Mémoire à propos de la

Révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

Décembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire à propos de la Révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

AVANT-PROPOS . . . . . - ii -

I. INTRODUCTION 1

II. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL ET INTERPRÉTATION 3
- A. Les normes internationales en matière de droits de la personne 3
- B. Les « limites raisonnables » 4
- C. La capacité du Tribunal de décréter le caractère inopérant de la loi . . 4

III. MOTIFS 6
- A. Une liste ouverte de motifs 6
- B. Identité sexuelle 7
- C. Condition sociale 7
- D. Langue 9

IV. EXCEPTIONS/MOYENS DE DÉFENSE 9
- A. Moyens de défense fondés sur des exigences professionnelles justifiées et sur des motifs justifiables (et obligation d'accommoder correspondante) 9
- B. Programmes de promotion sociale 10

V. MESSAGES DE PROPAGANDE HAINEUSE 11

VI. LES PARTIES 11
- A. L'employeur successeur 11
- B. Plaintes pour des actes survenus à l'extérieur du pays 13
- C. Qui peut déposer une plainte? 14

VII. PROCÉDURE 15

A. Vue d'ensemble 15
B. Choix de l'instance compétente 20
C. Les mesures de redressement provisoire 21
D. La médiation 22
E. Période de prescription 23
F. Procédure de divulgation 23
G. Recours 24
H. La médiation devant le Tribunal 25
I. Approbation et exécution des règlements à l'amiable 25

VIII. LES FONCTIONS DÉVOLUES À LA COMMISSION 26
A. L'éducation et la communication 27
B. Directives 27

IX. COMPOSITION DU TRIBUNAL 27

X. CONCLUSION 27

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 36 000 juristes, avocat(e)s, notaires, professeur(e)s et étudiant(e)s en droit dans l'ensemble du Canada. L'Association s'est fixé comme objectifs prioritaires l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par un groupe de travail de l'Association du Barreau canadien; le bureau national a fourni son assistance par le biais de la Direction de la législation et de la réforme du droit. Le groupe de travail se composait des membres de la Section de droit administratif, de la Section du droit constitutionnel et des droits de la personne, de la Section du droit du travail et de l'emploi, de la Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté, du Comité permanent sur l'égalité et de la Conférence sur l'orientation et l'identité sexuelles. La Section des mécanismes de règlement des conflits a également apporté son point de vue au groupe de travail. Ce mémoire a été ensuite examiné par le Comité de législation et de réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de l'Association du Barreau canadien.

Mémoire à propos de la Révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

I. INTRODUCTION

L'Association du Barreau canadien (l'ABC) se réjouit d'avoir été invitée à présenter ses observations au comité chargé de réviser la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la *Loi*). L'ABC se consacre à promouvoir l'égalité dans le système de justice, ce qui implique l'élimination de la discrimination dans la loi et dans l'administration de la justice. Elle a déjà commandé des études approfondies sur la discrimination sexuelle au sein de la profession juridique[1] et sur la discrimination raciale dans la profession juridique[2]. Elle a également adopté des positions officielles sur des questions relatives aux droits de la personne tant à l'échelon fédéral qu'aux niveaux provincial et territorial et a lancé des projets de réforme fondés sur ces positions.

Dans le cadre des procédures intentées en matière de droits de la personne, les membres de l'ABC sont amenés à représenter des plaignant(e)s comme des intimé(e)s. Il en découle forcément une divergence de points de vue sur certaines questions. Et en particulier, la Section nationale du droit du travail et de l'emploi, dont les membres représentent des directeur(trice)s d'entreprises, des syndicats et des employé(e)s, a exprimé des réserves au sujet de plusieurs des propositions émises dans ce mémoire sans parvenir à un consensus sur ces questions. Leurs observations, que nous reprenons tout au long du texte, indiquent donc que l'on ne peut élargir la

---

1 ABC *: Les assises de la réforme : Égalité, diversité et responsabilité, Le rapport sur l'égalité des sexes dans la profession juridique* (1993).

2 ABC : *L'égalité raciale dans la profession juridique canadienne* (1999).

portée de la *Loi* tant que la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal canadien des droits de la personne ne sont pas en mesure de traiter tous les cas qui leur sont soumis de manière à la fois équitable et expéditive. Le Comité de révision devrait donc, au cours de ses délibérations, accorder à ces questions cruciales toute l'importance qu'elles méritent.

Cependant, de tous les côtés, on s'entend pour reconnaître que la procédure de traitement des plaintes est un mécanisme de piètre efficacité. Ceci serait dû, en partie, au fait que la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) ne bénéficie pas des ressources suffisantes pour accomplir ses fonctions comme il se doit. On constate tout particulièrement cette réalité dans les régions éloignées du centre du Canada où l'absence de financement a abouti à la diminution, voire à l'élimination, de la présence de la Commission. On ne saurait trop insister sur la nécessité pour la Commission de servir plus efficacement les régions éloignées. Il serait par conséquent erroné d'élargir le rôle ou l'autorité de la Commission et du Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) sans auparavant restructurer à fond la procédure de traitement des plaintes et/ou sans accorder à la Commission des fonds suffisants pour lui permettre de fonctionner adéquatement. Nous proposons ci-dessous plusieurs méthodes en vue de restructurer cette procédure.

La célérité de la procédure de traitement des plaintes en droits de la personne est une préoccupation majeure pour les plaignant(e)s, les intimé(e) et leurs représentant(e)s. Toutes les parties sont frustrées par la lenteur avec laquelle la Commission traite et décide de leurs plaintes. Cette question de rapidité a également une influence sur la crédibilité de la procédure. Bon nombre d'avocat(e)s conseillent à leurs client(e)s de ne pas déposer de plainte en droits de la personne en raison de la longueur et de la complexité de la procédure. Par ailleurs, de nombreux plaignants et plaignantes potentiels finissent par décider d'eux-mêmes de ne pas déposer de plainte en droits de la personne après avoir découvert la lenteur de la procédure. D'autre part, dès le dépôt de la plainte, les intimé(e)s (en général des employeurs) peuvent avoir à verser des sommes considérables pendant une période prolongée pour satisfaire la plainte.

L'objectif ultime d'une loi en matière de droits de la personne est de veiller à prévenir toute forme de discrimination et de l'éliminer lorsqu'on en constate la présence. La discrimination peut, cependant, prendre diverses formes : volontaire ou involontaire, directe ou par suite d'un effet préjudiciable; la discrimination individuelle, collective ou systémique. Les stratégies nécessaires pour réaliser cet objectif présentent, par conséquent, de multiples facettes. La discrimination systémique nécessite une approche systémique en matière d'enquête et de recours de nature systémique[3]. Cependant, la *Loi*, elle, ne devrait pas adopter une approche systémique au détriment des cas individuels. De plus, l'éducation et la communication sont des éléments importants pour prévenir la discrimination avant qu'elle ne surgisse et l'on ne devrait pas occulter ces éléments dans l'étude du contexte général.

II. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL ET INTERPRÉTATION

A. Les normes internationales en matière de droits de la personne

Il existe de nombreux instruments de protection internationale des droits de la personne auxquels le Canada a adhéré, notamment le *Pacte international relatif aux droits civiques et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes*, la *Convention relative aux droits de l'enfance* et la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. La terminologie employée dans la *Loi* devrait autant que possible traduire ces normes internationales. Nous recommandons, par conséquent, de modifier le préambule de la *Loi* pour y ajouter un rappel des obligations du Canada en matière de droits internationaux de la personne. Cet énoncé aiderait à interpréter la *Loi* d'une manière conforme à ces obligations. En outre, il faudrait

---

3 La Section nationale du droit du travail et de l'emploi n'est pas d'accord avec cette affirmation estimant que des enquêtes et des recours systémiques seraient peut-être trop généraux et constitueraient une forme d'ingérence abusive.

procéder à une révision périodique de la *Loi* pour vérifier si elle respecte bel et bien ces ententes internationales et y apporter des modifications en conséquence.

B. Les « limites raisonnables »

La *Loi* ne devrait pas renfermer une disposition relative aux « limites raisonnables ». Les moyens de défense généraux actuellement prévus par la *Loi,* telles que les exigences professionnelles justifiées ou les motifs justifiables, réalisent déjà l'équilibre entre les droits individuels de la personne et les intérêts légitimes des intimé(e)s. Les tests prévus dans le cadre de ces moyens de défense comprennent déjà un examen du caractère de nécessité raisonnable[4]. Ajouter une disposition prévoyant des « limites raisonnables » ferait, par conséquent, double emploi et imposerait en outre des restrictions inutiles aux droits fondamentaux de la personne[5].

C. La capacité du Tribunal de décréter le caractère inopérant de la loi

Il arrive que, dans le cadre des procédures intentées en matière de droits de la personne, des intimé(e)s représentant le gouvernement tentent de justifier une disposition discriminatoire en soutenant que les lois ou les règlements l'autorisent. Pour respecter la jurisprudence de la Cour suprême du Canada à propos du statut *quasi*-constitutionnel de la législation des droits de la personne,[6] une législation ne devrait pas avoir préséance sur la *Loi* à moins que cela ne soit expressément énoncé. Compte tenu de cette jurisprudence, le Tribunal devrait avoir le droit de décider que la *Loi* prévaut sur une autre législation, ce qui aurait pour effet de rendre l'autre loi inopérante. Ce pouvoir conféré au Tribunal devrait être énoncé dans la *Loi*.

Il est plus difficile de savoir si le Tribunal des droits de la personne devrait être habilité à déclarer une législation sans effet lorsqu'elle contredit la *Charte des droits et libertés*. En conférant ce pouvoir au Tribunal, on risquerait d'élargir grandement

---

4 *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) c. B.C.G.S.E.U.*, Dossier n° 26274, le 9 septembre 1999 (C.S.C.).

5 Lors de son Assemblée annuelle en 1996, le Conseil de l'ABC a adopté la résolution 96-04-A, laquelle rejette le recours à une disposition sur les « limites raisonnables ».

6 Par ex. *Craton c. Winnipeg School Division*, [1985] 2 R.C.S. 150.

la portée de la *Loi*, en particulier lorsque l'objectif visé par la contestation en vertu de la *Charte* concerne une disposition limitative de la loi elle-même. Ce qui soulève des craintes relativement aux ressources disponibles, tel qu'exposé ci-dessus. Devrait-on augmenter la charge de travail de la Commission et du Tribunal, alors qu'ils parviennent déjà à peine à accomplir la totalité de leurs nombreuses tâches? Également, la possibilité d'intenter des contestations en vertu de la *Charte* est préoccupante pour les intimé(e)s en raison de l'incertitude et de la portée de leurs obligations en vertu de la *Loi*.

D'autre part, si le Tribunal était habilité à décider que la *Loi* a préséance sur une autre législation, il semblerait étrange que la *Charte* ne lui confère pas un pouvoir semblable. On note en outre une certaine anomalie dans le fait que le Tribunal - contrairement aux commissions des relations de travail et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié - soit précisément chargé d'examiner les questions relatives aux droits de la personne, alors même que les tribunaux ont statué que ces autres commissions étaient investies des pouvoirs en vertu de la *Charte* mais pas le Tribunal. Du point de vue du(de la) plaignant(e), il ou elle n'est pas obligé(e) d'intenter une action en justice, mécanisme coûteux et interminable, pour contester ou faire reconnaître la validité de la législation avant de déposer une plainte.

Nous estimons que le Tribunal devrait être habilité à interpréter et appliquer la *Charte*, ce qui sous-entend le pouvoir de déclarer inopérante une législation contraire à la *Charte*.

La Section nationale du droit du travail et de l'emploi n'est pas parvenue à un consensus sur cette proposition. Certains membres abondent dans le sens de la Cour suprême du Canada qui a statué que l'expertise d'un tribunal en droits de la personne relève de l'examen des faits et de la prise de décisions dans le contexte des droits de la personne. Son pouvoir ne s'étend pas aux questions générales de droit, telles que les décisions relatives à la *Charte* qui tombent, en dernier ressort, sous la compétence

de la magistrature provinciale[7]. En outre, la Cour a jugé que, dans ce contexte, le Tribunal n'est pas outillé pour traiter des questions relatives à la *Charte* et qu'en l'autorisant à s'en occuper, cela ne contribuerait en rien à augmenter l'efficacité ou la rentabilité du système. Ce qui est d'autant plus vrai qu'une demande de révision judiciaire suivra presque systématiquement la déclaration d'invalidité émise par le Tribunal[8].

III. MOTIFS[9]

A. Une liste ouverte de motifs

On a suggéré d'élargir la liste des motifs de discrimination, sans doute en adoptant une approche de style « motifs analogues » semblable à l'article 15 de la *Charte*. Ce qui rendrait la *Loi* plus compatible avec l'article 15. En faisant correspondre les motifs avec l'esprit de l'article 15, on éviterait ainsi l'avalanche des litiges coûteux destinés à ajouter des motifs non prévus par la *Loi*[10]. La *Loi* pourrait ainsi évoluer au rythme de l'évolution de la compréhension qu'à la société de la discrimination et de sa sensibilisation aux groupes défavorisés et vulnérables.

D'autre part, en ajoutant des motifs de discrimination, les préoccupations soulevées plus tôt surgissent à nouveau en ce qui a trait au surcroît de travail ainsi imposé à la Commission et au Tribunal, dont les ressources sont déjà insuffisantes. On peut s'attendre à une hausse du nombre de plaintes, les plaignant(e)s essayant d'ouvrir davantage encore la liste des motifs. Par exemple, l'expression « motif analogue » comprend-elle le statut d'un(e) employé(e) de la Fonction publique, un(e) employé(e) à temps partiel ou un membre des Forces armées? Du point de vue de

---

7 *Mossop c. Canada*, [1993] 1 R.C.S., 554.

