



**COMMISSION CANADIENNE
DES DROITS DE LA PERSONNE**

PERSPECTIVES D'AVENIR

DOCUMENT DE CONSULTATION

Septembre 2004

Table des matières

Résumé Page 3

Extrait du Rapport Annuel 2003 de la CCDP Page 9

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter le site Web de la Commission à

www.chrc-ccdp.ca

ou écrivez-nous à

consultations@chrc-ccdp.ca

AVANT-PROPOS

Problème

Depuis qu'elle a été créée en 1978, la Commission a joué un rôle crucial dans la protection des droits de la personne en répondant aux besoins en constante évolution du public canadien. Cependant, la situation des droits de la personne au Canada a changé fondamentalement depuis la création de la Commission, il y a 25 ans. La méthode utilisée initialement pour enquêter sur les plaintes de discrimination, qui se traduisait très souvent par des litiges et des conflits, a donné lieu à de longues enquêtes et à un arriéré permanent, et elle ne répond plus aux attentes légitimes des Canadiens qui veulent un service rapide et efficace. Le traitement des plaintes cas par cas absorbait une quantité considérable de temps et de ressources et, de ce fait, bon nombre des objectifs plus vastes de la Commission étaient laissés de côté.

Processus de renouvellement

C'est dans ce contexte que la Commission transforme la manière dont elle fonctionne pour mieux protéger et promouvoir l'égalité au Canada. Comme toujours, la Commission continue de défendre les droits de la personne, et elle offre aux Canadiens qui relèvent de la compétence fédérale un moyen de régler les plaintes. Essentiellement, la Commission entend désormais axer davantage ses efforts et ses ressources sur les problèmes liés aux droits de la personne avant qu'ils se transforment en conflits néfastes et interminables, coûteux tant sur le plan émotif que financier. Cela signifie qu'il faut essayer de résoudre ces problèmes dès le début en recourant à des instruments comme la médiation, les politiques, l'éducation et la formation.

La nouvelle approche implique également qu'il faut améliorer le processus d'enquête inhérent au traitement des plaintes, le fondement traditionnel du travail de la Commission. En 2003, l'effet combiné d'un programme de médiation élargi, d'un processus d'enquête simplifié et d'un processus décisionnel plus rapide a ravivé la détermination de la Commission à éliminer l'arriéré de dossiers et à traiter les plaintes dans les délais impartis.

Résultats

La nouvelle approche adoptée par la Commission permet déjà d'offrir de meilleurs services aux Canadiens. Les résultats remarquables obtenus en 2003, notamment l'augmentation appréciable de productivité, sont décrits de façon détaillée dans le résumé statistique ci-joint et dans le rapport annuel. Parmi les faits saillants, mentionnons :

- une augmentation de 70 % du nombre de décisions définitives, y compris les règlements avant le renvoi au Tribunal;
- une réduction de 85 % du nombre de plaintes datant de deux ans ou plus;
- une augmentation de 60 % du nombre de dossiers réglés;
- une diminution de 50 % de l'âge moyen des plaintes, qui est passé de 25,3 mois en janvier 2003 à 11,7 mois en juin 2004; une réduction de 14 % de l'arriéré, qui était de 1 400 en juin 2004.

MOBILISATION DES INTERVENANTS

Les relations suivies avec les principaux intervenants sont au coeur du travail de la Commission. Dans le but d'élaborer une stratégie de consultation à long terme et d'établir un dialogue soutenu avec les intervenants, la Commission a mis sur pied la Direction de la liaison, qui relève de la nouvelle Direction générale de l'équité en matière d'emploi, des politiques et de la liaison.

Pour mettre au point son plan de changement, la Commission a analysé le rapport du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ainsi que les rapports d'autres autorités, elle a interrogé les autres commissions et organismes des droits de la personne sur leurs expériences et elle a discuté des enjeux avec un certain nombre de parties intéressées et de spécialistes d'autres disciplines afin que son travail bénéficie de nouvelles perspectives.

Il est maintenant important de prendre du recul et d'examiner les principes et les valeurs qui guident la nouvelle approche de la Commission en matière de gestion des droits de la personne. Comme il est indiqué dans notre rapport annuel, la Commission a entrepris un processus de changement qui prendra du temps avant d'être entièrement défini et mis en œuvre et qui mettra à contribution les parlementaires, les intervenants non gouvernementaux et les autres acteurs du système fédéral de protection des droits de la personne. Les résultats de cette nouvelle série de consultations seront décrits dans le prochain rapport annuel de la Commission, qui sera rendu public à l'hiver 2005.

LES CINQ PRINCIPES CLÉS DU PLAN DE CHANGEMENT

Tout au long du processus de changement, la Commission s'est inspirée de cinq principes clés qui continueront d'être au premier rang de son plan de changement. Le but de la Commission est d'instaurer un système de protection des droits de la personne qui :

- sert l'intérêt public;
- transforme les comportements;
- est exhaustif;
- est préventif et prospectif;
- est indépendant, impartial et assure une bonne gouvernance.

I SERVIR L'INTÉRÊT PUBLIC

1. Choisir l'outil qui convient à chaque situation

Au cours des dernières années, l'accent mis sur les décisions concernant les plaintes a accaparé beaucoup de ressources et a empêché la Commission de se concentrer sur ses objectifs de prévention. Même si elles constituent un outil important, les décisions sont coûteuses en

Question clé :

Laquelle de ces mesures aura le plus de répercussions sur les droits de la personne? Y en a-t-il d'autres?

temps, elles sont de nature antagoniste et elles sont souvent un facteur de division. Bien des questions en litige se prêtent mieux à des instruments de conformité volontaire et à des initiatives proactives comme les rapports spéciaux présentés au Parlement ou les enquêtes publiques. Cela suppose que le système de traitement des plaintes comporte un mécanisme de triage qui fera en sorte que le règlement des dossiers aura le plus de répercussions possible sur les droits de la personne.

