Document généré le 13 juil. 2025 11:50

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

Le droit international des droits de la personne : son application au Québec par la Commission et le Tribunal des droits de la personne

Madeleine Caron

Volume 9, 1995

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1100773ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1100773ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Caron, M. (1995). Le droit international des droits de la personne : son application au Québec par la Commission et le Tribunal des droits de la personne. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *9*, 104–110. https://doi.org/10.7202/1100773ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1995

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Études

Le droit international des droits de la personne: son application au Québec par la Commission et le Tribunal des droits de la personne

Madeleine CARON*

I - Le recours au droit international par la Commission des droits de la personne
A. La *Charte* dans le contexte international
B. La signification et la portée des droits énoncés dans la *Charte*
C.Les engagements internationaux du Canada et du Québec de faire progresser les droits et libertés
1-Accroissement des droits et libertés énoncés dans la *Charte*
2-Mesures concrètes susceptibles de favoriser l'exercice des droits
II- L'application du droit international par le Tribunal des droits de la personne
A- Situer les interpértations de la *Charte* dans un contexte international
B- Préciser le sens du concept d'égalité dans la *Charte*
C- Évaluer les droits et libertés dans le contexte social dans lequel ils doivent s'exercer.

C'est la facture même de la *Charte québécoise* qui nous amène à l'analyser à la lumière du droit international des droits de la personne.

Dès 1963, le professeur Jacques-Yvan Morin s'était fait le promoteur d'une Charte des droits pour le Québec dans un article publié dans le *McGill Law Journal* [1]. « Il était temps,» selon lui, « que soient déterminés par le législateur, à la lumière des idées que l'Occident répand dans le monde depuis plus d'un siècle, les droits politiques, sociaux, économiques et culturels du citoyen québécois, ainsi que ses libertés fondamentales ». Pour le professeur, la *Charte québécoise* devrait s'inscrire dans le courant international, particulièrement nourri par les travaux des Nations Unies dans la préparation des deux grands Pactes et par la valeur exemplaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Ce projet de *Charte* fit son chemin: 1966: publication par l'Office de révision du Code civil d'un rapport proposant la proclamation des droits fondamentaux qui relèvent du droit civil [2], 1971: remise du rapport des professeurs Scott et Crépeau, proposant l'adoption d'une *Charte des droits et libertés de la personne*; 1973: publication par la Ligue des droits de l'Homme d'un projet de *Charte des droits de l'Homme* pour le Québec[3]. Ces trois projets font référence, pour chacune des dispositions proposées, aux instruments internationaux: *Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948* [4], *Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques* [5] et *aux droits économiques, sociaux et culturels* [6], *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme* [7].

Finalement, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec fut adoptée le 27 juin 1975 et mise en vigueur le 28 juin 1976 [8]. Dans sa première partie, des dispositions substantives énoncent les droits et libertés; dans la seconde, on y prévoit la constitution d'une Commission des droits de la personne chargée de mettre en oeuvre les principes qui sont énoncés dans la *Charte*. Dans la première partie, l'influence des textes internationaux est prépondérante, comme le proposaient les Projets. La deuxième partie de la *Charte* de 1975, qui institue la Commission des droits de la personne du Québec est, quant à elle, directement inspirée de la Convention européenne et du rôle attribué à la Commission européenne des droits de l'homme [9].

Dès sa création, la Commission des droits de la personne s'est préoccupée de son mandat de « promouvoir, par toutes mesures appropriées, les principes contenus dans la présente *Charte* » [10]. Nous allons voir comment elle s'est appuyée sur le droit international des droits de la personne pour accomplir sa mission.

Quant au Tribunal des droits de la personne, il fut créé le 10 décembre 1990 [11], date anniversaire de la *Déclaration universelle des droits*. Né sous de tels augures, il ne pouvait ignorer le contexte international. Nous verrons comment il a utilisé le droit international des droits de la personne dans l'interprétation et l'application de la *Charte*.

---

* Madeleine Caron, avocate, Direction du Contentieux Commission des droits de la personne du Québec. Allocution présentée à l'Université de Montréal le 16 mars 1994, devant l'Association des auditeurs et anciens auditeurs de l'Académie de droit international de La Haye.

1 J.-Y. Morin, « Une Charte des droits de l'Homme pour le Québec », (1963) 9 *McGill L. J.* 273.

2 Office de révision du Code civil, *Rapport sur le Code civil du Québec*, vol. 1, Projet de Code civil, Québec, Éditeur officiel, 1978, p. XXXI.

3 Dossier publié par la Ligue des droits de l'Homme: « La Charte et la Commission québécoise des droits de l'Homme », 24 mai 1973.

4 Adoptée le 10 décembre 1948, Doc. N.U. A/810 (1948).

5 Adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur pour le Canada le 19 août 1976. N.U., (1976) 999 R. T. N. U., 187.

6 Adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur pour le Canada le 19 août 1976, N.U., Recueil des traités, vol. 993 (1976), p. 13.