8 *Cooper c. Canada*, [1996] 3 R.C.S., 854.

9 Hormis l'ajout de l'identité sexuelle, la Section nationale du droit du travail et de l'emploi s'oppose à l'élargissement de la liste des motifs de discrimination ou une liste ouverte. Selon la Section, le temps n'est pas opportun pour conférer des pouvoirs élargis à la Commission, car cette dernière doit au préalable être en mesure de s'occuper de tous les cas qui lui sont soumis avant de pouvoir assumer d'autres fonctions.

10 Comme ce fut le cas, par ex., pour l'arrêt *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S., 493.

l'intimé(e), on peut craindre que cela n'accroisse son incertitude quant à la nature et à la portée de ses obligations.

Nous estimons que la *Loi* devrait prévoir une liste de motifs ouverte. Si cela est fait, il faudrait clairement stipuler que les autres motifs doivent être « analogues » à ceux de la liste qui y figure déjà. Ainsi, le problème de l'incertitude serait en grande partie éliminé.

B. Identité sexuelle

Il faudrait ajouter l'identité sexuelle comme motif de discrimination illicite. Bien que tout individu possède une identité sexuelle, certaines personnes (que l'on appelle communément les « transsexuel(le)s ») ont une identité sexuelle, qu'elle soit féminine ou masculine, qui ne correspond pas avec leur physiologie. Les transsexuel(le)s font l'objet de discrimination et d'ostracisme dans notre société, et on devrait modifier la *Loi* de façon à assurer leur protection.

D'après certains arrêts de jurisprudence, l'identité sexuelle est comprise sous les termes « sexe » ou « orientation sexuelle »[11]. Cependant, on peut arguer qu'il existe une distinction d'importance entre l'orientation sexuelle (laquelle détermine vers quel sexe vous êtes attiré(e)) et l'identité sexuelle (qui détermine la façon dont vous vous considérez). De plus, un tribunal pourrait interpréter le motif « sexe » comme comprenant exclusivement le corps physique de la personne contrairement à son identité propre. Nous hésitons toutefois à laisser la question à la discrétion du Tribunal et recommandons, par conséquent, d'ajouter ce motif spécifique à la *Loi*.

C. Condition sociale

L'ABC abonde dans le sens de certains groupes qui revendiquent un recours spécifique contre la discrimination subie par des personnes démunies, car cette discrimination a de graves répercussions sur ces personnes et leurs familles qui sont

---

11 Voir, par ex. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Maison des Jeunes*, Dossier nº 500-53-000078-970, le 2 juillet 1998 (Trib. Qué.).

parmi les êtres les plus vulnérables et les plus défavorisés de notre société. Les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté devraient pouvoir bénéficier des ressources sociales de base, dont certaines sont énumérées dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* que le Canada a ratifié. En réalité, il est évident que lorsqu'une personne ne peut satisfaire ses besoins vitaux, soit la nourriture, les vêtements et un abri, sa capacité à exercer d'autres droits civiques est sérieusement compromise.

Bien que la discrimination à l'égard des personnes pauvres se traduise, en général, par un refus de louer un appartement ou autres comportements de cet ordre qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission fédérale, l'ajout de la condition sociale comme motif de discrimination dans la *Loi* fédérale diffuserait un important message à l'échelle nationale selon lequel la discrimination est inacceptable. Cette mesure pourrait en outre procurer des avantages tangibles aux personnes démunies en termes de services financiers, de logements subventionnés par le fédéral et de politiques de prêts hypothécaires ou d'avantages sociaux accordés par le gouvernement fédéral.

En général, les motifs reliés à ce type de discrimination sont regroupés sous la rubrique « condition sociale », le terme utilisé dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*. Dans cette province, on a interprété l'expression condition sociale comme comprenant ceux ou celles qui occupent une place définie au sein de la société à la suite de circonstances particulières telles que le revenu, le métier et l'instruction. Cette expression comprend des personnes socialement défavorisées comme les prestataires de l'assurance sociale et les sans-abri. D'autres provinces interdisent la discrimination fondée sur les « sources de revenus » (l'Alberta, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse), les « prestations d'assistance publique » (l'Ontario et la Saskatchewan) et « l'origine sociale » (Terre-Neuve). Selon nous, l'expression « condition sociale », en soi et en l'absence d'un contexte explicatif, est trop vague. Pour éviter toute confusion, nous jugeons préférable d'ajouter à la définition de « condition sociale » des exemples pour illustrer la véritable signification de cette expression.

D. Langue

La langue devrait être ajoutée comme motif de discrimination illicite. Ce qui serait conforme à la tradition canadienne visant à protéger les minorités linguistiques. Les particularités linguistiques d'une personne font partie intégrante de son identité et de sa personnalité. La discrimination infligée à une personne en raison de sa langue peut être tout aussi arbitraire et personnelle que n'importe quel autre type de discrimination. La « langue » ne viserait pas uniquement les deux langues officielles, mais d'autres langues également. Le Québec et d'autres provinces ont également pris des mesures pour lutter contre la discrimination fondée sur la langue. En 1998, au Québec, les causes portant sur la « langue » représentaient environ 1,6 pour cent du nombre total des plaintes déposées.

La protection contre la discrimination fondée sur la langue devrait dépendre de l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi, on veillerait à ce que la politique du gouvernement fédéral visant à promouvoir l'emploi des deux langues officielles au sein de ses institutions ne fasse pas l'objet de plaintes. Selon nous, des politiques semblables adoptées par des employeurs régis par le fédéral seraient adéquatement protégées par l'exception prévue par la *Loi* concernant « les programmes de promotion sociale ».

IV. EXCEPTIONS/MOYENS DE DÉFENSE

A. Moyens de défense fondés sur des exigences professionnelles justifiées et sur des motifs justifiables (et obligation d'accommoder correspondante)

Il ne faut pas modifier ces moyens de défense, car ils ont été créés et améliorés au fil du temps et des décisions rendues par les tribunaux judiciaires et administratifs et par les arbitres en matière de relations de travail. Les avocat(e)s sont donc parfaitement familier(ère)s avec ces défenses, et en les modifiant on sèmerait la confusion dans le milieu des droits de la personne. En outre, ces moyens de défense ont, en général, été interprétés de manière à réaliser l'équilibre entre les droits des

plaignant(e)s et les intérêts légitimes des intimé(e)s. Ces défenses sont d'une acception suffisamment générale pour englober un vaste éventail de situations.

