

LA SAISINE INDIVIDUELLE DU TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE : UN RECOURS UTILE ET EFFECTIF

Sylvie Gagnon

Volume 14, Number 2, 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100100ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100100ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gagnon, S. (2001). LA SAISINE INDIVIDUELLE DU TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE : UN RECOURS UTILE ET EFFECTIF. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 14(2), 189–206. <https://doi.org/10.7202/1100100ar>

Article abstract

The Quebec Human Rights Tribunal is a specialized tribunal created by major amendments brought to the 1989 Quebec Charter of Human Rights and Freedoms. Following certain decisions of the Quebec Court of Appeal, the Tribunal has found itself in the impossibility to exercise its jurisdiction to hear any appeals instituted by individuals having already filed a complaint to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. These individuals believe to have been victims according to the Charter. The close link between the Quebec Charter and various international instruments in the matter of human rights leads the author to firstly examine the meaning of the individual right of review, provided by Charter, in the light of the right to a useful or effective appeal described in different treaties ratified by Canada and to which Quebec has given its acceptance. The provisions contained in the latter and the interpretation given to "useful or efficient appeal" lead the author to conclude firstly that the appeals to a tribunal specialized in human rights is in keeping with our international obligations. The author then analyses the importance of individuals' being able to appeal to this specialized tribunal on the one hand based on the right to reparation and on the other hand according to the mission and respective functions of the commissions and Canadian human rights tribunals. She concludes that the discretion granted to the Commission by the Charter allowing it to decide on appealing or not before a court, on behalf of the applicant, is quite compatible with its primary mission. This can bring it to privilege other functions so as to assure the respect of the rights guaranteed by the Charter. In this context, the author considers essential that an individual be able to obtain an effective and complete compensation by having access to a specialized proceeding whose role is to adjudicate on points of law.

LA SAISINE INDIVIDUELLE DU TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE : UN RECOURS UTILE ET EFFECTIF

*Par Sylvie Gagnon**

Le Tribunal des droits de la personne du Québec est un tribunal spécialisé créé à la suite d'amendements majeurs apportés, en 1989, à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. À la suite de certains arrêts de la Cour d'appel du Québec, le Tribunal se trouve dans l'impossibilité d'exercer sa compétence pour entendre des recours intentés par des individus ayant préalablement déposé une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse parce qu'ils croient être victimes en vertu de la Charte. La parenté étroite qui lie la Charte du Québec à différents instruments internationaux en matière de droits de la personne conduit d'abord l'auteure à examiner la portée du recours individuel, prévu à la Charte, à la lumière du droit à un recours utile et effectif inscrit dans différents traités ratifiés par le Canada et auxquels le Québec a donné son adhésion. L'auteure conclut d'abord que le recours à un tribunal spécialisé en matière de droits de la personne s'inscrit en parfaite conformité avec nos obligations internationales. L'auteure analyse ensuite l'importance des recours individuels auprès de ce tribunal spécialisé à la lumière, d'une part, du droit à une réparation et, d'autre part, des missions et des fonctions respectives des commissions et des tribunaux des droits de la personne au Canada. Elle en conclut que la discrétion que la Charte octroie à la Commission de manière à lui permettre de décider d'intenter ou non un recours, au bénéfice d'un plaignant, devant un tribunal est tout fait compatible avec sa mission première, qui peut l'amener à privilégier d'autres fonctions en vue d'assurer le respect des droits garantis par la Charte. Dans ce contexte, l'auteure estime essentiel qu'un individu puisse obtenir une réparation utile et complète en ayant accès à une instance spécialisée dont le rôle est de statuer sur des questions de droit.

The Quebec Human Rights Tribunal is a specialized tribunal created by major amendments brought to the 1989 Quebec Charter of Human Rights and Freedoms. Following certain decisions of the Quebec Court of Appeal, the Tribunal has found itself in the impossibility to exercise its jurisdiction to hear any appeals instituted by individuals having already filed a complaint to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. These individuals believe to have been victims according to the Charter. The close link between the Quebec Charter and various international instruments in the matter of human rights leads the author to firstly examine the meaning of the individual right of review, provided by Charter, in the light of the right to a useful or effective appeal described in different treaties ratified by Canada and to which Quebec has given its acceptance. The provisions contained in the latter and the interpretation given to "useful or efficient appeal" lead the author to conclude firstly that the appeals to a tribunal specialized in human rights is in keeping with our international obligations. The author then analyses the importance of individuals' being able to appeal to this specialized tribunal on the one hand based on the right to reparation and on the other hand according to the mission and respective functions of the commissions and Canadian human rights tribunals. She concludes that the discretion granted to the Commission by the Charter allowing it to decide on appealing or not before a court, on behalf of the applicant, is quite compatible with its primary mission. This can bring it to privilege other functions so as to assure the respect of the rights guaranteed by the Charter. In this context, the author considers essential that an individual be able to obtain an effective and complete compensation by having access to a specialized proceeding whose role is to adjudicate on points of law.