7 *Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, adoptée le 4 novembre 1950, (1955)213 R. T. N. U. 221

8 L.Q. 1975, c. 6, entrée en vigueur par proclamation le 28 juin 1976, G.O., 23 juin 1976, p. 3875.

9 Voir à ce sujet A. Morel, «La Charte québécoise: un document unique dans l'histoire législative canadienne», (1987) 21 *R.J.T.* 3, à la p. 19.

10 L.Q. 1975, c. 6, art. 66.

11 L.Q. 1989, c. 51, entrée en vigueur le 10 décembre 1990. D. 1686-90, 5 décembre 1990, G.O. 19 décembre 1990, p. 4531.

I - Le recours au droit international par la Commission des droits de la personne.

L'examen des diverses interventions de la Commission au cours des 18 dernières années nous fait constater que le recours au droit international s'est fait pour atteindre trois objectifs :

A) situer la *Charte* dans le contexte international et en accroître la légitimité;
B) préciser le contenu des droits et libertés énoncés dans la *Charte* et
C) faire ressortir les engagements internationaux du Canada et du Québec en vue de faire progresser les droits et libertés.

A. - La Charte dans le contexte international

Depuis 1982, année où le Canada a inscrit dans la Constitution une *Charte des droits et libertés*, les Canadiens, tant les juges que les justiciables, se sont accoutumés, souvent avec difficulté et une certaine réticence, à ce qu'une loi suprême prime sur toutes les autres, à ce qu'une loi fondamentale gouverne les actions de l'État et à ce que les décisions finales quant à l'application de cette loi appartiennent au pouvoir judiciaire. Le rôle ainsi joué par la *Charte canadienne* a influencé la perception que l'on a pu avoir de la *Charte québécoise*, qualifiée de loi quasi-constitutionnelle parce qu'elle prime sur toutes les autres lois. Mais, aux yeux du public, des juges et du législateur, si la légitimité de la *Charte québécoise* est, en principe, acquise, les mesures réparatrices ou préventives qui devraient en découler pour en assurer la mise en oeuvre efficace paraissent parfois difficilement acceptables. C'est alors que le droit international vient à la rescousse pour confirmer l'importance des principes qui y sont énoncés.

En 1977, au Québec, le projet de loi n°1 intitulé *Charte de la langue française* donna l'occasion à la Commission de faire valoir le rôle suprême de la *Charte québécoise* par rapport à la législation proposée [12]. Situant la *Charte* dans le courant des grands Pactes et Conventions, la Commission rappelait au gouvernement ses engagements moraux, le mettait en garde contre une utilisation abusive de la notion de droits collectifs, rappelait que, selon les *Pactes*, les droits fondamentaux doivent être reconnus à tous sans discrimination, et, finalement, contestait ce qui semblait être le postulat de base de cette loi, à savoir que c'est le fait de parler français qui conférait aux résidents du Québec le statut de Québécois.

En 1983, dans une autre de ses interventions, cette fois devant la Commission élue permanente de l'éducation, au sujet du projet de loi sur l'enseignement primaire et secondaire public, la Commission rappelait l'importance du droit à l'éducation et à l'instruction en droit international [13]. Le droit à l'éducation, reconnu à l'article 13 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* [14] signifie que les États adhérents doivent prendre des mesures pour le reconnaître progressivement dans ses lois. De même, la Commission puisait dans la *Convention européenne* et son *Protocole n° 1* [15] relativement au droit à l'égalité pour établir les bases de son avis quant aux écueils que doit éviter l'école confessionnelle publique pour ne pas porter atteinte à la liberté religieuse des non-croyants ou des fidèles d'une religion autre.

Enfin, soulignons que dans un texte, retenu le 7 janvier 1994 par la Commission comme document de réflexion, sur les mouvements racistes et la *Charte* [16], la Commission souligne la ratification par le Canada en 1970 de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* [17], ce qui suppose l'engagement de prendre des mesures concrètes et positives non seulement pour prévenir le racisme, mais pour en punir les manifestations.

La *Charte québécoise* ainsi replacée dans le contexte international, sa légitimité s'en trouve accrue car elle s'inscrit dans un courant fort et irrésistible.

B. - La signification et la portée des droits énoncés dans la Charte

Le droit international et son application par les organismes compétents est utile pour comprendre la signification et la portée de certains droits énoncés dans la *Charte*. Pour la Commission, il a pu contribuer à lui permettre de préciser des concepts comme la liberté d'expression ou la liberté de religion, par exemple.

Un avis présenté à la Commission élue permanente des communautés culturelles et de l'immigration en novembre 1983, portait sur l'épineuse question de la liberté d'expression et l'usage exclusif du français dans l'affichage public et la publicité commerciale (le fameux art. 58 de la *Charte de la langue française* qui devait donner lieu à des contestations judiciaires aboutissant, en 1985, à un jugement de la Cour suprême) [18]. Dans cet avis, la Commission concluait que, sans être discriminatoire, le projet de loi portait atteinte à la liberté d'expression alors que des solutions moins dommageables pour les droits pouvaient être envisagées. La Commission proposait, à l'époque, que l'on permette l'utilisation d'une autre langue à condition et sous réserve que le français, grâce à l'adoption d'une réglementation adéquate, demeure prépondérant.