2. Des solutions de rechange

Plusieurs instruments de rechange sont déjà à la disposition de la Commission dans le cadre de la Loi actuelle, notamment les enquêtes publiques, les rapports spéciaux au Parlement et les études d'orientation. Afin d'améliorer sa capacité à utiliser d'autres instruments que les plaintes, la Commission propose un certain nombre de modifications législatives ou réglementaires, allant du pouvoir d'analyser les projets de loi pour s'assurer qu'ils sont conformes à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* au pouvoir général de procéder à des vérifications relatives aux droits de la personne.

Questions clés :

Parmi les changements énumérés dans le document Perspectives d'avenir, lesquels devraient avoir la priorité?

Quel changement proposeriez-vous dans ce domaine?

3. Un système de triage

Dans le but de mieux servir l'intérêt public, on a proposé d'ajouter un mécanisme de triage au système de traitement des plaintes afin que la Commission puisse concentrer ses ressources sur les dossiers qui auront le plus de répercussions sur les droits de la personne. Dix facteurs ont été définis pour permettre au personnel de la Commission de déterminer l'instrument le plus approprié pour traiter un dossier particulier. Ces facteurs sont énoncés dans le document Perspectives d'avenir.

Questions clés :

Quelles répercussions l'application des facteurs énoncés dans le document Perspectives d'avenir a-t-elle eues sur votre organisme?

Lequel de ces 10 facteurs considérez-vous comme prioritaire?

Y a-t-il d'autres critères que la Commission devrait utiliser pour déterminer quels dossiers sont prioritaires et auront de grandes répercussions sur les droits de la personne?

4. Modifications législatives proposées

Certaines modifications législatives proposées donneraient à la Commission une plus grande marge de manœuvre pour effectuer un triage des dossiers. Ces modifications comprennent le droit de refuser de traiter certaines plaintes, un renforcement du pouvoir de pénétrer dans un local et de contraindre des témoins à répondre, et des échéances exécutoires aux divers stades du processus de traitement des plaintes.

Questions clés :

Quelles seraient les répercussions des modifications législatives proposées dans le document Perspectives d'avenir sur vos activités ou votre mandat?

Y a-t-il d'autres modifications législatives qui favoriseraient l'atteinte des objectifs de la Commission en matière d'efficacité?

De quelle façon les modifications législatives proposées feront-elles sentir leurs effets sur vous?

5. Réforme du Tribunal canadien des droits de la personne

Les plaintes qui sont portées devant le Tribunal sont coûteuses et elles absorbent du temps. La Commission préconise que le Tribunal adopte des moyens plus efficaces et efficaces de mener ses enquêtes. Même si elle entrevoit des difficultés avec le modèle d'accès direct, certaines modifications législatives pourraient rendre le Tribunal plus accessible. Ces modifications pourraient comprendre un recours accru aux procédures non accusatoires, comme la simplification du processus de traitement des dossiers, l'accélération des procédures et l'usage de la technologie, ainsi que le recours à l'aide juridique ou à un avocat de service.

Questions clés :

Quel rôle le Tribunal et la Commission devraient-ils jouer dans un système de traitement des plaintes renouvelé?

Y a-t-il d'autres moyens pour le Tribunal de devenir plus accessible, en plus de ceux mentionnés dans le document Perspectives d'avenir?

II TRANSFORMER LES COMPORTEMENTS

1. Remettre la « personne » au cœur des droits de la personne

À eux seuls, les processus formels, comme les enquêtes, les audiences au Tribunal et les mesures de redressement officielles et contraignantes, ne sont pas toujours le meilleur moyen de régler les problèmes liés aux droits la personne de façon juste, équitable et rapide. La Commission doit s'efforcer de collaborer avec toutes les parties pour trouver le meilleur moyen de réagir aux problèmes qui ont donné lieu à la discrimination, de réparer les dommages causés et de s'assurer que la situation ne se reproduise pas.

Question clé :

Selon votre expérience, quels sont les meilleures pratiques qui amènent un changement dans les pratiques discriminatoires?

2. Prépondérance du règlement alternatif des différends (RAD)

La Commission propose une série de modifications législative visant à consolider son système de règlement alternatif des différends. Comme il est indiqué dans le document Perspectives d'avenir, ces mesures pourraient consister entre autres à fixer des échéances pour la conciliation, à inciter les employeurs à se servir du RAD et à offrir la possibilité de recourir l'arbitrage exécutoire.

Questions clés :

Avez-vous pris part à un RAD? Comment a été votre expérience?

De quelle façon les modifications législatives proposées feront-elles sentir leurs effets sur vous?

La médiation devrait-elle être obligatoire et, si oui, dans quels types de cas?

III UN SYSTÈME EXHAUSTIF

1. Étendre la portée de la protection en reconnaissant de nouveaux motifs

Pour qu'un système national de protection des droits de la personne joue son rôle, il doit être accessible à tous les Canadiens qui sont victimes de discrimination. Le Parlement a reconnu qu'au fil des ans la notion de discrimination s'est élargie pour englober de nouveaux groupes et de nouveaux motifs. La Commission cherche à corriger deux lacunes liées à sa capacité limitée de protéger les Autochtones et les personnes qui subissent de la discrimination en raison de leur condition sociale.

Questions clés :

Que pensez-vous de l'ajout des modifications proposées à la LCDP?

De même, la Commission propose qu'on ajoute un renvoi aux traités internationaux en matière de droits de la personne dans le préambule de la LCDP, qu'on lui confie le mandat de rendre compte de la mesure dans laquelle le gouvernement remplit ses obligations aux termes de ces traités et qu'on lui donne les ressources pour ce faire.

IV UN SYSTÈME PRÉVENTIF ET PROSPECTIF

1. Prévention

La Commission s'est engagée à mettre en œuvre une vaste stratégie de prévention. Elle cherchera à collaborer avec les principaux mis en cause afin de les aider à instaurer une culture des droits de la personne dans leur milieu de travail. La Commission a mis sur pied la Direction de la prévention de la discrimination, dont la fonction est de faciliter ce rôle.