* Avocate au Tribunal des droits de la personne du Québec. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteure.

Introduction

Ce n'est certes pas un hasard si la question des recours intentés par des individus auprès des tribunaux en matière de droits de la personne réunit à ce colloque des intervenants de diverses juridictions.

Comme cette journée le démontre en effet de manière éloquent, le Tribunal des droits de la personne du Québec s'insère plus largement dans un ensemble d'institutions spécialisées, chargées d'assurer l'effectivité des droits de la personne à l'échelle internationale, régionale et nationale.

En fait, dès son entrée en vigueur le 28 juin 1976, la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ du Québec s'inscrit dans un contexte international d'affirmation, de promotion et de respect accru des droits et libertés de la personne.

Ainsi, l'entrée en vigueur de la Charte du Québec précède de peu celle du Canada, en août 1976, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*² et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³.

L'étendue des droits protégés dans la *Charte du Québec* et le libellé de plusieurs dispositions traduisent par ailleurs sa parenté étroite avec différents instruments-phares des droits de la personne, dont ceux qui forment la *Charte internationale des droits de l'homme*⁴.

De plus, le droit de ne pas subir de discrimination est modulé, en droit québécois, selon un processus identique à celui prévu dans la *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*⁵.

Les dernières modifications apportées à la Charte québécoise aux fins de créer le Tribunal des droits de la personne entrent en vigueur le 10 décembre 1990⁶, date-anniversaire de l'adoption, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*⁷. Le Québec s'arrime alors encore davantage avec différents systèmes internationaux et régionaux. Désormais, le régime québécois de protection des droits et libertés de la personne inclut à la fois une commission administrative, devenue la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, et un tribunal spécialisé en matière de discrimination, de

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. c. C-12.

² *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47.

³ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46.

⁴ Outre les deux Pactes, celle-ci comprend le Protocole facultatif se rapportant au *Pacte sur les droits civils et politiques* et la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

⁵ *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. n° 5, art. 14.

⁶ *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne concernant la Commission et instituant le Tribunal des droits de la personne*, L.Q. 1989, c. 51.

⁷ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. AG 217 (III), Doc. Off. AG NU, 3^e sess., supp. n°13, Doc. NU A/810 (1948) 71.

harcèlement et d'exploitation auprès duquel les individus peuvent directement intenter des recours à la condition d'avoir d'abord déposé une plainte à la Commission.

En 1990, le Tribunal des droits de la personne du Québec est le premier tribunal permanent à pouvoir rendre, au Canada, des ordonnances contraignantes à l'encontre d'actes discriminatoires. Aujourd'hui encore, il y demeure le seul tribunal de ce type dans lequel ce sont des juges de l'ordre judiciaire qui signent les décisions⁸.

Cependant, depuis plus de cinq ans, le Tribunal ne peut plus, sauf en de très rares exceptions, exercer une partie de la compétence que la Charte lui octroie pour entendre des recours intentés par des individus pour lesquels la Commission a exercé sa discrétion en décidant de ne pas saisir un tribunal à leur bénéfice. Pour plus de commodité, reproduisons ici l'article 84 dont il est question tout au long de cette présentation :

84. Lorsque, à la suite du dépôt d'une plainte, la Commission exerce sa discrétion de ne pas saisir un tribunal, au bénéfice d'une personne, de l'un des recours prévus aux articles 80 à 82, elle le notifie au plaignant en lui en donnant les motifs.

Dans un délai de 90 jours de la réception de cette notification, le plaignant peut, à ses frais, saisir le Tribunal des droits de la personne de ce recours, pour l'exercice duquel il est substitué de plein droit à la Commission avec les mêmes effets que si celle-ci l'avait exercé.

Depuis juillet 1997 en effet, soit depuis l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Ménard c. Rivet*⁹, la Commission se trouve en quelque sorte la seule partie habilitée à agir en demande auprès du Tribunal. Dans un jugement rendu peu de temps après¹⁰, la Cour d'appel restreint encore davantage la compétence du Tribunal en laissant entendre que, quels qu'en soient les motifs, toute décision de la Commission de ne pas saisir le Tribunal a pour conséquence d'exclure, pour un particulier, « la voie judiciaire spécialisée qu'est le recours au Tribunal »¹¹.