À l'heure actuelle, le fardeau de la preuve revient à l'intimé(e) qui doit démontrer le caractère normal (de bonne foi) de l'exigence professionnelle imposée et qu'il(elle) a dûment rempli son obligation d'accommoder le(la) plaignant(e). L'intimé(e) est habituellement la personne la mieux placée pour connaître la nature du milieu de travail, les options dont elle dispose et les motifs de sa décision. Concernant la suggestion de faire de l'obligation d'accommoder une obligation positive pour les employeurs en l'intégrant aux interdictions, nous craignons que cette mesure finisse par renverser le fardeau de la preuve en matière de droits de la personne de l'intimé(e) vers le(la) plaignant(e) ou la Commission.

B. Programmes de promotion sociale

L'objectif principal visé par la *Loi* est d'assurer une protection aux groupes défavorisés et vulnérables de notre société. La création de programmes de promotion sociale fait en sorte de favoriser, et non pas contrecarrer, cet objectif. Il serait illogique de promouvoir l'égalité pour les groupes défavorisés tout en permettant que ces programmes fassent l'objet de plaintes en droits de la personne. On devrait encourager les intimé(e)s à promouvoir une égalité de fond au sein de leurs institutions respectives. Cette exemption devrait rester dans la *Loi*.

Certes, il est possible que l'exception relative à la « promotion sociale » soit employée à mauvais escient. Nous recommandons, par conséquent, de circonscrire cette exception d'une manière similaire au *Code des droits de la personne*[12] du Manitoba, c'est-à-dire que le programme doit se fonder sur l'un des motifs protégés; il doit chercher à améliorer le sort des personnes désavantagées et être conçu de manière à pouvoir réaliser cet objectif dans des limites raisonnables.

---

12 *C.C.S.M.* c. *H175*, art. 11.

V. MESSAGES DE PROPAGANDE HAINEUSE

La propagande haineuse dirigée contre des groupes en particulier continue d'être un problème au Canada. Il existe une multitude de moyens pour diffuser des messages de haine, dont la plupart tombent sous la compétence fédérale, soit le téléphone, la radio et la télévision, l'Internet, le courrier postal et l'importation transfrontalière.

Hélas, cependant, les juridictions en vertu desquelles on dispose de recours contre la propagande haineuse sont aussi variées que les moyens de diffusion. Par exemple, la distribution par voie téléphonique est régie par la *Loi* et on cherche actuellement à savoir si la propagande haineuse via Internet s'inscrit dans cette catégorie. La diffusion radiotélévisée est, quant à elle, régie par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadien en vertu de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion et les télécommunications*. Pour ce qui est du courrier postal, ce sont des tribunaux *ad hoc* qui tranchent la question en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. L'importation de matériel haineux est supervisée par les agent(e)s des douanes en vertu de la *Loi sur les douanes* et la procédure d'appel qui y est prévue. La portée de la protection ainsi garantie et l'efficacité des recours prévus varient également selon chacune des dispositions visées.

La compétence applicable aux recours de nature civile en matière de propagande haineuse devrait être expressément énoncée dans la *Loi*, de sorte que ceux et celles qui sont familiers avec les questions de droits de la personne disposent des moyens de faire appliquer la loi. Cette mesure favoriserait en outre une plus grande uniformité dans l'application de la loi et des mesures de redressement. Il faudrait également clarifier la *Loi* de façon à y inclure spécifiquement la propagande haineuse diffusée sur Internet.

VI. LES PARTIES

A. L'employeur successeur

Lorsqu'un employeur vend ou transfère l'ensemble ou une partie de son entreprise, la législation qui régit les normes d'emploi et les relations de travail prévoit en

général que l'acquéreur ou le(la) cessionnaire assume automatiquement les obligations de son prédécesseur en matière de conditions de travail. La justification de ce principe réside dans le fait que la vente ou la cession ne modifie en rien les conditions de travail quotidiennes de l'employé(e). Dans une telle situation, les employé(e)s ne constatent pas dans leur travail de différences découlant du changement de propriétaire et n'ont, par conséquent, aucune raison de soupçonner un changement dans les obligations que le nouvel employeur a envers lui ou elle. Les dispositions relatives au rachat d'une entreprise prévoient également une mesure dissuasive à l'intention des employeurs désireux de céder leur entreprise dans le seul but d'échapper à leurs obligations envers leurs employé(e)s. Enfin, les lois sur les relations de travail sont assez prévoyantes sur le plan des mesures de redressement, ainsi l'existence des responsabilités incombant au successeur habilite les plaignant(e)s à recourir à des moyens plus efficaces pour faire valoir leurs droits, qu'il s'agisse d'une ordonnance de faire cesser ou de s'abstenir, d'une autre forme d'ordonnance obligatoire qui lie l'employeur pour l'avenir ou encore de dommages-intérêts. Cette dernière solution peut être particulièrement utile lorsque le(la) précédent(e) propriétaire devient insolvable.

Il peut être, par ailleurs, assez difficile pour l'acquéreur ou le(la) cessionnaire d'une entreprise de connaître avec précision le niveau de responsabilité incombant au(à la) précédent(e) propriétaire (pour s'acquitter de son obligation de « diligence raisonnable ») particulièrement lorsqu'aucune plainte en droits de la personne n'a été déposée. Des questions concernant la responsabilité en application des normes de travail ou de la législation en matière de relations de travail sont plus aisées à identifier et à évaluer qu'une question de discrimination. En réalité, le(la) propriétaire précédent(e) peut même ignorer qu'un acte discriminatoire a eu lieu au moment de vendre ou de céder son entreprise.

Notre groupe est, dans l'ensemble, d'avis que la *Loi* devrait renfermer une telle disposition pour les cas de plaintes fondées sur des actes discriminatoires en milieu de travail. La Section nationale du droit du travail et de l'emploi n'est cependant pas d'accord avec cette proposition.

B. Plaintes pour des actes survenus à l'extérieur du pays

En vertu de l'article 66, la *Loi* lie le gouvernement fédéral mais, dans les faits, elle ne s'applique pas à tous les actes du gouvernement. Elle ne s'applique pas, par exemple, aux actes du gouvernement survenus à l'extérieur du Canada contre des personnes qui ne sont ni résident(e)s permanent(e)s, ni citoyen(ne)s canadien(ne)s. Cette situation survient en général dans les bureaux de visas et dans les consulats situés à l'étranger. À l'heure actuelle, les personnes résidant à l'étranger et ayant subi une forme de discrimination lors de la présentation de leur demande d'immigration pour le Canada ne peuvent déposer de plainte en droits de la personne.

Selon nous, il faudrait abroger cette limitation dans la *Loi* et autoriser les personnes désireuses de venir s'installer au Canada, dont le statut d'immigrant(e)s a été refusé pour des motifs discriminatoires, à intenter un recours en vertu de la *Loi*. Les représentant(e)s ou les agent(e)s du gouvernement canadien devraient tous être tenu(e)s d'appliquer les mêmes critères en matière de droits fondamentaux de la personne, qu'ils ou elles soient à l'intérieur ou à l'extérieur du pays et qu'ils ou elles aient à traiter le cas de citoyen(ne)s canadien(ne)s, de résident(e)s permanent(e)s ou de personnes sans statut au Canada.