Questions clés :

Quels sont les éléments d'une bonne stratégie de prévention?

Le Web est-il un bon outil dans ce domaine d'activité? Quels autres outils de communication pourraient être utilisés?

Quels mécanismes internes avez-vous ou développeriez-vous pour éviter que des plaintes soient adressées à la CCDP?

2. Un système prospectif

La Commission propose d'entreprendre de nouvelles initiatives visant à favoriser l'atteinte des objectifs de la LCDP autrement que par le processus de traitement des plaintes. Le recours à des initiatives proactives est considéré comme une stratégie déterminante pour réaliser cet objectif. On a recommandé que la Commission améliore sa capacité à fournir de l'information qualitative sur la situation des droits de la personne au Canada. L'une des possibilités serait que la Commission utilise

divers outils pour évaluer les effets des nouvelles initiatives et lois du gouvernement sur la situation des droits de la personne.

La Commission est aussi en train d'élaborer des indicateurs sur lesquels s'appuieraient les rapports périodiques portant sur la situation des droits de la personne au Canada. La Commission entreprendra en 2005 des consultations avec les intervenants intéressés par cette question.

Questions clés :

Lequel de ces instruments proactifs serait le plus efficace? Y a-t-il d'autres instruments ou stratégies proactives que vous recommanderiez?

Quels indicateurs vous semblent les plus indispensables pour mesurer les progrès en matière de droits de la personne?

Quels renseignements seraient utiles dans une fiche de rendement concernant les droits de la personne?

V ASSURER UNE BONNE GOUVERNANCE

1. Indépendance et impartialité

La Commission n'est pas un instrument de la politique gouvernementale comme les autres ministères fédéraux. Elle est souvent appelée à critiquer le gouvernement, voire à s'y opposer devant les tribunaux, ce qui suppose un système de responsabilité et de responsabilisation fort différent. La Commission estime que, pour éviter de donner l'impression qu'il y a conflit, elle doit consolider ses relations avec le Parlement pour ce qui est du financement et de la reddition de comptes.

Questions clés :

Est-ce que le fait d'avoir de solides relations avec le Parlement est le moyen le plus viable de sauvegarder l'indépendance de la Commission tout en garantissant sa responsabilisation?

Comment cela aiderait-il votre organisme ou l'aiderait-il à remplir son mandat?

Quels autres moyens permettraient de sauvegarder l'indépendance de la Commission tout en garantissant sa responsabilisation?

2. Une gouvernance cohérente

La Commission a constaté que de plus en plus d'organismes fédéraux rendent des décisions qui portent sur les questions liées aux droits de la personne. Les organismes spécialisé peuvent jouer un rôle important, mais la Commission voudrait s'assurer qu'il y a une cohérence générale en matière de protection des droits de la personne, compte tenu du caractère quasi-constitutionnel de la LCDP et de la responsabilité d'appliquer la Loi qui lui incombe.

Question clé :

À quel point est-ce important pour votre organisme ou votre mandat que la Commission cherche des moyens d'assurer la cohérence générale en matière de protection des droits de la personne?

EXTRAIT DU RAPPORT ANNUEL 2003 DE LA CCDP

Pour plus d'information, la version complète du Rapport annuel 2003 est disponible sur le site web de la Commission à chrc-ccdp.ca

PERSPECTIVES D'AVENIR

Les résultats obtenus par la Commission grâce à ses innovations récentes sont très encourageants, mais il reste encore beaucoup à faire.

Jusqu'ici, la réforme a été interne. La Commission a pris des mesures pour améliorer les services dans les secteurs où elle exerce un contrôle.

Il reste cependant d'importants besoins à combler. Il a été question de certains d'entre eux dans les rapports récents de la Commission¹. Dans certains cas, elle y demande un certain nombre de changements de nature législative et réglementaire débordant ses pouvoirs actuels.

La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements majeurs. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les lois apparentées sont aptes à orienter le système de protection des droits de la personne. La Loi est très vaste, aborde des questions de fond et continue d'être inspirée par une démarche novatrice. Toutefois, au cours des 25 dernières années, toutes ses dispositions et ressources n'ont pas été exploitées pleinement ni eu l'impact qu'elles auraient pu avoir. Le processus de changement de la Commission s'appuie sur le principe voulant que le Parlement souhaitait que son application soit complète. Cela n'empêche pas que certains aspects devraient toutefois faire l'objet d'une mise à jour afin de favoriser davantage l'esprit de la Loi.

Cela étant, la Commission met de l'avant quelques propositions (voir la section suivante) sur les transformations qu'il y aurait lieu d'apporter pour rendre le système de protection des droits de la personne encore plus efficace au XXI^e siècle.

LE NOUVEAU PAYSAGE DES DROITS DE LA PERSONNE

Au cours de l'année écoulée, la Commission canadienne des droits de la personne s'est engagée dans un processus de réforme, transformant le système de gestion des plaintes, s'efforçant de réduire l'arriéré des dossiers et instaurant un nouveau système apte à régler de vastes questions en matière de droits de la personne. Nous venons de décrire beaucoup de ces changements.

Il est important de prendre du recul et d'examiner les principes et les valeurs qui animent le nouveau mode de gestion des droits de la personne à la Commission. Un récent sondage a démontré que les

¹ Parmi ces rapports : le rapport du vérificateur général de 1998, le rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 2000 et les rapports des comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat sur les droits de la personne, la condition des personnes handicapées et les comptes publics.

Canadiens sont très attachés aux valeurs des droits de la personne et au principe d'égalité. Il révèle également que toute réforme de la politique sociale devrait s'appuyer sur ces valeurs².

LES CINQ PRINCIPES DIRECTEURS DU CHANGEMENT

Tout au long du processus de réforme, la Commission s'est inspirée des cinq principes suivants. Il s'agissait d'instaurer un système de protection des droits de la personne:

- qui serve l'intérêt public
- qui transforme les comportements
- qui soit exhaustif
- qui soit préventif et prospectif
- qui soit indépendant, impartial et producteur de bonne gouvernance.

