

LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE CONDAMNÉE À L'ÉVOLUTION

par Me Jacques LACHAPELLE*

Les organisateurs de ce colloque sur la Charte des droits et libertés m'ont assigné le mandat de «clôturer» cette rencontre qui se voulait, suivant les termes du programme, «une invitation aux spécialistes et membres avertis du public à échanger autour d'un bilan et des perspectives pour une deuxième décennie».

Je dois vous avouer que je me sens mal à l'aise de mettre fin à ces intéressants et stimulants échanges; nous aurions plutôt le goût de continuer.

Mais clôturer veut aussi dire «enclorre» ces discussions. Je me sens aussi impuissant à parachever cet exercice; là aussi je préférerais le faire éclore plutôt que de l'enfermer.

Dans cette optique, je me permettrai de toucher un aspect de la Charte qui, s'il n'a pas été abordé au cours de cette rencontre, se situe dans la ligne de vos préoccupations. J'aimerais terminer cette rencontre et l'ouvrir sur d'autres avenues en m'entretenant avec vous sur la mise en oeuvre des droits et libertés au Québec.

Cette mise en oeuvre, elle appartient d'abord à chacun des individus puisque c'est le contrat social qui lie chaque personne dans cette société, elle est notamment la responsabilité du ministre de la Justice puisque la Charte en fait le ministre chargé de son application, elle est aussi du ressort des tribunaux qui sont chargés de l'interpréter.

Mais c'est plus particulièrement à la Commission des droits de la personne qu'on a confié le devoir et la responsabilité de défense et de promotion des droits contenus dans cette Charte. Nous avons abondamment parlé de la place de la Charte devant les tribunaux; nous avons recueilli les propos du ministre, nous pourrions consacrer ces derniers moments à la Commission des droits de la personne.

Comment aborder cette question, peut-être simplement en tentant de répondre à cette interrogation d'un député de l'Assemblée

* Président de la Commission des droits de la personne

nationale lors de la comparution de la Commission devant la Commission des institutions à l'automne dernier. Est-ce que la Commission des droits de la personne possède *une mesure* qui lui permette d'évaluer l'évolution des droits au Québec? (Il faut dire que l'organisme à la suite duquel nous avons comparu, l'Office de la protection du consommateur, avait développé des indicateurs quant à l'évolution de la consommation et des consommateurs du Québec.) La question est relativement simple, mais la réponse, vous l'admettrez avec moi, est plus compliquée. On peut tenter de la trouver en sondant la population — encore une fois — en examinant le sort que lui ont réservé les tribunaux, en relisant ce qu'en ont dit les journaux, journalistes, éditorialistes, depuis 10 ans.

Je voudrais tenter, quant à moi, de répondre à la même question posée autrement.

La Commission est-elle efficace, c'est-à-dire atteint-elle les objectifs qu'on lui a fixés? Répond-elle aux mandats qu'on lui a confiés?

Lors de la Commission parlementaire préparatoire à l'adoption de la Charte, tous étaient d'accord pour octroyer à la Commission de vastes pouvoirs, selon le modèle ontarien, comme l'avait suggéré 12 ans plus tôt Jacques-Yvan Morin. L'Assemblée nationale lui a donc confié ce double mandat: celui de la promotion et de la défense des droits.

Elle devenait ainsi un organisme de promotion, peut-être aussi de pression, entre les deux il n'y avait qu'un pas quelques fois l'instant d'un lapsus, même le Barreau la voyait jouer le rôle d'intermédiaire entre l'Assemblée nationale et la population. C'est ainsi que plusieurs voudraient qu'elle prenne publiquement position sur tous les sujets des droits humains, qu'elle dénonce à haute voix les entorses à la Charte tout en lui demandant d'enquêter et de décider en toute impartialité et avec toutes les apparences d'impartialité sur les cas qui lui sont soumis en semblable matière.

Du même souffle, on lui a quelques fois reproché son inaction, d'autres fois ses interventions publiques.

Je crois quant à moi si l'on en juge sur la crédibilité qu'on accorde à la Commission qu'elle s'est noblement acquitté de cette périlleuse mission.

Cette vaste mission de promotion et de défense des droits s'est précisée dans la Charte par des devoirs plus spécifiques qu'on retrouve à l'article 67 et à l'article 86.3.

Là aussi c'est à large trait qu'on dresse son mandat laissant toute latitude pour ensuite organiser sa structure et sa vie interne. On lui a ainsi conféré le devoir:

- d'informer et d'éduquer
- de critiquer les lois
- de diriger et d'encourager les recherches
- et d'enquêter.

