violation des dispositions spécifiées de la Charte serait reprochée sont visés au même titre que les individus.

CONCLUSION

Précisions quant aux différentes formes institutionnelles dans lesquelles l'autorité de l'État s'incarne, assignation expresse de responsabilités à des individus ou à leurs groupes et une certaine assimilation entre les premières et les derniers quant aux sanctions: il est certain que la simple lecture de la Charte québécoise apporte des éléments importants pour la mise en oeuvre effective des libertés et des droits fondamentaux. On pourrait même parler de modèle

4. V. le rapport présenté par J.B. MARIE au séminaire sur les moyens non judiciaires de protection et de promotion des droits de l'homme, organisé par le Conseil de l'Europe et l'Université de Sienne, les 28-30 octobre 1982, sur le rôle et les fonctions des commissions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, document H/Coll (82) 4 du Conseil de l'Europe, p. 23.

dans la réalisation concrète de grands principes proclamés au niveau universel et de plus en plus appliqués au plan régional et à l'intérieur des États. Ce passage des principes aux dispositions immédiatement applicables comporte en même temps une certaine mutation qualitative. Les grands principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les conventions internationales peuvent être considérés, pour la plupart, comme créant à la charge des États des obligations de résultat, soit par l'abstention soit par l'intervention, selon le cas. Il n'en est autrement qu'en ce qui concerne les garanties concernant la procédure devant des tribunaux. La Charte québécoise des droits de la personne, entièrement immergée dans la réalité de la vie d'une province transforme une partie de ces devoirs en obligations de comportement et les étend sous cette forme à des agents autres que ceux de l'État. L'exemple est à méditer, et, s'il y a lieu, à imiter.