La Commission a entrepris une transformation qui prendra du temps et qui suppose, avant d'être entièrement définie et mise en œuvre, la participation des parlementaires, d'entités non gouvernementales et d'autres intervenants du système fédéral de protection des droits de la personne.

Trois points importants à retenir :

- Certains de ces cinq principes peuvent se concrétiser dans le cadre de la loi actuelle, mais d'autres supposent des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Sont proposées ci-après quelques réflexions préliminaires sur des modifications éventuelles à la Loi.
- Tous les principes peuvent en partie se concrétiser dans le cadre des procédures actuellement en vigueur à la Commission, mais ils ne sauraient l'être entièrement tant que d'autres éléments du système fédéral de protection des droits de la personne (à savoir le Tribunal canadien des droits de la personne et les employeurs et fournisseurs de services sous réglementation fédérale) ne se transforment pas également.
- Les nouvelles orientations de la Commission en matière de droits de la personne visent à réaliser beaucoup des objectifs énoncés dans le rapport publié par le Comité fédéral de révision en 2000 sous le titre *La promotion de l'égalité : une nouvelle vision*, quoique par des moyens différents.

PREMIER PRINCIPE : SERVIR L'INTÉRÊT PUBLIC

Les commissions des droits de la personne poursuivent un certain nombre d'objectifs.

²[Traduction] “La résolution des conflits dans la refonte de la politique sociale — ce qui est souhaitable par opposition à ce que l'on peut se permettre et gérer — doit être fondée sur des valeurs”, *Dialogue entre citoyens sur l'avenir du Canada : un contrat social pour le 21e siècle*, avril 2003, p. 6.

Elles sont chargées de réparer les situations de discrimination à l'égard de particuliers, mais aussi de corriger les tendances persistantes à l'inégalité, de prévenir la discrimination, de renseigner la population sur les droits à l'égalité et de circonscrire les nouveaux enjeux en matière de droits de la personne.

Le dilemme des commissions des droits de la personne tient au fait que le règlement de l'énorme volume de plaintes individuelles ne leur permet pas d'aborder pleinement un grand nombre de ces questions plus générales. Les ressources de la Commission sont presque entièrement consacrées au traitement des plaintes, et elle ne peut mettre autant d'accent sur les autres instruments dont elle dispose pour transformer les comportements sociaux (information, promotion, recherche sur les nouvelles tendances et autres mesures préventives).

Choisir l'instrument qui convient à chaque situation

En raison de ses ressources limitées et de décisions judiciaires, la Commission s'est progressivement éloignée de ses objectifs de prévention. Au lieu de cela, elle s'occupe presque uniquement d'enquêtes et de litiges pour régler les conflits en matière de droits de la personne.

L'arbitrage reste un moyen important de régler bien des questions essentielles en matière de droits de la personne, mais beaucoup d'autres conflits n'ont pas nécessairement besoin de passer par le modèle accusatoire. Comme l'explique la Commission du droit du Canada, « processus judiciaire est axé sur l'affrontement de deux parties et sur le passé », et « son application produit des gagnants et des perdants.³ ». Il arrive souvent, par contre, que les enjeux qui opposent les parties ne soient pas bilatéraux, mais complexes. Il peut être nécessaire de prendre des mesures systémiques d'envergure, que le Tribunal ne peut pas prendre, par exemple l'adoption d'une nouvelle politique touchant un secteur entier et non plus un simple mis en cause. Il arrive que les relations entre les parties soient durables et que le processus accusatoire risque de créer davantage d'acrimonie et de compromettre les relations.

Question clé :

Laquelle de ces mesures aura le plus de répercussions sur les droits de la personne? Y en a-t-il d'autres?

Cela étant, la Commission a entrepris d'instaurer un système susceptible de faciliter le rétablissement d'un certain équilibre et d'une certaine souplesse dans les instruments dont elle dispose.

Certains enjeux seront mieux défendus par le biais d'instruments axés sur la conformité volontaire comme l'information, le règlement alternatif des différends ou les rapports spéciaux. D'autres supposent l'emploi d'instruments d'exécution comme les enquêtes officielles et les audiences en bonne et due forme du Tribunal canadien des droits de la personne.

L'objectif est de pouvoir prendre les mesures les mieux adaptées à la situation. La Commission est

³ *De la justice réparatrice à la justice transformatrice*, Commission du droit du Canada, 1999, avant-propos.

en train d'élaborer un modèle taillé sur mesure, à savoir :

- des solutions de rechange au traitement formel des plaintes, par exemple la production de rapports spéciaux destinés au Parlement ou la tenue d'enquêtes publiques
- dans le cadre du système de traitement des plaintes, un mode de triage garantissant que les ressources et les instruments qui conviennent sont consacrés aux plaintes dont le règlement aura le plus de répercussions sur les droits de la personne.

Des solutions de rechange au système de traitement des plaintes

La Commission est en train de se doter de nouveaux instruments pour aborder les enjeux systémiques en matière de droits de la personne. Cela va des méthodes plus « inquisitoires », comme les enquêtes publiques et les rapports spéciaux destinés au Parlement, aux méthodes plus « consultatives », comme les analyses de politiques. Beaucoup de ces instruments sont déjà à la disposition de la Commission dans le cadre du mandat de promotion que lui attribue la Loi canadienne sur les droits de la personne.

En 2000, le Comité de révision proposait que l'on modifie la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Loi sur l'équité en matière d'emploi pour permettre d'accueillir les plaintes ayant trait à la discrimination systémique, c'est-à-dire les plaintes concernant des groupes de Canadiens ou liées à des enjeux d'intérêt public important. Le triage des dossiers

Questions clés :

Parmi ces changements, lesquels devraient avoir la priorité?