Nous essaierons donc d'appréhender de manière plus complète la portée du recours individuel au Tribunal des droits de la personne en examinant, dans un premier temps, le sens donné par certaines instances spécialisées au droit à un recours effectif ou utile prévu dans différents instruments internationaux en matière de droits de la personne.

⁸ Bien que le Tribunal soit composé de membres dont certains sont des juges et d'autres des assesseurs, l'article 104 de la Charte prévoit que le juge qui préside une division décide seul de la demande.

⁹ *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.), permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada refusée. La Cour y décide essentiellement que le recours individuel ne peut être exercé que dans les cas où, après avoir décidé qu'une plainte est fondée, la Commission exerce néanmoins sa discrétion en décidant de ne pas saisir un tribunal au bénéfice de la partie plaignante.

¹⁰ *Centre hospitalier St-Joseph-de-la-Malbaie c. Dufour* (24 septembre 1998), Québec 200-09-000113-925, J.E. 98-2178 (C.A.), juges LeBel, Chamberland, Pidgeon.

¹¹ Notons toutefois que la Cour d'appel semble depuis s'en remettre uniquement au premier de ces deux jugements si l'on considère que dans un arrêt plus récent, elle a reconnu la légitimité de la saisine individuelle dans la mesure où elle satisfaisait aux exigences de l'arrêt *Ménard* : voir *Québec (P.G.) c. Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 (C.A.); permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada demandée (par rapport à d'autres questions).

Dans un deuxième temps, nous examinerons plus particulièrement la portée, en droit canadien et québécois, du droit à une réparation, ainsi que les missions et fonctions respectives des commissions et des tribunaux des droits de la personne.

I. Le droit à un recours utile ou effectif

L'examen du droit à un recours utile ou effectif nous conduit d'abord à donner un aperçu de certains instruments, à vocation universelle, qui sont sources d'obligations pour le Canada et le Québec, qui ont incorporé différentes dispositions dans leur droit interne. Nous verrons ensuite la portée attribuée à ce droit par les organes de surveillance chargés de voir au respect par les États parties à ces instruments. Nous en dégagerons finalement quelques remarques générales par rapport au recours individuel au Tribunal des droits de la personne.

A. Quelques instruments incorporant la notion de recours utile ou effectif

D'entrée de jeu, notons qu'en matière de droits de la personne tout particulièrement, la Cour suprême du Canada rappelle de manière constante l'importance du rôle d'instruments internationaux pour situer le contexte dans lequel s'interprètent plus largement les dispositions d'instruments similaires en droit canadien, sans oublier les observations et rapports des organes spécialisés chargés de voir à leur respect¹².

De manière à assurer l'effectivité des droits qui y sont reconnus, plusieurs instruments internationaux prévoient un processus qui se déroule, en quelque sorte, en deux grandes étapes successives. La première renvoie au droit des ressortissants d'un État partie à un traité de disposer, en droit interne, de recours utiles ou effectifs visant à sanctionner les atteintes portées aux droits qui y sont protégés. À moins de délais déraisonnables, les individus doivent ainsi épuiser les recours nationaux avant de pouvoir éventuellement saisir, dans une seconde phase, l'instance spécialisée chargée, à l'échelle internationale, de voir au respect du traité par les États parties.

Au nombre des instruments comportant une disposition relative à ce droit, mentionnons d'abord la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, dont l'article 8 énonce le droit de toute personne à un recours effectif, devant les juridictions nationales compétentes, contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. Or, si la Déclaration ne constitue pas un traité doté d'un caractère normatif au sens strict, elle n'en représente pas moins, selon plusieurs, une codification de normes coutumières.

Parmi les traités qui font clairement du droit à un recours effectif une norme contraignante pour les États parties, incluant le Canada, mentionnons d'abord le *Pacte*

¹² Voir notamment le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 et, plus récemment, *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

sur les droits civils et politiques. Aux termes du paragraphe 2(3) de celui-ci, les États parties s'engagent à développer les possibilités de recours juridictionnel et à :

- a) Garantir que toute personne dont les droits reconnus dans le Pacte auront été violés disposera d'un recours utile [...];
- b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative ou toute autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne [...];

L'article 6 de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*¹³ énonce, pour sa part, l'obligation des États parties d'assurer à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effective, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'État compétents, contre tous les actes de discrimination raciale. S'y ajoute le droit de demander à ces tribunaux satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite d'une telle discrimination.

Enfin, le paragraphe 2(c) de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹⁴ prévoit que les États parties s'engagent à instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes et à garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire.