Il s'agit là des principes d'équité, de responsabilité et de transparence que doivent respecter les décisions prises par les représentant(e)s et les agent(e)s du gouvernement canadien à l'étranger. Le Canada est et doit demeurer un ambassadeur pour les droits de la personne. Dans le monde entier, les gens doivent savoir que les autorités canadiennes sont tenues de les traiter avec équité et sans marque de discrimination.

Nous estimons que la *Loi* devrait clarifier la phrase à l'article 5 à l'effet que « les services destinés au public » comprennent les services du gouvernement tels que l'immigration. D'aucuns estiment que l'immigration ne devrait pas être comprise dans cette phrase. Pour les raisons susmentionnées, nous croyons que tous les

services du gouvernement, y compris les questions d'immigration, devraient être couverts par cette disposition.

C. Qui peut déposer une plainte?

La prévention et l'élimination de la discrimination sont un objectif de politique publique fondamental. Dans la lignée de cet objectif, il est justifié d'accorder à un vaste éventail de personnes le droit de déposer des plaintes au motif d'une discrimination, que ces personnes en soient directement victimes ou qu'elles aient été témoins de comportements discriminatoires. Il arrive souvent que des circonstances empêchent ou fassent hésiter les victimes directes de déposer une plainte. En autorisant d'autres personnes à déposer une plainte, c'est la société qui bénéficie de la mise en lumière et du traitement réservé à ces cas de discrimination.

Ceci dit, on note une crainte légitime à l'effet que la Commission puisse entendre des plaintes déposées par des tiers non concernés. On devrait adopter un mécanisme destiné à empêcher les tiers d'intenter une poursuite qui puise dans les deniers publics alors qu'ils n'ont manifestement aucun intérêt dans l'issue de la cause.

Dans le système que nous proposons, la Commission devra évaluer, dès qu'une plainte est déposée, si le fait de poursuivre la plainte servirait l'intérêt public. Si la Commission décidait de ne pas poursuivre la plainte, le(la) plaignant(e) pourrait poursuivre les procédures indépendamment de la décision de la Commission. Afin de remédier à ce problème de litiges intentés par des parties non concernées, nous recommandons de refuser à une personne, non directement victime de discrimination, le droit de poursuivre une plainte indépendamment de la décision de la Commission. Ainsi, les tiers ne pourraient poursuivre les procédures que si la Commission estime que cela servirait l'intérêt public.

VII. PROCÉDURE

A. Vue d'ensemble

Voici les éléments dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une procédure adéquate :

- les plaignant(e)s devraient avoir le droit de faire entendre leur plainte par une instance judiciaire ou quasi-judiciaire;
- les intimé(e)s ont le droit d'attendre du système qu'il soit équitable sur le plan procédural, qu'il prenne en compte leurs intérêts légitimes et prévoie une mesure dissuasive pour les parties tentées de déposer une plainte de nature frivole;
- la procédure de traitement des plaintes ne devrait pas être trop longue ni trop coûteuse; elle ne devrait pas être excessivement technique, ni contradictoire et devrait clairement viser la résolution ou le règlement à l'amiable de la plainte;
- la procédure d'enquête devrait être transparente;
- la résolution des plaintes devrait être axée sur l'intérêt public;
- les décideurs en matière de conflits de droits de la personne devraient, en règle générale, avoir des connaissances et de l'expérience dans le domaine des droits de la personne, du droit administratif et des questions relatives à la *Charte*;
- la Commission ne dispose que de ressources limitées et par conséquent (1) elle n'est pas en mesure de représenter tous(toutes) les plaignant(e)s, quelle que soit leur chance d'obtenir gain de cause, devant une instance quasi-judiciaire et (2) elle devrait pouvoir consacrer ses ressources aux plaintes où l'intérêt public est en jeu.

Pour les plaignant(e)s et les parties, en général, l'accès à un tribunal spécialisé en droits de la personne est un moyen crucial d'assurer la protection des droits de la personne au sein d'une société démocratique. Le principe de non-discrimination est à présent reconnu comme un principe universel et il est, par conséquent, essentiel d'accorder à toutes les parties la possibilité de demander à un tribunal qu'il

détermine la nature et la portée de ce principe fondamental. Laisser à un organisme administratif le soin de contrôler l'accès aux décisions en matière de droits de la personne est une source de tension et de frustration pour les parties. Le rôle de la Commission peut être perçu comme un obstacle à la quête légitime d'obtenir justice.

Il faudrait supprimer le rôle actuel de la Commission consistant à être le « garde-fou » des plaintes. Les victimes de discrimination devraient pouvoir poursuivre leurs plaintes même si la Commission refuse de s'en mêler.

Au Québec, le(la) plaignant(e) est habilité(e) à intenter de son propre chef un recours en justice. De 1990 à 1997, la *Charte* du Québec a été interprétée comme conférant le droit de s'adresser au Tribunal des droits de la personne lorsque la Commission refuse d'y prendre part. La Cour d'appel a cependant restreint ce droit de manière importante par le biais de ses interprétations lors de causes récentes, ce qui a incité plusieurs groupes à réclamer des modifications législatives destinées à rétablir l'interprétration antérieure à 1997[13]. En examinant la jurisprudence du Québec, on constate que l'ouverture du système n'entraîne pas de dépense excessive.

Un système semblable existe à l'échelon fédéral aux États-Unis en vertu de la procédure de la *Equal Employment Opportunity Commission* (la *EEOC*). Dans ce cas, une partie dépose une plainte auprès de la *EEOC* qui ensuite mène une enquête et entreprend des démarches de conciliation. Si le problème n'est pas résolu, la *EEOC* décide alors d'intenter ou non une poursuite judiciaire. Si elle refuse de poursuivre, elle envoie alors au(à la) plaignant(e) un avis qui l'autorise à intenter un recours en justice et c'est au(à la) plaignant(e) de décider d'user ou non de son droit. Le(la) plaignant(e) peut également demander à la *EEOC* un avis lui conférant le droit de poursuivre, et ce, à l'expiration des 180 jours suivant la date du dépôt initial de la plainte.

---

13 Par ex. *Ménard* c. *Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108.

Pour ce qui est des plaintes individuelles, nous préconisons donc un modèle qui confère un rôle moins important à la Commission en tant qu'organisme d'enquête et un rôle plus important au Tribunal en tant qu'instance décisionnelle. La Commission devrait être le premier point de contact du(de la) plaignant(e) et elle devrait prendre rapidement une décision quant à son implication ou non dans la plainte. Elle devrait fonder sa décision sur une brève enquête, si nécessaire, et sur l'importance de l'intérêt public en jeu dans la plainte. Tel que discuté précédemment, on entamerait la médiation dès le début des procédures. Si la Commission décide de demeurer à l'écart, le(la) plaignant(e) serait alors libre de poursuivre la plainte à ses frais. Si le(la) plaignant(e) obtient gain de cause devant le Tribunal, ce dernier pourrait fixer un montant raisonnable correspondant aux frais juridiques engagés par le(la) plaignant(e) et exiger de la Commission qu'elle paie ces frais. Seul(e)s les plaignant(e)s directement victimes de comportements discriminatoires tels qu'allégués seraient habilité(e)s à poursuivre leur plainte indépendamment de l'avis de la Commission. Et même dans ces cas, la Commission conserverait vraisemblablement le droit d'intervenir dans le but de protéger l'intérêt public.