Quel changement proposeriez-vous dans ce domaine?

effectué par la Commission et l'emploi qu'elle fait d'instruments autres que les plaintes pour les questions d'ordre systémique sont conformes à l'esprit des recommandations du Comité, mais de façon plus efficace. Même si le Comité recommandait qu'un pouvoir d'enquête soit explicitement ajouté à la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Commission interprète la Loi comme lui attribuant déjà le pouvoir de procéder à des enquêtes publiques.

Cela dit, pour renforcer sa capacité à employer d'autres instruments que les plaintes, la Commission propose des modifications à la législation et à la réglementation :

- obtenir des pouvoirs plus larges qui lui permettront de recueillir des preuves dans le cadre de ses enquêtes systémiques;
- obtenir que le gouvernement soit tenu de répondre dans un délai précis aux rapports spéciaux;
- obtenir confirmation que la Commission peut examiner les projets de loi pour vérifier s'ils sont conformes à la Loi canadienne sur les droits de la personne;
- obtenir un pouvoir général de vérification en matière de droits de la personne pour mettre en oeuvre une procédure non accusatoire et constructive aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne, semblable à ce qui existe aux termes de la Loi sur l'équité en matière d'emploi;
- obtenir un statut plus officiel pour les instruments de la Commission en matière d'information, de recherche et de politiques.

Une approche taillée sur mesure : le système de triage des plaintes

[Traduction] « Le règlement des problèmes de discrimination [...] à titre individuel incite les commissions des droits de la personne à éteindre des incendies locaux quand c'est toute la forêt qui risque de prendre feu »⁴.

À titre d'organisme public, la Commission a l'obligation de démontrer une solide administration publique tant du point de vue de l'utilisation des ressources que de celui de la justice. Elle doit donc se doter d'une solide administration publique et d'un système de traitement des plaintes opportuns et efficaces. Après analyse de son rôle, la Commission a conclu que l'intérêt public suppose que les organismes chargés de protéger les droits de la personne puissent consacrer le maximum de ressources aux plaintes dont le règlement aura le plus de répercussions dans ce domaine.

La Commission a dégagé dix critères à cet égard :

- La plainte soulève-t-elle des enjeux ayant trait à une politique de portée générale ou à des enjeux systémiques?
- La plainte renvoie-t-elle à une politique publique d'intérêt pressant pour la Commission?
- La plainte soulève-t-elle un nouveau point de droit ou permettra-t-elle d'en régler un encore ambigu ou de modifier des lois, des politiques ou des programmes?
- La plainte permettra-t-elle de faire avancer sensiblement l'objet de la Loi?
- Quel est le degré de complexité factuelle, technique ou juridique de la plainte?
- Quel impact la plainte aura-t-elle sur les parties?
- Quelle réparation peut-on envisager?
- La crédibilité est-elle un enjeu important de la plainte?
- Les preuves au dossier sont-elles suffisantes?
- Les faits, enjeux ou motifs de la plainte sont-ils semblables à ceux d'autres plaintes?

Questions clés :

Quelles répercussions l'application de ces facteurs a-t-elle eues sur votre organisme?

Lequel de ces 10 facteurs considérez-vous comme prioritaire?

Y a-t-il d'autres critères que la Commission devrait utiliser pour déterminer quels dossiers sont prioritaires et auront de grandes répercussions sur les droits de la personne?

Ces critères permettent au personnel de la Commission de déterminer l'approche la mieux adaptée à la situation.

⁴ Rapport Abella.

Une approche taillée sur mesure : les modifications législatives proposées

La Commission interprète la Loi comme l'autorisant, conformément aux normes d'équité procédurale, à sélectionner — ou à trier — les plaintes. On pourrait cependant amener une plus grande flexibilité dans la procédure en introduisant certaines modifications à la législation ou à la réglementation, à savoir :

- permettre à la Commission de rejeter une plainte si elle ne fait pas avancer l'objet de la Loi
- assouplir les procédures d'enquête, donner le pouvoir de pénétrer dans un local et de contraindre des témoins à répondre
- instaurer des échéances exécutoires aux divers stades du processus de traitement des plaintes.

Questions clés :

Quelles seraient les répercussions des modifications législatives proposées sur vos activités ou votre mandat?

Y a-t-il d'autres modifications législatives qui favoriseraient l'atteinte des objectifs de la Commission en matière d'efficacité?

De quelle façon les modifications législatives proposées feront-elles sentir leurs effets sur vous?

Là encore, il ne s'agit pas de propositions exhaustives, et il faudra en approfondir l'analyse au fil des discussions avec les intervenants.

Le Tribunal canadien des droits de la personne : réformes éventuelles et difficultés liées au modèle d'accès direct

Il est notoire qu'au fil des ans les fonctions d'incitation à la conformité et de sensibilisation de la Commission ont été laissées pour compte. Le Comité fédéral de révision proposait un système d'accès direct qui permettrait à la Commission de confier son rôle de traitement des plaintes au Tribunal pour se consacrer à l'information et à l'analyse des politiques.

La Commission entrevoit des difficultés avec le modèle d'accès direct. Dans bien des cas, le caractère plus litigieux de la procédure du Tribunal peut éloigner les parties l'une de l'autre au lieu de les rapprocher autour d'une solution. Le délai de règlement d'une plainte depuis son dépôt jusqu'à la décision du Tribunal peut être long et la procédure, coûteuse, ce qui soulève des questions d'efficacité et de justice. Les mesures qui s'imposent pour régler les enjeux systémiques ne sont pas toujours faciles à prendre par le biais de la procédure appliquée par le Tribunal.

Autrement dit, on aura toujours besoin du Tribunal dans un système de protection des droits de la personne, mais il n'est pas nécessairement la meilleure solution dans tous les cas. De nombreux types de plaintes peuvent se régler plus rapidement au moyen d'autres mécanismes.

Questions clés :

Quel rôle le Tribunal et la Commission devraient-ils jouer dans un système de traitement des plaintes renouvelé?

Y a-t-il d'autres moyens pour le Tribunal de devenir plus accessible, en plus de ceux mentionnés dans le document Perspectives d'avenir?