B. La portée du droit à un recours utile ou effectif

De façon à mieux cerner la notion de recours utile ou effectif, nous avons relevé certains commentaires particulièrement éloquentes des comités chargés de voir au respect des deux grands pactes internationaux en matière de droits de la personne.

Signalons d'abord que le *Pacte sur les droits économiques* prévoit notamment l'engagement des États à garantir l'exercice sans discrimination des droits prévus qui y sont prévus¹⁵, ainsi que celui d'agir au maximum de leurs ressources disponibles, et ce, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits qui y sont reconnus par tous les moyens appropriés¹⁶.

Dans l'*Observation générale No 9*¹⁷ relative à l'application du *Pacte sur les droits économiques* par les États parties, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels note d'abord que cet instrument prévoit une démarche ouverte et souple de

¹³ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, 660 R.T.N.U. 195, R.T. Can. 1970 n° 28.

¹⁴ *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13.

¹⁵ *Supra* note 3 au para. 2(2).

¹⁶ *Ibid.* au para. 2(1).

¹⁷ Doc. off. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 19^e sess., 51^e séance, Doc. NU E/C.12/1998/24.

manière à tenir compte des particularités des systèmes administratifs et juridiques de chaque État.

Selon le Comité, deux conséquences découlent de l'obligation, pour l'État, d'employer tous les moyens dont il dispose pour donner effet aux droits consacrés dans ce Pacte. Ainsi, il est d'abord souhaitable que les États parties assurent aux normes du Pacte une reconnaissance dans leur droit interne; le cas échéant, ils doivent modifier leur ordre juridique de manière à donner effet à leurs obligations conventionnelles. De plus, les États doivent respecter le principe du droit international selon lequel toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes. À cette fin, il doivent fournir à toute personne ou groupe lésé des moyens de réparation ou de recours appropriés.

Pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la possibilité d'exercer un recours purement administratif satisfait, dans plusieurs cas, au droit à un recours effectif à la condition, cependant, qu'il soit accessible, abordable, rapide et suivi d'effets. Aussi, bien qu'aucune disposition de ce Pacte n'oblige les États à développer les possibilités de recours juridictionnel, à la différence du Pacte sur les droits civils, le Comité note que : « [L]es autres moyens utilisés risquent d'être inopérants s'ils ne sont pas renforcés ou complétés par des recours juridictionnels »¹⁸.

Il ajoute :

[C]haque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.

[P]our certaines obligations, telles que celles qui ont trait à la non-discrimination (ainsi que bien d'autres), il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte [nos italiques].¹⁹

En fait, l'obligation des États parties à un traité d'offrir, en droit interne, des recours utiles et susceptibles d'offrir une réparation efficace en cas de violation des droits de la personne apparaît comme un corollaire de l'obligation, pour les individus, d'épuiser les voies de recours internes avant de recourir à des instances internationales. Le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels écrit d'ailleurs, à ce sujet :

D'une manière générale, les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne de chaque État partie, et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits. *La règle relative à l'épuisement des recours internes renforce la primauté des recours internes à cet égard.* L'existence de procédures internationales pour l'examen de plaintes

¹⁸ *Ibid.* au para. 3.

¹⁹ *Ibid.* au para. 9.

individuelles et le développement de telles procédures sont certes importants, mais ces procédures ne viennent, en définitive, qu'en complément de recours internes effectifs [nos italiques].²⁰

Le Comité poursuit :

Bien que les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte soient laissées à la discrétion de chaque État partie, les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire qu'ils doivent produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations.²¹

Les moyens retenus à ce titre sont par ailleurs soumis au contrôle du comité chargé de voir au respect lors de l'examen du rapport, produit par l'État partie, sur la manière dont il s'acquitte de ses obligations²².

Or dans ses *Observations finales* formulées à la suite du quatrième rapport périodique soumis par le Canada en mars 1999, le Comité des droits de l'homme mentionne ce qui suit relativement à la discrimination interdite en vertu du *Pacte sur les droits civils et politiques* :

Le Comité s'inquiète de l'insuffisance des recours en cas de violation des articles 2 [...] et 26 du Pacte. Il recommande que la législation relative aux droits de l'homme soit amendée afin de garantir à tous les plaignants en matière de discrimination l'accès à la justice et à des recours utiles.²³

Dans un contexte semblable, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'exprime dans ces termes dans ses *Observations finales* consécutives au troisième rapport périodique du Canada, soumis en novembre 1998 :

Le Comité est profondément préoccupé par les informations selon lesquelles les tribunaux provinciaux canadiens donnent systématiquement une interprétation de la Charte excluant la protection du droit à un niveau de vie suffisant et d'autres droits énoncés dans le Pacte. Le Comité constate avec préoccupation que les tribunaux ont adopté cette attitude en dépit de l'avis exprimé par la Cour suprême du Canada et réitéré devant le Comité par le Gouvernement canadien, selon lequel la Charte pouvait s'interpréter de manière à protéger ces droits.²⁴

²⁰ *Ibid.* au para. 4.