Ce qui est intéressant aujourd'hui de noter, c'est que le droit international servit de base à la Commission pour accorder au concept de la liberté d'expression une interprétation large et généreuse. Disons d'entrée de jeu que le préambule de la *Charte de la langue française* contenait l'aphorisme suivant: « Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité ».

---

12 Commission des droits de la personne du Québec, *Mémoire concernant le Projet de loi n° 1 sur la langue française au Québec*, Résolution COM-44.3, 27 mai 1977, Cat. 412-1.

13 Commission des droits de la personne du Québec, *Mémoire présenté à la Commission élue permanente de l'Éducation sur le Projet de loi n° 40 : Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public*, 1983.

14 *Supra*, note 6.

15 *Supra*, note 7.

16 Commission des droits de la personne, *Les mouvements racistes et la Charte*, Résolution COM-382-6.2.1, Cat. 113-3.

17 Adoptée le 21 décembre 1965, entrée en vigueur pour le Canada le 13 novembre 1970, (1969) 660 R. T. N. U. 2B

18 *Ford* c. *Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712.

Le législateur lui-même plaçait donc toute la loi à l'enseigne de la liberté d'expression. C'est dans la *Déclaration universelle des droits* (art. 19)[19], le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[20] de même que dans la *Convention européenne des droits* [art. 10 (a)][21] que la Commission puise l'idée que la liberté d'expression comprend celle de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. De plus, selon son analyse de la *Déclaration universelle* et du *Pacte*, la liberté d'expression englobe, au-delà du message à transmettre, le moyen d'expression lui-même, donc le discours, quelle que soit sa nature.

Récemment, dans son document de réflexion sur les mouvements racistes et la *Charte*, la Commission avait à trouver l'équilibre entre deux blocs de droits et libertés. D'une part, la liberté d'expression des groupes racistes qui proclament leur droit de répandre leurs opinions et, d'autre part, le droit des personnes appartenant à des groupes caractérisés par la couleur d'être protégés contre la discrimination, le harcèlement et les atteintes à la dignité de leur personne. La Commission eut recours aux dispositions de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*[22] et aux conclusions du Comité de l'O.N.U. chargé d'examiner les rapports soumis par les États parties relativement à la mise en oeuvre de la *Convention*[23]. Selon le Comité, dont la position est entérinée par la Commission québécoise, les États ont l'obligation de déclarer illégales de telles organisations et de les interdire. S'il faut le faire dans le respect des libertés d'opinion, d'expression et d'association, cela ne doit pas être interprété comme annulant les obligations relatives à l'interdiction des activités racistes visées. Tout sera alors question de mesure et d'équilibre, comme nous le verrons plus loin.

Outre la liberté d'expression, la liberté de religion a pu donner lieu à une analyse de la Commission à la lumière du droit international lors de la présentation du mémoire de la Commission des droits à la Commission élue permanente de l'éducation[24]. L'article 18 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*[25] précise en effet que la liberté de religion comprend non seulement la liberté de manifester sa religion, individuellement ou en commun, mais aussi le droit de ne pas subir de contrainte pouvant porter atteinte à la liberté d'avoir ou d'adopter une religion de son choix et à la liberté des parents de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

La Commission mettait en garde le législateur contre les dangers de mettre sur pied une école publique et commune mais pouvant intégrer dans l'ensemble de son projet éducatif les croyances et les valeurs religieuses d'une confession particulière, comme cela était prévu dans le projet de loi. L'école tendrait alors, en effet, à devenir un lieu religieux où les fonctions de la religion s'étendent à tout le projet éducatif, ce qui pourrait porter atteinte à la liberté religieuse de ceux qui ne partagent pas les convictions de la confession particulière dont les valeurs sont intégrées à l'école.

Le droit international des droits de la personne, plus explicite que la *Charte* au sujet de certains droits et libertés, a donc pu permettre à la Commission d'appuyer ce qu'elle considérait comme des violations potentielles des droits et libertés énoncés dans la *Charte*.

C. - Les engagements internationaux du Canada et du Québec de faire progresser les droits et libertés

Les Pactes et Conventions ratifiés par le Canada avec l'accord du Québec constituent des engagements de faire progresser les droits et libertés. À cet égard, la Commission a souvent rappelé au gouvernement ses engagements, 1) soit pour lui demander d'élargir le bassin des droits et libertés au Québec, 2) soit pour lui demander de favoriser, par des mesures concrètes, les droits qui y sont reconnus.

1) Accroissement des droits et libertés énoncés dans la Charte

Nous nous attarderons d'abord à quelques demandes faites par la Commission en vue d'accroître le corpus des droits et libertés à la lumière du droit international.