Compte tenu que bon nombre de plaintes sont tranchées avant d'être renvoyées pour audience, la Section nationale du droit du travail et de l'emploi a des réserves à propos de la question de l'accès direct au Tribunal, surtout en ce qui a trait aux plaintes à caractère frivole. Bien qu'il soit possible de remédier à cette situation en imposant le paiement de frais, tel que discuté ci-dessous, et en autorisant le Tribunal à rejeter les plaintes frivoles dès le début des procédures, la Section estime que les plaintes à caractère frivole seraient toujours une source de dépenses considérables pour les employeurs et les syndicats.

Nous nous demandons si l'on doit autoriser les parties à réviser la décision de la Commission relative à son implication. Permettre que la décision fasse l'objet d'une révision judiciaire pourrait entraîner des retards importants, surtout lorsque les parties cherchent à faire traîner la cause en longueur. Cette décision est, selon nous, de nature largement discrétionnaire. Le fait d'autoriser le contrôle judiciaire pourrait

entraîner des décisions limitant inutilement ce pouvoir discrétionnaire. En même temps, cependant, la Commission devrait assumer une certaine responsabilité; c'est pourquoi nous suggérons qu'une décision de la Commission soit révisable par voie sommaire par un comité du Tribunal composé d'un seul membre, sans droit d'appel ultérieur.

Nous sommes, en règle générale, favorables au principe que les plaignant(e)s poursuivent leurs plaintes devant le Tribunal, qui est une instance spécialisée en matière de droits de la personne. Nous croyons cependant que les tribunaux devraient jouer un rôle plus important et entendre les causes en première instance, surtout dès qu'un cas présente un caractère d'urgence. Dans cette optique, nous recommandons le modèle en vigueur au Manitoba, lequel autorise les parties à intenter une action fondée sur une violation de la loi[14]. Leur recours est cependant limité aux procédures du type de l'injonction ou à une déclaration de leurs droits. Cette mesure leur permet d'obtenir un redressement rapide en cas d'urgence tout en les incitant à s'adresser directement au Tribunal.

Le système suggéré ci-dessus est une des solutions possibles pour enrayer le problème des retards et des arriérés en cour et répondre à la critique formulée par tous(toutes) les intervenant(e)s selon laquelle les procédures sont beaucoup trop longues. On résoudrait également le problème soulevé par les plaignant(e)s à l'effet que leurs plaintes sont déboutées pour des raisons de célérité administrative et non pour leur contenu et qu'ils(elles) ne bénéficient pas de la comparution au Tribunal à laquelle ils et elles ont droit. Enfin, cela permettrait à la Commission de contrôler ses ressources et de fixer ses priorités comme elle l'entend. Ceci dit, nous craignons qu'en autorisant les plaignant(e)s à intenter un recours à leurs propres frais, le gouvernement ne décide de diminuer les subventions accordées à la Commission et au Tribunal. Nous nous opposons vivement à une telle éventualité.

---

14 *Code des droits de la personne, C.C.S.M.* c. *H175*, art. 54.

Il faudrait adopter des directives précises concernant la procédure d'enquête dévolue à la Commission. La transparence du processus de la Commission et la compréhension qu'en ont les usager(ère)s en seraient accrues. Cette mesure améliorerait l'équité procédurale à l'égard de toutes les parties visées et augmenterait sans aucun doute l'efficacité et la rapidité de la procédure. Actuellement, ce sont les articles 39 à 44 de la *Loi* qui régissent la procédure et ces dispositions ne sont pas suffisamment détaillées. Bien que la Commission ait le pouvoir de formuler ce type de directives en vertu du paragraphe 43(4), elle ne l'a toujours pas fait ou ne les a pas encore rendues publiques. Ce qui a abouti à une série de débats et de litiges aussi improductifs qu'inutiles sur des points de procédure. Depuis 1990, le Québec a adopté des règles détaillées sur les droits et rôles dévolus aux parties et à l'enquêteur pendant tout le déroulement de l'enquête. Ces règles ont amélioré le fonctionnement du système dans cette province.

Ce système n'est peut-être pas l'idéal pour résoudre des problèmes de discrimination systémique. On devrait conférer à la Commission davantage de contrôle et un rôle d'enquêteur plus important pour ce type de situations. La Commission aurait ainsi le pouvoir d'entreprendre une enquête approfondie sur une organisation visée en examinant leurs documents et en interrogeant divers représentants et représentantes dans le but de comprendre la nature du problème, s'il y a lieu. Dans l'éventualité où cet examen révèle un cas de discrimination systémique, la Commission devrait pouvoir choisir entre plusieurs options, contentieuses ou non, pour corriger le problème. Parmi ces solutions, il y aurait la médiation, l'éducation ou, si besoin est, le renvoi de la question à un tribunal devant lequel l'intimé(e) viendrait contester la plainte. Sur le plan administratif, la Commission pourrait peut-être dégager un ensemble de problèmes systémiques en conservant un registre des plaintes déposées. Elle pourrait périodiquement passer en revue ce registre pour voir s'il existe des indices de discrimination systémique dans certaines organisations. La Section nationale du droit du travail et de l'emploi s'objecte à cette proposition au motif qu'elle serait inutilement générale et constituerait une forme d'ingérence abusive.

B. Choix de l'instance compétente

La question principale réside dans le choix entre l'arbitrage de griefs en milieu de travail syndiqué et la procédure de traitement des plaintes en droits de la personne.

Il y a plusieurs intérêts en jeu ici. Tout d'abord, il y a un intérêt public à faire en sorte que l'administration de la justice soit efficace et rentable. Il y a aussi l'intérêt corollaire des intimé(e)s à ne pas avoir à se défendre devant deux instances pour la même affaire, que ces procédures se déroulent ou non en même temps. La co-existence de ces deux intérêts plaide en faveur de l'obligation de ne confier les questions relatives aux droits de la personne qu'à une seule instance.

D'autre part, si les plaignant(e)s doivent choisir entre deux instances, ils et elles ont intérêt à ce que leurs droits fondamentaux et les recours dont ils(elles) disposent devant ces deux instances soient relativement identiques. Ils et elles doivent également s'assurer que l'intérêt public soit représenté dans les causes relatives aux droits de la personne, quelle que soit l'instance choisie. Enfin, il y a un intérêt évident à ce que les questions de droits de la personne soient jugées par des personnes ayant de l'expérience en la matière.