Même dans le cadre du système actuel, certains aspects de la procédure appliquée par le Tribunal devraient, selon la Commission, être révisés de manière à mieux servir l'intérêt public. Le Tribunal s'est tourné au cours des ans vers des méthodes de plus en plus formelles, fastidieuses et coûteuses. Il s'ensuit que de nombreux litiges, relativement simples, se prolongent durant des jours ou des semaines, voire souvent durant des mois. Il importe que le Tribunal envisage des moyens plus efficaces et efficaces de mener à bien ses enquêtes conformément à l'esprit de la Loi.

Cela soulève des préoccupations liées à la justice et à l'efficacité. Plus les procédures sont complexes, plus les coûts sont élevés pour les parties et pour les contribuables. Par exemple, une plainte réglée par le mode de règlement alternatif des différends coûte environ 4 000 \$. Une plainte acheminée au Tribunal coûtera près de 100 000 \$ (coûts pour la Commission, pour le Tribunal et pour les parties). Eu égard à la rapidité et l'équité de la justice et à la nécessité d'offrir un système abordable et donc viable, le Tribunal n'est pas toujours la meilleure solution.

Le Parlement voudra peut-être envisager des modifications législatives visant à rendre le Tribunal plus accessible. Il pourrait, par exemple, permettre davantage le recours à des procédures non accusatoires déjà en vigueur dans d'autres tribunaux administratifs (simplification de la gestion des cas, accélération des procédures et usage de la technologie). Le Parlement pourrait également envisager de donner suite à certaines recommandations du Comité de révision, par exemple en autorisant le recours à l'aide juridique ou à un avocat de service au Tribunal. La Commission canadienne des droits de la personne a conclu un protocole d'entente administratif avec le Tribunal pour discuter des améliorations qu'il y aurait lieu d'apporter aux procédures des deux organismes.

DEUXIÈME PRINCIPE : TRANSFORMER LES COMPORTEMENTS

Remettre la « personne » au cœur des droits de la personne

La discrimination est une situation vécue et ressentie par des Canadiens dans leur vie quotidienne. Des personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant doivent demander l'aide d'un inconnu parce que le guichet automatique dont elles se servent est hors de leur portée. Des femmes sont harcelées sexuellement par leur patron. Des Autochtones se voient refuser un emploi en raison de leur origine. Des membres de minorités visibles font l'objet d'un traitement différent.

Tout système de protection des droits de la personne doit être en mesure de répondre à deux questions simples pour être crédible et efficace : De quoi la victime de discrimination a-t-elle besoin pour commencer à se rétablir? Qu'est-ce qui incitera la personne ou l'organisation responsable de la discrimination à transformer son comportement?

La réaction habituelle de la Commission canadienne des droits de la personne et d'autres organismes du même genre est de se tourner vers des processus formels pour régler ces enjeux : enquête, procédure accusatoire devant un Tribunal et décision officielle imposant des mesures réparatrices exécutoires.

Les processus formels ne sont cependant pas toujours la seule solution ni toujours le meilleur moyen de régler la situation de façon juste, équitable et rapide.

Question clé :

Selon votre expérience, quels sont les meilleures pratiques qui amènent un changement dans les pratiques discriminatoires?

L'objectif premier d'un organisme comme la Commission canadienne des droits de la personne devrait être de déterminer ce qui est et ce qui n'est pas un comportement acceptable aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ensuite, la Commission devrait collaborer avec toutes les parties pour trouver le meilleur moyen de rétablir la situation, de régler les causes de la discrimination et de veiller à ce qu'elle ne se reproduise pas.

Le règlement alternatif des différends

La situation actuelle

Selon la nouvelle perspective de la Commission, il s'agit de trouver des solutions plus aptes à régler les problèmes liés aux droits de la personne et à rétablir la dignité. Cette notion se trouve au cœur de la perspective de la Commission en matière de règlement alternatif des différends (RAD) (voir la section intitulée 2003 : une année de changement et de résultats).

Les modifications législatives proposées

Au cours de l'année écoulée, la Commission a déjà pris un certain nombre de mesures pour consolider son système de règlement alternatif des différends et pour garantir la protection de l'intérêt public par le biais de ce système. Les modifications que l'on pourrait apporter à la loi, à la réglementation ou aux politiques englobent des mesures qui rendraient les processus plus efficaces et efficaces, par exemple:

- instaurer des échéances exécutoires pour la conciliation
- encourager l'élaboration et l'emploi de mécanismes de RAD conformes aux principes des droits de la personne au sein des ministères et organismes fédéraux, des sociétés d'État et des entreprises sous réglementation fédérale
- offrir la possibilité d'arbitrage exécutoire.

Questions clés :

Avez-vous pris part à un RAD? Comment a été votre expérience?

De quelle façon les modifications législatives proposées feront-elles sentir leurs effets sur vous?

La médiation devrait-elle être obligatoire et, si oui, dans quels types de cas?

TROISIÈME PRINCIPE : UN SYSTÈME EXHAUSTIF

Pour qu'un système national de protection des droits de la personne soit crédible, il doit être accessible à tous les Canadiens qui sont victimes de discrimination. C'est un fait reconnu par le Parlement qui, d'année en année, a élargi le sens de cette notion pour y inclure de nouveaux groupes et de nouveaux motifs.

Les Autochtones : Certains groupes de Canadiens n'ont toujours pas droit à la protection de leurs droits à l'échelle fédérale. En 1977, lorsque la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été introduite, une exception faisait en sorte que les Autochtones victimes de discrimination en raison de la *Loi sur les Indiens* ne puissent déposer des plaintes (art. 67). Cela signifie que les mesures prises par le gouvernement ou par les conseils de bande aux termes de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas sujettes à examen par la Commission canadienne des droits de la personne ou par le Tribunal canadien des droits de la personne. Les Autochtones sont les seuls citoyens qui n'ont pas entièrement accès au mécanisme de règlement des plaintes en matière de droits de la personne lorsqu'ils sont victimes de discrimination. Tant que l'exemption de l'article 67 de la Loi n'est pas modifiée, ils ne seront pas en mesure de déposer le même genre de plaintes que tous les autres Canadiens à cet égard.