Dans son mémoire à la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, en 1990[26], la Commission, suivant en cela les vues du professeur Jacques-Yvan Morin dans son article sur la constitutionnalisation progressive de la *Charte québécoise*[27], proposait la constitutionnalisation des droits économiques et sociaux. Même si la Commission est consciente que ces droits ne se prêtent guère aux garanties rigides propres à une constitution et ne sont souvent qu'un objectif idéal à atteindre graduellement, il n'en demeure pas moins que leur reconnaissance est l'un des fondements de la justice et de la paix qu'évoque solennellement le préambule de la *Charte*. L'insertion de ces droits dans un texte constitutionnel donnerait plus de vigueur à l'engagement pris par le Québec, sur le plan international en adhérant au Pacte, et permettrait en outre de servir de règles d'interprétation pour la mise en oeuvre des lois adoptées dans ce domaine.

Dans ce mémoire, ainsi que dans celui qu'elle présentait en novembre dernier à la Commission royale sur les peuples autochtones, la Commission se prononçait en faveur de l'inscription, dans la Charte, du droit des Autochtones à l'autodétermination en s'appuyant sur les travaux du Groupe de travail sur les populations autochtones créé en 1982 par la Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, rattachée à la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U.[28].

---

19 *Supra*, note 4.

20 *Supra*, note 5.

21 *Supra*, note 7.

22 *Supra*, note 17.

23 *Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, Doc. off. A.G.N.U., 33e sess., Supp. n° 18. (1978)

24 *Supra*, note 13.

25 *Supra*, note 5.

26 Commission des droits de la personne, *Mémoire sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, résolution COM-350-5.2, Cat. 101.

27 J.-Y. Morin, «La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne», (1987) 21 *R.J.T.* 25.

28 Commission des droits de la personne, *Mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones par Me Yves Lafontaine*, Président, novembre 1993, à la p. 21.

Nous avons parlé précédemment du document de réflexion de la Commission sur les mouvements racistes et la Charte. Dans ce document [29], la Commission propose, pour que le Québec se conforme à ses engagements internationaux, de mettre en oeuvre la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* [30] et tout en respectant le partage des compétences législatives imposé par la *Constitution canadienne*, de modifier la *Charte québécoise* pour prévoir que l'incitation à la discrimination peut être un délit civil susceptible de donner lieu à une ordonnance de cessation d'agir ainsi qu'à des dommages-intérêts.

Enfin, soulignons que dans les rapports que la Commission des droits de la personne fait parvenir régulièrement au gouvernement sur la mise en oeuvre par le Québec des conventions internationales, elle a souligné une disposition de la *Charte* elle-même qui est contraire aux engagements internationaux du Québec, notamment en regard des *Conventions (n° 111) concernant la discrimination en emploi et profession* [31] et *(n° 100) sur l'égalité de rémunération* [32]. Il s'agit de l'actuel article 137 de la *Charte* qui autorise, en ce qui concerne les régimes de rentes, les régimes d'assurance de personnes et les régimes d'avantages sociaux, la discrimination en raison de la grossesse, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil et le handicap. Une disposition fut adoptée en 1982 — il s'agit de l'article 20, 2e alinéa — qui permettrait de corriger cette anomalie, mais elle ne fut jamais mise en vigueur.

2) Mesures concrètes susceptibles de favoriser l'exercice des droits

Selon les deux grands *Pactes*, les États s'engagent à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits qui y sont reconnus.

C'est pourquoi, à plusieurs reprises, notamment dans ses avis au gouvernement, la Commission a-t-elle préconisé l'adoption de mesures positives, susceptibles de permettre l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne. Dans le domaine de l'emploi, par exemple, chaque fois qu'elle a eu à faire des commentaires sur les normes du travail, elle a demandé que les normes minimales de travail soient accordées aux employés domestiques, aux employés agricoles et aux travailleurs immigrants, en s'appuyant sur les conventions et recommandations de l'O.I.T. concernant le droit à des conditions de travail justes et favorables prévu à l'article 7 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* [33].

Dans un de ses rapports récemment transmis au gouvernement québécois [34] relatif à la mise en oeuvre de la *Convention (n° 105) concernant l'abolition du travail forcé* [35], la Commission mettait en garde contre tout projet, tel celui qui était proposé par un certain nombre de municipalités du Québec, visant à imposer un travail bénévole déterminé aux prestataires d'aide sociale.

C'est aussi en se fondant sur les obligations internationales du Québec que la Commission a maintes fois proposé au gouvernement du Québec de prendre des mesures positives d'adaptation pour favoriser l'accès à l'éducation des enfants handicapés [36], propositions qui ont d'ailleurs été retenues et inscrites dans la *Loi sur l'instruction publique*.