Je voudrais dans ces quelques minutes qui me sont réservées, passer en revue ces mandats et nous interroger sur les résultats obtenus, étant bien conscient qu'on ne fait pas une telle évaluation dans un temps aussi restreint. Je m'y engage toutefois, sachant bien qu'il me restera plus d'interrogations que de réponses.

Son premier devoir, c'est celui d'assurer la connaissance des droits. Déjà, les premiers Commissaires appréhendaient cette obligation «un devoir difficile pour la Commission». D'autant plus qu'il fallait aussi faire oeuvre d'éducation. Ce mandat est vaste et généreux comme la Charte, dans son incommensurabilité, il est difficile de mesurer les résultats.

Depuis son origine, la Commission a répondu à 200 000 demandes d'information. Plus de 2 500 000 publications ont été distribuées. Plus de 1000 rencontres d'information ont été organisées. 1000 entrevues ont été accordées à la presse écrite et électronique. La Commission est intervenue dans les écoles où elle a distribué 450 000 exemplaires de Guide des jeunes.

Ces chiffres sont impressionnants.

Si on additionne le tout, on pourrait croire qu'on a rejoint en dix ans une partie importante de la population. Celle qui grandit, qui vieillit, celle qui travaille, celle qui est victime de discrimination ou celle qui discrimine.

De fait, la Commission est bien connue au Québec, nous dit un sondage de la firme OPTIMUM. Elle se classe bonne deuxième après l'Office de la protection du consommateur. La hiérarchie est respectée, les biens d'abord, les droits ensuite!

Optimum nous révèle aussi que si les citoyens connaissent la Commission, ils sont peu familiers avec la Charte québécoise. Pour l'ensemble des citoyens, il y a peu de distinction entre la Charte canadienne et la Charte québécoise, la Déclaration universelle des droits. Si, comme le signale André Morel, la Charte des droits et libertés a toujours été jusqu'à maintenant pour les juristes en situation de paradoxe, il ne faudra pas se surprendre que les citoyens ne puissent se retrouver dans ce dédale des droits. Par voie de

conséquence, il ne faudra pas aussi s'inquiéter que la Commission des droits de la personne n'ait pas réussi à éclairer ces ambivalences auprès de la population.

La Charte québécoise a-t-elle changé le monde québécois?

Qu'on songe aux réactions de la population sur le Sida, à l'intolérance manifestée par l'arrivée des réfugiés dans cette terre d'accueil qu'est le Québec et qu'on relise les propos du Major Garneau lors de l'ouverture des États généraux sur l'éducation... Le moins qu'on puisse dire c'est que si la Commission a rempli son mandat, elle ne l'a pas encore terminé.

La promotion et la défense des droits ne va pas non plus sans *se faire critique*, plus particulièrement des actions gouvernementales et des lois du Québec. Le premier Président, René Hurtubise, disait que la Commission se devait d'être «le chien de garde» des droits et libertés au Québec.

Ici aussi, nous avons plus de questions que de réponses.

Jusqu'à quel point les quelques centaines de recommandations acheminées au gouvernement du Québec ont-elles eu un écho favorable à l'Assemblée nationale?

La Commission doit-elle, pour remplir ce mandat, comparaître devant les commissions parlementaires pour critiquer des lois qu'elle devra ensuite appliquer?

Les opinions divergent selon le point de vue où l'on se place, suivant qu'on est dans l'opposition ou au pouvoir, et selon que l'on passe de l'opposition au pouvoir.

Ce chien ne fait-il qu'aboyer? Il est sûrement trop tôt pour connaître l'influence véritable de la Commission sur la législation; c'est souvent beaucoup plus tard que les critiques, commentaires et recommandations émis par la Commission réussissent à se frayer un passage à travers les préjugés pour un jour triompher.

Dans son rôle d'analyste et de critique, l'importance de la recherche est primordiale. Cette recherche qui s'est toujours défendue d'être seulement théorique et refermée sur la Commission s'est cependant élevée au-dessus du cas par cas et en s'appuyant sur une approche multidisciplinaire. Muriel Garon a sans doute raison de nous tracer les voies de l'avenir dans une approche intégrée de la discrimination.

Mais le rôle dévolu à la Commission dans le domaine de la recherche est cependant beaucoup plus important que celui qu'elle

a occupé jusqu'à maintenant puisqu'elle doit aussi, selon les mots mêmes de la Charte, «encourager» la recherche.

Force nous est d'admettre qu'avec ses modestes moyens, elle n'a pas rempli ses obligations.

Je me réjouis cependant qu'aujourd'hui — c'est probablement une première — la Commission se voit associée à l'Université de Sherbrooke pour que se réalise un échange aussi fructueux que prometteur.

Mais s'il y a cette recherche qui se veut plus théorique, il y a cette autre qui se passe au quotidien.