²¹ *Ibid.* au para. 5.

²² Ce rapport doit être produit aux termes de l'article 16 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *supra* note 2.

²³ Doc. off. Comité des droits de l'homme, 65^e sess., 1737^e et 1738^e séances, Doc. NU CCPR/79/Add.105 (1999) au para. 9. La production de rapports périodiques par les États parties est prévue à l'article 40 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *supra* note 2.

²⁴ Doc. Off. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 19^e sess., 57^e séance, Doc. NU E/C.12/1/Add.31 (1998) au para. 15 [*Observations finales*]. Précisons que le Comité commente ici

Pour corriger ces lacunes, le Comité invite d'abord l'ensemble des gouvernements au Canada à étendre aux droits économiques et sociaux la protection conférée par la législation relative aux droits de la personne. Plus encore, il les invite également :

[...] à renforcer les mécanismes d'application prévus dans la législation relative aux droits de la personne pour faire en sorte que toutes les plaintes qui n'ont pas été réglées par voie de médiation le soient rapidement par le tribunal des droits de la personne compétent, une aide juridictionnelle étant apportée aux groupes vulnérables.²⁵

Signalons, au passage, qu'il est permis de penser que l'interprétation récemment donnée par la majorité des juges de la Cour suprême, dans l'arrêt *Gosselin*²⁶, au droit de toute personne à sa sécurité garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁷ ne suscitera pas davantage d'enthousiasme de la part du Comité. En effet, sous la plume du juge McLachlin, la Cour y décide essentiellement que dans les circonstances de cette affaire²⁸, ce droit n'impose pas à l'État d'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat. En ce qui concerne le droit de toute personne dans le besoin à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent²⁹, la Cour considère que cette disposition oblige l'État à établir des mesures d'aide dont, toutefois, les tribunaux n'ont pas à apprécier l'adéquation³⁰.

C. Quelques remarques sur le recours individuel au Tribunal des droits de la personne

À la lumière des observations qui précèdent, il apparaît que le droit d'intenter un recours individuel au Tribunal des droits de la personne constitue un véritable recours utile et effectif au sens où le prévoient les conventions qui sont sources d'obligations pour le Québec et le Canada.

l'interprétation donnée par certains tribunaux canadiens à la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

²⁵ *Observations finales*, *supra* note 24 au para. 51.

²⁶ *Gosselin c. Québec (P.G.)*, 2002 CSC 84 [Affaire *Gosselin*].

²⁷ *Supra* note 24, art. 7.

²⁸ Affaire *Gosselin*, *supra* note 26. La Cour devait essentiellement déterminer la validité constitutionnelle de l'ancien règlement québécois sur l'aide sociale qui accordait aux prestataires de moins de 30 ans une prestation représentant environ le tiers de celle versée aux autres prestataires.

²⁹ *Charte des droits et libertés de la personne*, *supra* note 1, art. 45.

³⁰ En Cour d'appel, dans un jugement minoritaire élaboré, le juge Michel Robert, alors juge puîné, avait conclu à la violation de cette disposition et à sa parenté étroite avec l'article 11 du *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels* : *Gosselin c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 1033 aux pp. 1090 et s. Parmi les juges dissidents à la Cour suprême, seuls les juges Arbour et L'Heureux-Dubé ont attribué une portée significative au droit protégé par l'article 7 de la *Charte canadienne*. La seconde a pour sa part souscrit à l'approche adoptée, par le juge Robert, relativement à l'article 45.

Les prescriptions de ces instruments et les observations qui émanent des instances spécialisées chargées de voir à leur respect nous conduisent en effet à comprendre que l'exercice du droit à un recours utile et effectif peut s'actualiser à l'intérieur de processus administratifs à la condition qu'ils soient accessibles, abordables, rapides et suivis d'effets. Au cas contraire, un recours judiciaire doit être assuré.

Les comités chargés de l'application des deux pactes internationaux ont cependant constaté les hésitations des tribunaux de droit commun canadiens, dont ceux du Québec, à donner une portée véritable à l'interdiction de la discrimination ainsi qu'à certains droits économiques et sociaux incorporés dans le droit interne.