Il s'agit là de quelques exemples, mais non d'une liste exhaustive. La valeur exemplaire des articles 2 des grands Pactes, la facture de l'article 10 de la *Charte* ont comme conséquence que, pour atteindre l'effet escompté, à savoir la reconnaissance effective des droits et libertés en toute égalité, des mesures positives doivent être envisagées.

II - L'application du droit international par le Tribunal des droits de la personne.

La création du Tribunal des droits de la personne, le 10 décembre 1990, marquait une étape importante dans la mise en oeuvre des droits et libertés de la personne au Québec. Il s'agit d'un tribunal spécialisé, dont les juges et les assesseurs, selon les termes mêmes de la *Charte*, ont une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière des droits et libertés de la personne. Un tel tribunal pouvait-il ignorer le droit international des droits de la personne?

Dès sa première décision, le Tribunal tint à marquer qu'il se situait dans le courant du droit international et plusieurs décisions subséquentes presque toutes rendues par la Présidente du Tribunal, madame Michèle Rivet, confirment cet intérêt.
Nous allons voir que le recours au droit international par le Tribunal s'est fait pour réaliser les objectifs suivants :

A) situer les interprétations de la *Charte* dans un contexte international,
B) préciser le sens du concept d'égalité dans l'article 10 de la *Charte* et
C) évaluer les droits et libertés dans le contexte social dans lequel ils doivent s'exercer.

A. - Situer les interprétations de la *Charte* dans un contexte international

Dans son premier jugement, l'affaire *C.D.P.* c.

29 *Supra*, note 16.

30 *Supra*, note 17.

31 *Rapport de la Commission des droits de la personne du Québec relatif à la Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession)*, 1958, 14 septembre 1993, Cat. 126.

32 *Rapport de la Commission des droits de la personne du Québec relatif à la Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération*, 1951, 1er septembre 1993, Cat. 129.

33 *Supra*, note 6.

34 *Rapport de la Commission des droits de la personne du Québec relatif à la Convention (n° 105) concernant l'abolition du travail forcé*, 13 septembre 1993, Cat. 120-8.

35 Ratifiée par le Canada le 14 juillet 1952.

36 *Supra*, note 13; voir aussi Commission des droits de la personne, *Mémoire à la commission parlementaire de l'éducation sur les Projets de loi 106 et 107 - Loi sur les élections scolaires et Loi sur l'instruction publique*, Résolution COM-303-9.1.1, 8 avril 1988, Cat. 412-65.

Commission scolaire Saint-Jean-sur-Richelieu [37], une affaire concernant l'intégration d'un enfant handicapé intellectuel, la Présidente du Tribunal expose comment elle entend utiliser le droit international: ce sera comme contexte général d'affirmation, de promotion et de protection des droits et libertés de la personne et comme instrument d'interprétation, soit que les travaux préparatoires à l'adoption y ait fait allusion, soit qu'une similarité de langage entre les normes internationales et la *Charte québécoise* invite à la comparaison.

Dans *Dufour* c. *Centre hospitalier Saint-Joseph-de-la-Malbaie* [38], une affaire de discrimination fondée sur le sexe, la Présidente du Tribunal reprend les mêmes arguments en y ajoutant celui de la présomption de compatibilité du droit canadien à nos obligations internationales. Dans *C.D.P.* c. *Habachi* [39], une affaire de harcèlement sexuel, le Tribunal souligne qu'en droit international, il n'existe aucune disposition spécifique interdisant expressément le harcèlement sexuel et qui soit au Québec une source d'obligation. Le Tribunal croit tout de même opportun de mentionner, à titre de source interprétative complémentaire du droit applicable, un extrait du *Code de pratique pour la dignité de l'homme et de la femme au travail* adopté par le Conseil des Communautés européennes (1991) [40].

Dans *C.D.P.* c. *Les Immeubles NI/DIA* [41], une affaire de discrimination fondée sur l'état civil, le Tribunal rappelle les engagements internationaux de l'État canadien qui a ratifié les Pactes et Conventions suivants : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [42], la *Convention (n° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession* adoptée par l'O.I.T. [43], la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* [44] et la *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'Homme.* [45] La décision mentionne aussi, « en raison des similarités prévalant entre les normes québécoise et européenne d'égalité », la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* [46]. Le Tribunal reprend aussi à son compte l'opinion du professeur Daniel Turp concernant le critère de satisfaction du droit interne aux engagements internationaux :

> « [L]'obligation de légiférer pour satisfaire aux obligations de résultat et de moyens est [...] satisfaite si l'esprit et l'essence de l'instrument international sont respectés par la législation, qui ne doit pas reproduire mécaniquement les mots des traités. [...]
>
> Mais, il ne faut pas perdre de vue que la mise en oeuvre des traités [...] se fait de façon évolutive et que l'interprétation et l'application de [ceux]-ci peut engendrer des obligations dont on n'envisageait pas l'existence à l'origine. Dans cette perspective, il faut penser que l'État ne satisfait ses obligations de résultat et de moyens que s'il adapte son droit interne aux situations nouvelles créées par la mise en oeuvre [de l'instrument international en question] tant à l'échelle interne qu'à l'échelle internationale. » [47]

Finalement, dans *C.D.P.* c. *Commission scolaire régionale Chauveau* [48], une autre affaire d'intégration scolaire, le Tribunal affirme d'entrée de jeu que le principe québécois d'égalité tel qu'il s'applique à un élève atteint de déficience intellectuelle s'inscrit plus largement dans un contexte international d'affirmation, de promotion et de protection des droits et libertés de l'enfant et de la personne en général.