La condition sociale: La Commission propose de combler d'autres lacunes législatives, notamment en ajoutant la « condition sociale » aux motifs de distinction illicite. Depuis qu'en 1976, le Canada a ratifié le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le gouvernement est tenu de considérer la pauvreté comme une question relevant des droits de la personne. À bien des égards, le Canada n'a pas rempli ses obligations dans ce domaine. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a attiré l'attention sur la persistance de la pauvreté parmi certains groupes vulnérables de notre pays et invité le Canada à [traduction] « élargir la protection de la loi sur les droits de la personne [...] pour protéger les pauvres [...] contre la discrimination en raison de leur condition sociale ou économique ».

La Commission propose donc que le Parlement envisage d'ajouter la « condition sociale » aux motifs énumérés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. La plupart des codes des droits de la personne provinciaux prévoient des motifs ayant trait à la pauvreté (ex. : « condition sociale » ou « source de revenu »). L'idée est que la condition sociale ne doit pas servir de motif de distinction. Sinon, par exemple, les institutions financières peuvent partir du principe que toutes les personnes qui ont un emploi peu rémunérateur représentent un risque inacceptable en matière de prêt. Ou encore, les employeurs peuvent imposer des exigences professionnelles injustifiées dans le but d'exclure des candidats capables, mais peu alphabétisés en raison de leur situation sociale défavorisée.

Questions clés :

Que pensez-vous de l'ajout des modifications proposées à la LCDP?

On a proposé dans le passé que la « condition sociale » soit ajoutée à la liste des motifs de distinction illicite énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité de révision de la LCDP a recommandé d'apporter un certain nombre d'autres précisions aux motifs énumérés, notamment de clarifier la définition de la notion de déficience, d'interdire la retraite obligatoire et d'ajouter l'identité sexuelle. On a également proposé d'ajouter un renvoi aux normes internationales en matière de droits de la personne dans le préambule et de donner à la Commission le mandat de rendre compte de la mesure dans laquelle le gouvernement remplit ses obligations aux termes des traités internationaux afférents. La Commission appuie ces propositions.

QUATRIÈME PRINCIPE : UN SYSTÈME PRÉVENTIF ET PROSPECTIF

L'avenir de la prévention

La Commission s'est engagée à mettre en œuvre une vaste stratégie de prévention : elle cherchera à collaborer avec les principaux mis en cause et les aidera à mettre en place une culture des droits de la personne dans leur milieu de travail. Elle propose que les ministères et organismes fédéraux veillent à ce que leurs systèmes de responsabilité interne ayant trait aux conflits en milieu de travail soient conformes aux principes des droits de la personne. Le Comité de révision de la LCDP a proposé à cet égard la présence d'un certain nombre d'éléments, dont des politiques et des programmes de promotion de l'égalité, la formation de tous les cadres et employés, le suivi et la documentation des enjeux en matière d'égalité, un système de liaison avec la Commission et d'autres organismes, et une collaboration patronale-syndicale pour garantir l'équilibre et l'indépendance de la procédure interne.

Questions clés :

Quels sont les éléments d'une bonne stratégie de prévention?

Le Web est-il un bon outil dans ce domaine d'activité? Quels autres outils de communication pourraient être utilisés?

Quels mécanismes internes avez-vous ou développeriez-vous pour éviter que des plaintes soient adressées à la CCDP?

Outre les systèmes de responsabilité interne, les employeurs devraient former leurs cadres et leurs employés, instaurer de solides politiques du travail et sensibiliser leurs effectifs aux normes et aux mesures permettant de prévenir les abus en matière de droits de la personne. La Commission est à élaborer une fonction de prévention en matière de droits de la personne, qui aidera les employeurs à cet égard.

Des solutions pour un système prospectif

L'un des premiers objectifs d'une loi sur les droits de la personne est de modifier les tendances persistantes à l'inégalité et de cerner les nouveaux enjeux relatifs à ces droits. On a recommandé que la Commission améliore sa capacité à fournir de l'information qualitative sur la situation des droits de la personne au Canada. Toutes ces recommandations font ressortir la nécessité d'améliorer la capacité de la Commission en matière de recherche stratégique.

Questions clés :

Lequel de ces instruments proactifs serait le plus efficace? Y a-t-il d'autres instruments ou stratégies proactives que vous recommanderiez?

Quels indicateurs vous semblent les plus indispensables pour mesurer les progrès en matière de droits de la personne?

Quels renseignements seraient utiles dans une fiche de rendement concernant les droits de la personne?

La nouvelle approche de la Commission s'appuie sur le désir de consolider les fonctions d'information et de conformité volontaire. Beaucoup des analyses de politiques et des études mentionnées précédemment permettront de circonscrire les enjeux nouveaux et pressants en matière

de droits de la personne. Les nouveaux instruments pourraient inclure l'élaboration d'un système d'analyse d'impact qui permettrait à la Commission, au Parlement et à d'autres intervenants d'évaluer les effets sur la situation des droits de la personne des initiatives et des lois adoptées par le gouvernement. Une autre option serait la production d'un rapport périodique sur la situation des droits de la personne au Canada en élaborant des indicateurs permettant d'évaluer les progrès dans ce domaine.

CINQUIÈME PRINCIPE : UN SYSTÈME PRODUCTEUR DE BONNE GOUVERNANCE

Indépendance et impartialité

La situation actuelle

La Commission canadienne des droits de la personne a notamment pour mandat de veiller à ce que tous les employés et tous les bénéficiaires de services sous réglementation fédérale aient accès à un système de règlement des plaintes en matière de droits de la personne. Du fait de ses activités de règlement et de vérification, la Commission est souvent appelée à participer à des instances auxquelles le gouvernement fédéral est partie. En fait, plus de 50 % des plaintes signées que reçoit la Commission désignent un ministère ou un organisme fédéral ou une société d'État comme mis en cause. Par ailleurs, la Commission comparaît devant des comités parlementaires et d'autres organismes pour commenter des lois et des programmes proposés par le gouvernement.