Dans cette optique, il semble que l'on dispose d'au moins trois options. Premièrement, seul le Tribunal canadien des droits de la personne serait habilité à entendre les plaintes mettant en jeu des droits visés par la *Loi*. La seconde option consisterait à permettre que les questions prévues par la *Loi* soient portées devant d'autres instances, à condition que les droits et recours du(de la) juge de l'autre instance soient identiques à ceux du Tribunal. Des problèmes pourraient cependant surgir en vertu d'une convention collective parce qu'il arrive que les parties aient parfois négligé la teneur de ces droits et recours fondamentaux au cours des négociations. En outre, pour protéger efficacement l'intérêt public, on pourrait exiger que lors de procédures portant sur des violations de la *Charte*, la Commission en soit avisée pour pouvoir ensuite intervenir. Cependant, cette solution serait peu pratique.

Nous sommes plutôt favorables à la troisième option consistant à conférer au Tribunal le pouvoir de suspendre ses procédures dans l'attente de l'issue d'une autre procédure. Une fois cette procédure terminée, le Tribunal pourrait décider, sur la requête des parties ou de la Commission, s'il doit poursuivre ses propres procédures. Pour prendre cette décision, il tiendrait compte des mesures de redressement imposées et de l'intérêt public. La question de la préclusion s'appliquerait alors aux conclusions de fait et de droit formulées par l'autre instance.

Parmi les avantages découlant de cette proposition, citons l'élimination du nombre d'instances, tout en assurant en même temps la protection de l'intérêt public et l'accessibilité du(de la) plaignant(e) aux recours adéquats en matière de droits de la personne.

C. Les mesures de redressement provisoire

Le Tribunal devrait pouvoir imposer des mesures de redressement provisoire dans les situations de propagande haineuse. Il arrive fréquemment que les diffuseurs de messages de haine continuent leurs activités propagandistes après le dépôt de plaintes et souvent jusqu'à ce que le Tribunal rende une ordonnance et parfois même après l'émission de l'ordonnance. Les procédures de la Commission et du Tribunal sont, en général, menées sur un mode accéléré, mais cela peut quand même prendre plusieurs mois, voire des années, avant d'aboutir à une solution finale. Entre-temps, la diffusion de messages haineux se poursuit au sein du public et peut avoir des répercussions à long terme sur les personnes visées et la société dans son ensemble, répercussions qui présentent un caractère grave et dont la portée néfaste se répand sans qu'on puisse aisément en mesurer l'ampleur et le nombre.

La Commission a reconnu cet état de fait en poursuivant l'injonction demandée dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne c. Canadian Liberty Net*[15]. Il faut, par ailleurs, noter que la Cour suprême du Canada a statué que l'imposition d'un redressement provisoire n'est pas nécessairement un pouvoir accessoire aux

---

15 [1998] 1 R.C.S. 626.

autres pouvoirs de la Commission ou du Tribunal. Selon nous, il importe que le Tribunal dispose du pouvoir explicite de rendre des ordonnances provisoires de cesser et de s'abstenir en cas de propagande haineuse dans l'attente d'une audience complète. Cette mesure permettrait de faire cesser rapidement le préjudice continu causé par les messages de haine, tout en remettant la décision entre les mains d'une instance experte en matière de principes des droits de la personne.

Les mesures de redressement provisoire, pour des causes autres que la propagande haineuse, seraient régies par notre proposition précédente, soit en autorisant le Tribunal à rendre une injonction[16].

D. La médiation

L'ABC approuve le recours à la médiation dès qu'une plainte est déposée. La Commission des droits de la personne de l'Ontario, qui a institué la médiation facultative il y a environ deux ans, a prouvé que ce système avait résolu un grand nombre de cas dès le dépôt de la plainte. Soixante pour cent des parties ont opté pour la médiation et 81% de ces cas ont été résolus.

On se demande si la médiation doit être obligatoire ou facultative. Dans certaines situations, obliger une personne à recourir à la médiation peut se révéler inopportun, les cas de harcèlement sexuel ou racial par exemple. D'autre part, la médiation obligatoire peut accroître le nombre de cas réglés à l'amiable, ce qui bénéficie au processus comme aux personnes concernées. Dans l'ensemble cependant, nous croyons que la médiation doit continuer d'être facultative, c'est-à-dire qu'elle ne sera entreprise que si les deux parties y consentent.

Le moment choisi pour la médiation est important. Le système actuel de conciliation des plaintes survient tard dans la procédure et souvent lorsque les parties ont déjà dépensé du temps et de l'argent et qu'elles ont adopté des positions bien ancrées sur la question. Il faudrait stipuler le moment précis auquel la médiation doit se dérouler.

---

16 Voir le texte qui accompagne la note de bas de page 13, précitée. La Section nationale du droit du travail et de l'emploi n'est pas d'accord avec cette proposition.

Selon nous, le mode de médiation favori devrait être un modèle de facilitation plutôt qu'un modèle d'évaluation. Dans le modèle de facilitation, le médiateur tente d'évaluer les besoins respectifs des parties dans le but de les aider à conclure une entente. Contrairement à l'autre modèle, le médiateur facilitateur ne donne pas son opinion aux parties quant au potentiel de réussite de la plainte.

La Commission se chargerait d'administrer le programme de médiation, ce qui comprendrait l'élaboration d'une liste de médiateurs, la formulation de directives en matière de médiation et enfin l'adoption d'une approche privilégiée. Il s'agirait là d'un excellent moyen d'assurer la cohérence et la qualité du programme de médiation.

E. Période de prescription

L'ABC approuve une période de prescription pour le dépôt d'une plainte d'une année à compter de la date du dernier acte de discrimination allégué. La Commission pourrait décider de prolonger cette période en se fondant sur un certain nombre de critères, par exemple si le retard à déposer la plainte est de bonne foi et si ce retard n'a entraîné aucun préjudice grave.

Parfois, les plaignant(e)s ne prennent conscience du caractère discriminatoire d'un comportement qui les touche que lorsqu'il est déjà trop tard pour déposer une plainte. Nous recommandons, par conséquent, que la Commission puisse exercer son pouvoir discrétionnaire de façon plus souple en cas de « bonne foi ».

F. Procédure de divulgation

Compte tenu du fait que les enquêtes préalables avant l'audience devant un tribunal des droits de la personne sont rares et peu approfondies, il faudrait instituer une procédure de divulgation. La divulgation doit intervenir dès le début de la procédure. Il y a un avantage certain à ce que les parties divulguent autant de faits que possible avant la médiation, puisque le taux de réussite de la médiation dépend en grande partie de la divulgation des faits. Cependant, la médiation présente peu d'avantages

pour les intimé(e)s obligé(e)s de préparer leur cause bien à l'avance. La divulgation devrait être une obligation continue tout au long de la procédure afin que les intimé(e)s connaissent à fond les faits qui leur sont reprochés et puissent se préparer en conséquence. On devrait exiger des parties qu'elles divulguent des objections préliminaires, des documents et des déclarations préalables de la part des témoins éventuels.