Ayant ainsi campé la *Charte québécoise* dans le contexte international, on peut se demander quel en a été l'effet concret dans les décisions du Tribunal.

B. - Préciser le sens du concept d'égalité dans la *Charte*

Dans la première décision que le Tribunal a eu à rendre, il se retrouvait devant un problème de taille. Le droit à l'instruction publique, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, droit économique et social énoncé à l'article 40 de la *Charte,* est-il soumis à la norme d'égalité de l'article 10? Selon cette disposition, toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans discrimination fondée sur, notamment, le handicap. La clause limitative de l'article 40, stipulant que c'est conformément aux normes prévues par la loi que s'exercera le droit à l'instruction publique, autorise-t-elle le législateur à rédiger des normes qui seraient discriminatoires?

C'est à la lumière de l'article du professeur Pierre Carignan sur le concept d'égalité dans la *Charte québécoise* [49] et de l'interprétation par la Cour européenne des droits de l'article 14 de la *Convention* [50] que le Tribunal formule son opinion sur cette question. Faut-il absolument que le droit ou la liberté énoncé soit violé pour qu'il y ait atteinte ou suffit-il que le droit à l'égalité, dans l'exercice de ce droit ou de cette liberté, soit compromis?

Trouvant une similitude entre l'article 10 de la *Charte québécoise* et l'article 14 de la *Convention européenne*, le Tribunal cite la Cour européenne dans l'affaire linguistique belge: « Une mesure conforme en elle-même aux exigences de l'article consacrant le droit ou la liberté en question peut cependant enfreindre cet article, combiné avec l'article 14, pour le motif qu'elle revêt un caractère discriminatoire. » [51]

---

37 *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire Saint-Jean-sur- Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003.

38 *Dufour* c. *Centre hospitalier Saint-Joseph-de-la-Malbaie*, [1992] R.J.Q. 825.

39 *Commission des droits de la personne du Québec* c. *Habachi*, [1992] R.J.Q. 1439.

40 Voir la *Résolution du Conseil [des communautés européennes] du 29 mai 1990 concernant la protection de la dignité de la femme et de l'homme au travail*, 90/C157/02.

41 *Commission des droits de la personne du Québec* c. *Immeubles Ni/Dia Inc*, [1992] R.J.Q. 2977.

42 *Supra*, note 5.

43 Adoptée le 25 juin 1958, entrée en vigueur pour le Canada le 26 novembre 1965, Nations Unies, Recueil des traités, vol. 362 (1960), p. 31.

44 *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée le 18 décembre 1979, entrée en vigueur pour le Canada le 10 janvier 1982. Doc. off., A.G. 34e session, Supp. n° 46, Doc. N.U. A/34/36, p. 217.

45 *Acte final de la neuvième Conférence internationale américaine*, Bogota, 30 mars - 2 mai 1948 reproduite dans M. Torelli et R. Baudouin, P.U.Q. 1972, à la p. 324.

46 *Supra*, note 7.

47 D. Turp« La mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à la lumière de l'expérience du Canada et du Québec ». Thèse de doctorat d'État, Paris, pp. 48-49.

48 *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire régionale Chauveau*, [1993] R.J.Q. 929.

49 P. Carignan, « L'égalité dans le droit: une méthode d'approche appliquée à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne », (1987) 21 *R.J.T.* 491.

50 *Supra*, note 7.

51 *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique* , Cour Eur. D.H. (fond), arrêt du 23 juillet 1968, pp. 33-34.

Le droit à l'égalité « faisant partie intégrante de chacun des articles consacrant des droits et libertés », selon la formule de la Cour européenne, amène ce Tribunal à conclure ainsi :

« Si la *Charte* permet que l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite soit affecté de différentes restrictions législatives, voire qu'il souffre de certaines exceptions, [...] elle interdit cependant les limitations qui, dans l'aménagement de ce droit, produisent un effet discriminatoire au regard de l'un des motifs énumérés à l'article 10. »[52]

De plus, le droit à l'égalité dans l'exercice du droit à l'instruction publique bénéficierait — à cause de l'incidence de l'article 10 — de la règle de prépondérance de l'article 52 de la *Charte* : primauté sur toutes les lois du Québec.