L'indépendance de la Commission est fondamentale. Les Principes des Nations Unies concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) garantissent l'indépendance et l'impartialité de ces institutions. Au Canada, ces inquiétudes viennent du fait que la relation entre la Commission et le gouvernement est structurée de telle sorte qu'elle peut donner l'impression qu'il y a conflit.

Questions clés :

Est-ce que le fait d'avoir de solides relations avec le Parlement est le moyen le plus viable de sauvegarder l'indépendance de la Commission tout en garantissant sa responsabilisation?

Comment cela aiderait-il votre organisme ou l'aiderait-il à remplir son mandat?

Quels autres moyens permettraient de sauvegarder l'indépendance de la Commission tout en

Les avocats qui représentent le gouvernement fédéral devant le Tribunal canadien des droits de la personne viennent du ministère de la Justice. C'est le même ministère qui approuve le budget de la Commission et ses présentations au Conseil du Trésor. C'est également le ministère de la Justice qui est chargé de proposer des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Le Conseil du Trésor est l'employeur officiel de tous les fonctionnaires et il est partie à beaucoup de causes ayant trait à l'emploi dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor est également l'organisme central qui supervise le budget de la Commission et détermine ses obligations redditionnelles. Les vérifications effectuées aux termes de la Loi sur l'équité en matière d'emploi remettent souvent en question des politiques et des programmes dont le Conseil du Trésor est responsable.

La question de la gouvernance est claire : la Commission est souvent appelée à critiquer le gouvernement, voire à s'y opposer devant des tribunaux administratifs et judiciaires. Elle n'est pas, comme les ministères fédéraux, un instrument de la politique gouvernementale. Cela suppose un système de responsabilité et de responsabilisation fort différent.

Les solutions de rechange

La Commission estime que la solution est de consolider ses relations avec le Parlement eu égard à son financement et à la reddition de comptes. De solides relations avec le Parlement permettront d'accroître l'indépendance de la Commission tout en garantissant sa responsabilisation. Cela contribuera également au règlement de la question du « déficit démocratique » en faisant participer le Parlement plus largement au mandat de la Commission. D'autres organismes fédéraux, le Bureau du vérificateur général ou le Bureau du directeur général des élections, par exemple, fonctionnent en collaboration étroite avec le Parlement. La Commission estime qu'un grand nombre des dispositions qui leur sont applicables conviendraient à son organisation et que cela consoliderait la gouvernance générale du domaine des droits de la personne.

Une gouvernance cohérente

La situation actuelle

La cohérence de la structure de gouvernance des droits de la personne est un enjeu connexe. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* est une loi fondamentale à caractère quasi-constitutionnel. Elle enchâsse des droits fondamentaux pour la démocratie canadienne. Lorsqu'il y a conflit entre cette loi et d'autres, c'est elle qui prime. Il importe donc de veiller à ce que d'autres organismes ou tribunaux n'empiètent pas indûment sur le mandat de la Commission.

Si c'était le cas, le gouvernement fédéral risquerait d'élaborer une mosaïque de normes en matière de droits de la personne. Et, selon l'organisme qui les interpréterait, la compétence spécialisée de la Commission canadienne des droits de la personne et du Tribunal canadien des droits de la personne ne serait pas mise à contribution dans les conflits, et l'indépendance de la Commission serait réduite. La Commission a cependant constaté que de plus en plus d'organismes fédéraux rendent des décisions qui, en totalité ou en partie, renvoient aux enjeux fondamentaux des droits de la personne. Ces décisions ne sont pas toujours conformes aux normes et à la jurisprudence appliquées par la Commission ou le Tribunal.

Les solutions de rechange

La Commission ne croit pas qu'elle devrait posséder une compétence exclusive sur tout ce qui a trait aux droits de la personne. Les organismes spécialisés ont un rôle important à jouer. Il s'agit de veiller à une cohérence générale en matière de protection des droits de la personne. La Commission envisage deux solutions pour réduire les chevauchements et améliorer la cohérence:

- Le Parlement pourrait envisager de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne afin de permettre à la Commission d'assumer la responsabilité d'une plainte si nécessaire pour au besoin faire avancer les principes des droits de la personne lorsque des questions fondamentales ayant trait à l'interprétation de la Loi sont soulevées dans d'autres tribunes.
- La Commission continuera de collaborer avec les autres organismes de réglementation, les ministères et organismes fédéraux, les sociétés d'État et les entreprises sous réglementation fédérale afin d'améliorer les relations de partenariat, par le biais de protocoles d'entente comme ceux qu'elle a conclus avec le greffier du Conseil privé et l'Office des transports du Canada, pour promouvoir la mise en œuvre de normes en matière de protection des droits de la personne.

Question clé :

À quel point est-ce important pour votre organisme ou votre mandat que la Commission cherche des moyens d'assurer la cohérence générale en matière de protection des droits de la personne?

CONCLUSION

À ce stade, les modifications législatives proposées ici ne sont que cela : des propositions. Il faut encore discuter avec les parties intéressées et avec le Parlement pour les définir plus précisément. L'objectif de la Commission est de créer un système qui permettra de mieux défendre les droits de la personne et de concrétiser un grand nombre des objectifs poursuivis par le Comité de révision de la LCDP dans La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision, mais en évitant plusieurs des écueils du modèle d'accès direct au Tribunal.

Les processus doivent être très souples et créatifs. Ils doivent faciliter la participation active des plaignants et des auteurs de pratiques discriminatoires à la recherche d'une solution. Ils doivent être accessibles. Ils doivent prévoir une gamme de mesures permettant de réparer le tort causé et de régler les causes profondes qui ont donné lieu à la discrimination. Les processus doivent faciliter l'instauration de relations respectueuses entre les parties.