Cette situation a conduit le Comité des droits de l'homme à recommander aux autorités canadiennes de modifier la législation relative aux droits de la personne « afin de garantir à tous les plaignants en matière de discrimination l'accès à la justice et à des recours utiles ».

Quant au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, il a recommandé un renforcement des mécanismes d'application de cette même législation afin que « toutes les plaintes qui n'ont pas été réglées par voie de médiation le soient rapidement par le tribunal des droits de la personne compétent [nos italiques] ». Notons que le Comité formule cette conclusion après avoir constaté que le Québec est l'une des provinces ayant adopté, dans le cadre de sa *Loi sur la sécurité du revenu*, des programmes de travail obligatoires qui subordonnaient le droit à l'aide sociale à l'acceptation d'un emploi. Il souligne que ces programmes ont été appliqués :

[...] au mépris de l'avis de la Commission des droits de la personne et des décisions du Tribunal des droits de la personne, qui ont estimé qu'ils établissaient une discrimination fondée sur l'âge ou la condition sociale.³¹

Pour l'ensemble de ces considérations, il nous paraît donc raisonnable de conclure que le recours au Tribunal des droits de la personne à titre de tribunal spécialisé s'inscrit en parfaite conformité avec les différents paramètres posés pour définir la portée, en cette matière, d'un recours utile ou effectif.

Par ailleurs, il est intéressant de savoir que la décision concernée est celle que le Tribunal avait rendue dans l'affaire *Lambert*³², où il s'agissait précisément d'un recours individuel intenté avant que la Cour d'appel en restreigne significativement les conditions d'exercice dans l'arrêt *Ménard*. Dans le jugement ultérieur de la Cour d'appel³³, celle-ci reconnaît par ailleurs que les conditions préalables à l'exercice du recours individuel au Tribunal sont en l'espèce réunies; elle infirme toutefois les conclusions du Tribunal relativement à la discrimination alléguée par le demandeur.

³¹ *Observations finales*, supra note 24 au para. 30.

³² *Lambert c. Québec* (Ministère du Tourisme), [1997] R.J.Q. 726. (T.D.P.Q.), infirmé par la Cour d'appel.

³³ *Québec (P.G.) c. Lambert*, supra note 12 (autorisation d'en appeler à la Cour suprême demandée).

Quant à l'importance du droit des individus d'exercer eux-mêmes un tel recours, nous l'examinerons maintenant à la lumière, en droit canadien et québécois, du droit à une réparation et des missions ainsi que des fonctions respectives des commissions et des tribunaux des droits de la personne.

II. Le droit à une réparation judiciaire en cas d'atteinte à la Charte du Québec

Avant d'aborder la portée du droit à une réparation en cas de violation d'un droit protégé par la Charte québécoise, rappelons brièvement certains principes pertinents posés, plus largement, par rapport à la législation sur les droits de la personne au Canada.

A. Le droit à une réparation en droit canadien et québécois

Dans l'arrêt *Dunedin*³⁴ rendu, en décembre 2001, relativement à la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour suprême du Canada affirme de manière on peut plus claire que le droit à une réparation convenable et juste qui découle de la violation d'un droit protégé par la Charte n'est rien de moins que :

[...] la pierre angulaire sur laquelle reposent les droits et libertés garantis par la Charte [en tant] que mécanisme ou voie de recours essentiel à leur concrétisation et à leur protection.³⁵

C'est pourquoi un tribunal compétent, pour accorder la réparation demandée jouit, selon la Cour, du plus vaste pouvoir discrétionnaire possible, de telle sorte que le droit à une réparation :

[...] doit être interprété de manière à assurer une réparation complète, efficace et utile [...] puisqu'un droit, aussi étendu soit-il en théorie, est aussi efficace que la réparation prévue en cas de violation, sans plus.³⁶

Ces propos ne sont pas sans rappeler le droit à un recours utile ou effectif tel que reconnu par les instruments internationaux. Ils rejoignent aussi, en tous points, les conclusions constantes de la Cour suprême quant au caractère essentiellement réparateur de l'ensemble des lois, fédérales et provinciales, sur les droits de la personne et sur l'interprétation large et libérale qui sied aux lois de cette nature³⁷.

³⁴ *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575 [affaire *Dunedin*].

³⁵ *Ibid.* au para. 20. La Cour y explicite différents principes élaborés dans des arrêts antérieurs (dont *Mills c. R.*, [1986] 1 R.C.S. 863) et, tout particulièrement, la notion de tribunal compétent pour octroyer une réparation au sens du paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, *supra* note 24.