C. - Évaluer les droits et libertés dans le contexte social dans lequel ils doivent s'exercer

La *Charte québécoise* énonce les droits de façon sobre, succincte. Le droit à l'égalité y est défini à l'article 10, dans le sens que les droits et libertés de la personne doivent être reconnus à tous, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur l'un des motifs énumérés. L'article 10 fait partie intégrante de chacun des droits et libertés énoncés. De plus, l'égalité est, dans la *Charte québécoise*, une norme concrète favorisant l'exercice effectif des droits. Des mesures dites d'accommodement visant à reconnaître l'égalité effective dans l'exercice des droits doivent donc être considérées comme une « conséquence naturelle » du droit à l'égalité.

On pourrait s'en tenir là car tout est déjà là, en formules brèves, dans l'article 10 de la *Charte québécoise*. Le Tribunal des droits de la personne a quand même senti le besoin de recourir aux différentes conventions internationales qui précisent, pour différentes populations, le contexte dans lequel ils subissent des violations de leurs droits pour ensuite définir ceux-ci de façon concrète. Nous passerons en revue quelques jugements concernant les femmes, les personnes appartenant à des minorités raciales, les enfants avec un handicap intellectuel.

L'affaire *Dufour* c. *Centre hospitalier Saint-Joseph-de-la-Malbaie*[53] posait la question de la sexualisation des postes dans un milieu hospitalier. Des femmes s'étaient vu refuser des emplois à temps complet au bénéfice de confrères masculins qui avaient moins d'ancienneté qu'elles. La raison donnée par le Centre était d'une part le respect du droit des bénéficiaires (masculins) à des soins intimes par des personnes de leur sexe et, d'autre part, des raisons de plus grande force physique chez les hommes. Le Tribunal devenait en quelque sorte l'arbitre entre deux droits qui s'affrontaient apparemment: celui des travailleuses à l'égalité en emploi, celui des bénéficiaires à des soins empreints d'humanité et de respect.

Le Tribunal a puisé dans le droit international le contexte dans lequel ces droits doivent s'exercer. Du côté du droit des bénéficiaires âgés ou handicapés, il a cité le *Plan international d'action sur le vieillissement* adopté en 1982, dans le cadre de l'Assemblée mondiale sur le vieillissement, organisée par l'Assemblée générale des Nations Unies[54], la *Convention (n° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession et ses dispositions particulières concernant les besoins particuliers des personnes âgées*[55] et le *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne* qui vise à « garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution »[56].

Du côté du droit à l'égalité des travailleuses, on a eu recours à la *Convention (n° 111)*[57] *concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession* de l'O.I.T. et l'on a souligné la similitude de son article 2 avec l'article 20 de la *Charte québécoise*.

Finalement, le Tribunal donnera raison aux femmes. Selon la preuve, le Centre hospitalier, qui avait le fardeau de la preuve selon l'article 20 de la *Charte*, n'avait pas réussi à démontrer que la présence féminine auprès de la clientèle masculine entraînait une atteinte à son droit à l'intimité. Le Tribunal a distingué les faits de cette cause dans un Centre hospitalier (où la clientèle est passante et pas nécessairement âgée) de ceux qui pourraient survenir dans un Centre de soins prolongés pour personnes âgées par exemple.

Quant à l'exigence de la force physique, elle a été jugée non fondée parce que le Centre hospitalier n'avait pu établir par prépondérance de preuve que, pendant la période où il n'y avait pas d'homme au troisième étage, le taux plus élevé d'absence ait été lié à quelque blessure qui aurait pu être évitée si un homme avait été sur le département.

En pratique, le Tribunal a donc conclu que c'était le droit à l'égalité des femmes en emploi qui avait été bafoué. Le droit des bénéficiaires à la sécurité et à l'intimité a été considéré et affirmé par le Tribunal. Dans les faits, cependant, l'employeur s'en était servi comme d'un prétexte pour nier aux femmes l'accès à des postes permanents.

Dans le domaine de la discrimination raciale en emploi, le Tribunal a eu à rendre une importante décision concernant un professeur noir qui alléguait avoir subi du harcèlement de la part de ses élèves. Dans cette affaire *C.D.P.* c. *Commission scolaire Deux-Montagnes*[58], la Commission des droits de la personne recherchait la responsabilité de la Commission scolaire pour ne pas avoir fourni à son employé des conditions de travail exemptes de harcèlement. Dans cette cause, le Tribunal s'est fortement appuyé sur le droit international, en constatant, d'entrée de jeu et citant Marc Bossuyt, que la communauté internationale accorde au motif race une importance exceptionnelle. La race est en effet le seul motif illicite mentionné dans toutes les conventions internationales en matière des droits de la personne.

Le Tribunal cite abondamment la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*[59]. On se souvient que, selon l'article 4 de

---

52 *Supra*, note 37, aux p. 3036 et s.

53 *Supra*, note 38.

54 Organisation des Nations Unies, *Plan international d'action sur le vieillissement*. Paris, Centre international de gérontologie sociale, 1982.

55 *Supra*, note 43.