Le mandat le plus apparent ou le mieux connu est sans doute celui de l'enquête, auquel on a greffé celui de la médiation, si bien que l'on ne sait plus très bien si les enquêteurs sont des enquêteurs-médiateurs ou des médiateurs-enquêteurs.

Le législateur voyait sûrement dans ce rôle de médiation un instrument pédagogique qui inciterait les protagonistes à tenter d'apporter une solution à leur conflit, dans le respect mutuel plutôt que par l'imposition d'une amende. Tout au long de sa brève histoire, la Commission s'est énorgueillie d'avoir amené les parties à solutionner leurs litiges dans des proportions variant d'une année à l'autre de 50 à 90%.

La Commission a reçu depuis l'ouverture de ses bureaux quelque 7 500 dossiers d'enquête. Devrait-on mesurer son efficacité par le nombre de plaintes qu'elle a jugé fondées? On a bien raison de ne voir là un indicateur de performance quoique plusieurs chez les groupes victimes s'inquiètent qu'on acquiesce si peu souvent à leur requête. Cela découle peut-être plus de la faiblesse de nos moyens d'enquête que de la valeur intrinsèque des plaintes.

Nous ne sommes plus à l'époque de la discrimination flagrante qui apparaissait en noir sur blanc dans la rubrique des petites annonces — homme demandé — La discrimination s'est faite subtile. Malgré la sagacité de nos enquêteurs et la perspicacité des Commissaires, on constate souvent que la prépondérance de la preuve est difficile à démontrer.

C'est ainsi qu'on en vient à se demander si on ne devrait pas privilégier des méthodes d'enquête plus globales comme celle initiée dans l'industrie du Taxi, et cette autre qu'on se prépare à entreprendre de manière différente dans le logement.

C'est aussi dans cette optique qu'on s'interroge sur la pertinence de l'ouverture extrême de l'article 69 de la Charte qui exige

que la Commission fasse enquête dès qu'on allègue une discrimination illicite. N'y aurait-il pas lieu qu'ici aussi on applique l'adage «De minimis non curat praetor» et qu'on oriente davantage les énergies dans des dossiers qui ont une plus grande portée.

Ici encore, en remplissant son mandat d'enquête, enquêteurs et Commissaires sont constamment tiraillés par cette double mission de défense et de promotion.

Un jour la Commission «accueille» les victimes, le lendemain, elle décide de la responsabilité de la plainte, elle enquête ensuite en toute impartialité pour y faire la lumière, décide du bien-fondé de la plainte, tente une médiation de manière à régler le différend, décide de son propre chef si elle doit poursuivre devant les tribunaux, prend fait et cause et devient sans vergogne l'avocat du plaignant. Admettez avec moi qu'il n'est pas facile de jouer sur tous ces tableaux, sans ressentir angoisse et vertige. Un tribunal des droits de la personne nous rendrait-il plus serein?

C'est sur ce sentiment d'inconfort que se termine mon tour de piste sur ce qu'a été la Commission depuis 10 ans. Comme le suggère Peter Druker, si on juge de la santé d'une organisation par les maladies qu'elle n'a pas, on peut aussi conclure que si elle a quelques fois des malaises, elle n'a pas attrapé toutes les maladies.

Mais il ressort de ces propos et de ceux que vous avez énoncés qu'il nous faudra à brève échéance reprendre cette réflexion et aussi chercher les voies de solution, afin que «l'on reconnaisse à cette Charte des traits propres et sa personnalité». Que l'on commence à fournir des réponses à quelques unes des importantes questions qui éclaireront ce concept d'égalité, qu'on établisse fermement les moyens de lutte à la discrimination systémique si l'on veut que le 20ème anniversaire de la Charte québécoise soit celui de la concrétisation d'une réelle égalité en emploi non seulement pour les femmes mais pour tous les citoyens du Québec.

Il faudra aussi refaire le point sur le rôle qu'on entend faire jouer à la Commission des droits de la personne du Québec. Cette confirmation sociale est importante, sinon elle risque de tomber sous le jugement de quelques comités de sages qui pourraient faire croire qu'elle doit disparaître parce qu'elle a atteint — ou qu'elle n'a pas atteint — les objectifs qu'on lui a tracés. Pour ma part, je crois plus que cette Commission, comme les droits qui l'animent, est condamnée à l'évolution.

Je suis bien conscient que c'est autour de tables semblables qu'on établit les premières réflexions et qu'on trouvera la route de

cette évolution pour dégager un consensus social, mais il faudra aussi sortir des campus pour que la population tout entière y participe.

Je voudrais, en terminant, féliciter les initiateurs de ce projet et formuler le voeu que cette coopération se renouvelle avant le 20ème anniversaire.