³⁶ *Ibid.* aux para. 19 et 20.

³⁷ Voir notamment *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Robichaud c. Canada (Conseil du*

Ces conclusions ont d'ailleurs contribué au développement de principes jurisprudentiels audacieux, élaborés par les tribunaux spécialisés en matière de droits de la personne et confirmés par les tribunaux supérieurs en vue, notamment, d'appréhender le phénomène de la discrimination dans l'ensemble de ses manifestations, intentionnelles ou non. Elles ont aussi favorisé l'élaboration de mesures de réparation diversifiées, allant de la compensation monétaire du préjudice subi à l'intégration en emploi d'un candidat exclu de manière discriminatoire, sans oublier l'abolition de politiques de gestion qui, bien qu'adoptées au terme d'ententes intervenues entre employeurs et syndicats, n'accommodaient pas raisonnablement les personnes visées par la protection offerte par le droit à l'égalité³⁸.

Or, si l'on transpose ces principes en droit québécois en y apportant les adaptations et distinctions nécessaires, nous constatons d'abord que la Charte reconnaît à la victime d'une atteinte illicite à un droit ou à une liberté, le droit prévu à l'article 49, « d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte », ainsi que des dommages punitifs en cas d'atteinte illicite et intentionnelle³⁹.

Selon la Charte québécoise, le droit à une réparation peut s'exercer par différentes « voies de recours », pour reprendre la terminologie de la Cour suprême du Canada, qui mènent soit à un tribunal de droit commun, soit au Tribunal des droits de la personne.

Dans le premier cas, le droit à une réparation peut être invoqué au moyen d'un recours exercé auprès d'un tribunal de droit commun : 1) soit par un individu qui, en vertu de l'article 49, peut le faire directement ou après le dépôt d'une plainte à la Commission; 2) soit par la Commission dans les situations où, aux termes des articles 80⁴⁰ et 49, elle exerce sa discrétion en décidant de saisir un tel tribunal au bénéfice d'une personne ayant préalablement porté plainte.

Dans le second cas, un recours peut être intenté au Tribunal des droits de la personne après le dépôt d'une plainte, à la Commission, par une personne qui se croit

Trésor), [1987] 2 R.C.S. 84; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville de)*, [2000] 1 R.C.S. 665.

³⁸ Voir entre autres *Ontario (Commission des droits de la personne) c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Okanagan District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. B.C.G.S.E.U.*, [1999] 3 R.C.S. 3.

³⁹ *Charte des droits et libertés*, supra note 1, art. 49. Cet article se lit comme suit : « Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs ».

⁴⁰ *Charte des droits et libertés*, supra note 1. Le texte de l'article 80 est le suivant : « Lorsque les parties refusent la négociation d'un règlement ou l'arbitrage du différend, ou lorsque la proposition de la Commission n'a pas été, à sa satisfaction, mise en œuvre dans le délai imparti, la Commission peut s'adresser à un tribunal en vue d'obtenir, compte tenu de l'intérêt public, toute mesure appropriée contre la personne en défaut ou pour réclamer, en faveur de la victime, toute mesure de redressement qu'elle juge alors adéquate ».

victime de discrimination, de harcèlement ou d'exploitation interdits par la Charte. En principe du moins, le recours peut être intenté : 1) soit par la Commission, en vertu des articles 49, 80 et 111⁴¹; 2) soit par le plaignant, aux termes des articles 49, 84 et 111, dans un délai de 90 jours après que la Commission l'ait avisé de sa décision de ne pas saisir un tribunal à son bénéfice.

Aux termes de la Charte québécoise, l'ensemble de ces voies de recours peuvent conduire à une réparation et à ce titre, toutes participent aux mécanismes qui visent à assurer l'effectivité des droits qui y sont protégés. En effet, bien que chacune procède selon des modalités qui lui sont propres, toutes sont nécessairement arrimées au droit à une réparation prévu à l'article 49. Or selon la Cour suprême du Canada, ce droit constitue le « mécanisme essentiel à [la] concrétisation et à [la] protection »⁴² des droits et libertés garantis par la Charte.

Faut-il pour autant conclure à l'égal importance de chacune de ces voies de recours et à l'absence de conséquence pouvant découler de l'utilisation de l'une plutôt que de l'autre? Nous ne le pensons pas.

Rappelons que dans son analyse sur le droit à un recours utile et effectif, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels conclut de manière non équivoque à l'importance d'une intervention judiciaire, voire spécialisée en matière de discrimination.