56 La *Charte sociale européenne* a été signée à Turin le 18 octobre 1961. Reproduite dans M. Torelli et R. Baudouin, *op. cit.*. à la p. 306. Le protocole, adopté à Strasbourg le 5 mai 1958, n'est pas encore en vigueur.

57 *Supra*, note 7.

58 *Commission des droits de la personne du Québec* c. *Commission scolaire Deux-Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297; voir aussi *Commission des droits de la personne* c. *Les Entreprises Skelling inc*, T.D.P. Montréal, n° 500-53-000021-939, 24 mars 1994, M. le juge Simon Brossard.

59 *Supra*, note 22.

celle-ci, les États s'engagent à ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager. Et, selon l'article 7, les États parties s'engagent à prendre des mesures immédiates et efficaces, notamment dans les domaines de l'enseignement et de l'éducation, pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale. Ce contexte international servait admirablement de toile de fond dans une action où l'on reprochait à une Commission scolaire une certaine inertie devant les paroles et les gestes racistes provenant d'élèves Blancs à l'égard de leur professeur noir. Outre cette importante *Convention*, le Tribunal cite, à l'appui du rejet de toute idéologie ou de tout préjugé racial, la *Déclaration sur la race et les préjugés raciaux* adoptée par l'U.N.E.S.C.O.[60] et la *Convention (n° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession*[61].

Inspiré non seulement par la *Charte québécoise* mais par les textes internationaux, le Tribunal croit que la Commission scolaire avait des obligations positives face à la dénonciation par le professeur de comportements racistes. Il s'ensuit donc, selon le Tribunal, que la simple existence d'une politique anti-harcèlement ne répond pas à la nécessité de prendre des mesures énergiques, ni à celle de les faire connaître et appliquer. Selon le Tribunal, la contestation raciste des étudiants ne pouvait que prendre appui sur des préjugés qui sont répandus dans la société en général. Par ses interventions ou par ses silences, l'institution prend position. D'où l'importance du message livré par les autorités de l'école à l'endroit de gestes discriminatoires de la part des élèves, voire par une partie seulement d'entre eux : ce message a pour effet de qualifier le caractère acceptable ou non d'un tel comportement et, partant, de leur enseigner s'ils peuvent eux-mêmes le pratiquer à l'école ou ailleurs. La responsabilité de la Commission scolaire a donc été retenue pour la période où elle était demeurée passive devant les comportements racistes des élèves.

Toujours dans le domaine de l'éducation, le Tribunal a eu l'occasion, à deux reprises, de faire connaître sa position en ce qui concerne l'intégration en milieu régulier des enfants avec un handicap intellectuel[62]. Là encore, les documents internationaux ont servi de référence aux décisions judiciaires : la *Déclaration universelle*[63], vue comme représentant la coutume internationale et précisant que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personne; au même effet, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[64]. De plus, le Tribunal cite deux résolutions de l'Assemblée des Nations Unies : *la Déclaration des droits des personnes handicapées*[65] et la *Déclaration des droits du déficient mental*[66] qui soulignent la nécessité d'aider les personnes handicapées à développer leurs aptitudes ainsi qu'à promouvoir, dans toute la mesure possible, leur intégration à une vie sociale normale.

Finalement, la *Convention relative aux droits de l'enfant*[67] prévoit que les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques dans toute la mesure de leurs potentialités.

Le Tribunal a donc fait une lecture de la *Charte québécoise* et de la *Loi sur l'instruction publique* en harmonie avec ces textes internationaux pour opter résolument en faveur de l'intégration des enfants avec un handicap intellectuel dans le milieu le plus normal et le plus régulier possible.

***

Comme on l'a vu, le droit international des droits de la personne a été une source réelle d'inspiration pour le Tribunal et pour la Commission des droits de la personne du Québec. Quelques-uns des jugements du Tribunal ont été portés en appel. Il sera intéressant de constater si la Cour d'appel y verra une raison supplémentaire de confirmer les jugements de première instance. On sait que la Cour suprême du Canada a déjà accordé de l'importance au contexte international, car celui-ci représente souvent l'engagement pour le Canada de prendre des mesures positives en vue de faire progresser les droits et libertés se rattachant à des populations particulières.

« Ces déclarations et engagements du Canada, sur le plan international, témoignent des principes qui s'appliquent au pays » (juge Cory). Il n'est pas vain de le rappeler, que l'on s'adresse au pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire.

---

60 Adoptée le 27 novembre 1978, à la 20e session de la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

61 *Supra*, note 7.

62 Dans les affaires *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire Saint-Jean-sur-Richelieu*. *supra*, note 37 et *Commission des droits de la personne* c. *Commission scolaire Chauveau supra*, note 48.

63 *Supra*, note 4.

64 *Supra*, note 5.

65 A.G. Rés. 3447 (XXX) proclamée le 9 décembre 1989.

66 A.G. Rés. 2856 (XXVI) proclamée le 20 décembre 1971.

67 A.G. Rés. 44/25 du 5 décembre 1989, ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991.