Nous croyons que la *Loi* devrait prescrire des procédures de divulgation. Cette mesure assurerait la transparence de la *Loi* et renforcerait le caractère exécutoire des ordonnances de divulgation.

La Section nationale du droit du travail et de l'emploi n'est pas d'accord avec ces propositions au motif que l'obligation de divulguer dès le début des procédures pourrait nécessiter des ressources et du temps, ce qui annihilerait les avantages liés aux mécanismes de résolution précoce des différends.

G. Recours

On devrait continuer à appliquer les recours traditionnels tels que les ordonnances de faire cesser et de s'abstenir. Le Tribunal devrait pouvoir dédommager les plaignant(e)s pour la détresse morale et les blessures psychologiques qu'ils ou elles ont subies. On devrait éviter les mesures de redressement « maximales » pour ce type de préjudice. Quand on impose un « plafond », on présuppose que les cas soumis présenteront tous un caractère analogue. Alors que la discrimination peut souvent causer des blessures psychologiques graves allant au-delà de ce qu'on considère comme la « norme ».

La Section nationale du droit du travail et de l'emploi s'objecte à l'abrogation d'une mesure maximale pour réparer les blessures psychologiques et la détresse morale car le Tribunal n'a pas encore institué un système lui permettant d'octroyer des dommages-intérêts selon un barème adéquat.

Il faudrait supprimer les interdictions actuellement imposées au Tribunal en matière de programmes d'équité dans l'emploi. Dans la cause *Action Travail des Femmes* [17], la Cour suprême du Canada a approuvé le recours à ce type de redressement pour empêcher que des actes discriminatoires soient commis à l'avenir. Selon nous, les cas de discrimination systémique exigent souvent des mesures de redressement systémiques. La Section nationale du droit du travail et de l'emploi n'appuie pas cette proposition.

On devrait habiliter la Commission à accorder des dommages-intérêts dans des situations exceptionnelles, comme dans les cas de plaintes ou de moyens de défense frivoles. Cette mesure faciliterait le contrôle des procédures ou moyens de défense frivoles ou vexatoires et de la conduite des parties pendant l'audience devant le Tribunal. Quelques membres de la Section nationale du droit du travail et de l'emploi proposent de supprimer la limitation aux « circonstances exceptionnelles », mais cette proposition n'a pas reçu l'assentiment général de la Section.

H. La médiation devant le Tribunal

Si les parties y consentent, le Tribunal devrait pouvoir ajourner les procédures en vue de renvoyer la cause devant un médiateur. Les modalités de la médiation et la liste des médiateurs habilités seraient conformes à nos indications précédentes.

I. Approbation et exécution des règlements à l'amiable

Actuellement, la Commission doit approuver les règlements conclus entre les parties pour qu'ils soient exécutoires. Ce pouvoir vise à ce que ces règlements respectent l'intérêt public tout en veillant à ce que les parties s'entendent sur des solutions durables et plus générales lorsque la discrimination affecte d'autres personnes au sein de l'organisation, par exemple, si cette discrimination découle d'une politique ou d'une pratique établie. En même temps, l'approbation obligatoire de la

---

17 *Chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1987] 1 R.C.S. 1114.

Commission pourrait inciter les parties à poursuivre leur différend et à prolonger ainsi l'affrontement alors qu'un règlement à l'amiable conviendrait mieux.

Nous suggérons que la *Loi* prescrive que les règlements non approuvés par la Commission n'empêchent pas cette dernière de poursuivre les plaintes relatives à des politiques portant sur la même affaire. Cette mesure permettrait aux parties de régler volontairement l'affaire sans recevoir l'approbation de la Commission, en courant cependant le risque que la Commission prenne d'autres mesures si la cause met en jeu des répercussions plus vastes.

Selon nous, la *Loi* devrait comprendre en plus une disposition autorisant le dépôt d'une plainte pour non respect du règlement à l'amiable ou habilitant le Tribunal à ajouter le règlement aux ordonnances du Tribunal lorsqu'il n'a pas été respecté. Cette mesure favoriserait l'exécution des règlements d'une manière analogue à celle qui prévaut pour les litiges civils ordinaires, lorsque les parties présentent des requêtes pour jugement conformément aux propositions de régler le conflit à l'amiable. L'incidence positive et la crédibilité du système de médiation et de règlement proposé en seraient accrues.

VIII. LES FONCTIONS DÉVOLUES À LA COMMISSION

A. L'éducation et la communication

En dernière analyse, la réussite du système de protection des droits de la personne dépend en grande partie de la manière dont il parvient à faire évoluer les attitudes et l'opinion publique. Un mécanisme d'exécution n'est qu'un aspect parmi tant d'autres. Il est donc primordial que la Commission conserve ses fonctions en matière d'éducation du public et de communication car ce sont là deux outils essentiels pour faire avancer et respecter les droits de la personne. La Commission devrait pouvoir, à l'instar de la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* au Québec, réviser la législation relative à la discrimination, lancer des débats publics sur ces questions et recommander des modifications dans les cas qui le justifient.

B. Directives

La Commission devrait continuer à pouvoir adopter des directives sur des questions de fond concernant la façon d'interpréter la *Loi*. Ces directives ne devraient cependant pas lier le Tribunal, car son indépendance et son impartialité pourraient être compromises (étant donné que la Commission est souvent partie au litige).

La Commission et le Tribunal devraient pouvoir adopter des directives obligatoires sur des questions purement procédurales telles que les exigences relatives à la divulgation, les procédures d'enquête et la médiation.

IX. COMPOSITION DU TRIBUNAL

L'ABC approuve le principe d'un Tribunal permanent composé de membres nommés pour un mandat déterminé, encore que renouvelable. Cette structure favoriserait sans conteste la crédibilité, la compétence et l'efficacité des membres du Tribunal. Cela éviterait également que le Tribunal soit taxé de manque d'indépendance et d'impartialité.

X. CONCLUSION

Nous remercions le comité de nous avoir permis de donner notre point de vue sur ces questions. Bien que les opinions soient partagées au sein de l'ABC sur plusieurs de ces problèmes, notre point de vue sur l'ensemble de la question demeure unanime. La procédure de traitement des plaintes en droits de la personne pose de sérieux problèmes dans le cadre de la compétence fédérale. Ils sont une incidence profonde sur la crédibilité de la procédure tant du point de vue des plaignant(e)s que des intimé(e)s. Étant donné l'importance fondamentale de la législation sur les droits de la personne pour notre société, il est impératif de modifier le système en profondeur. Nous sommes persuadé(e)s que votre rapport final aura soin de transmettre cet important message au gouvernement fédéral.