Les hésitations des cours de justice canadiennes, dont celles du Québec, à donner une portée véritable à l'interdiction de la discrimination ainsi qu'à certains droits économiques et sociaux incorporés dans le droit interne ont d'ailleurs conduit les comités chargés de l'application des deux pactes à recommander le renforcement des mécanismes d'application de la législation sur les droits de la personne et l'audition, par un tribunal des droits de la personne compétent, des plaintes non réglées par la médiation.

Or c'est précisément cette voie de recours qui a été instituée par le législateur québécois, et ce, quelque quinze ans après que les tribunaux de droit commun aient commencé à entendre des recours fondés sur la Charte. Cette initiative fait suite, il importe de le rappeler, au rapport que la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec a produit, en 1988, au terme de l'examen des orientations, des activités et de la gestion de la Commission des droits de la personne⁴³.

⁴¹ *Charte des droits et libertés*, supra note 1, art. 111. Cet article s'énonce ainsi : « Le Tribunal a compétence pour entendre et disposer de toute demande portée en vertu de l'un des articles 80, 81 et 82 et ayant trait, notamment, à l'emploi, au logement, aux biens et services ordinairement offerts au public, ou en vertu de l'un de articles 88, 90 et 91 relativement à un programme d'accès à l'égalité. Seule la Commission peut initialement saisir le Tribunal de l'un ou l'autre des recours prévus à ces articles, sous réserve de la substitution prévue à l'article 84 en faveur d'un plaignant et de l'exercice du recours prévu à l'article 91 par la personne à qui le Tribunal a déjà imposé un programme d'accès à l'égalité ».

⁴² Affaire *Dunedin*, supra note 34 au para. 20.

⁴³ « Examen des orientations, des activités et de la gestion de la Commission des droits de la personne du Québec » dans *Rapport final*, Québec, Assemblée nationale, Commission des institutions, (14 juin 1988).

La Commission des institutions avait alors repris à son compte diverses lacunes, identifiées par les organismes consultés au cours de cette démarche, qui l'avaient incitée à conclure à la nécessité de créer un tribunal, spécialisé en droits de la personne, qui disposerait des recours intentés par la Commission, et ce, tout en préservant un accès direct aux tribunaux de droit commun⁴⁴.

Au moment de l'entrée en vigueur des dernières modifications apportées pour créer un tribunal spécialisé, accessible aux individus et comportant des caractéristiques essentielles de l'ordre judiciaire, le ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Gil Rémillard affirmait :

Ce tribunal va nous permettre d'assurer une plus grande accessibilité pour l'ensemble des citoyens qui non seulement verront leurs droits garantis [...] dans un texte fondamental [...] mais qui pourront aussi s'adresser par la Commission des droits ou directement à un tribunal qui pourra faire respecter leur droit à l'égalité.⁴⁵

En ce qui concerne plus précisément le recours individuel prévu à l'article 84, citons à nouveau le ministre Rémillard au cours, cette fois, du débat sur chacun des articles du projet de loi en question.

Cette disposition vise à procurer à tout plaignant, y compris un organisme qui agit à ce titre, un accès direct au nouveau Tribunal des droits de la personne lorsque la Commission décline l'exercice du recours qu'elle aurait pu exercer. C'est un article important qui apporte une modification souhaitée par plusieurs intervenants qui ont voulu qu'on assure au plaignant la possibilité, advenant le refus de la Commission de le faire, de s'adresser directement au Tribunal.

Plus concrètement, l'accessibilité accrue à laquelle réfère le ministre comprend notamment, à notre avis, l'assistance fournie par la Commission dans les cas où elle décide de saisir le TDP, ce qui nous ramène d'ailleurs à l'aide juridictionnelle que le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels recommande d'apporter aux groupes vulnérables. Elle inclut aussi, le cas échéant, la possibilité que les citoyens y intentent eux-mêmes des recours dans un contexte procédural simplifié par rapport à celui des cours de justice habituelles, ainsi qu'une audition à l'intérieur de délais significativement plus courts.

Depuis les jugements rendus par la Cour d'appel, force est cependant de reconnaître que les recours individuels ne peuvent plus, en pratique, être intentés au

⁴⁴ Au nombre de ces lacunes, mentionnons de longs délais de traitement des plaintes, le conflit issu de la double mission de promotion des droits et de décision par rapport au bien-fondé d'une plainte et le caractère non exécutoire des décisions rendues. Notons de plus que des difficultés similaires ont plus récemment conduit le groupe de travail présidé par l'honorable Gérald LaForest à recommander un accès direct (en l'absence d'enquête de la Commission) au Tribunal canadien des droits de la personne pour les individus se croyant victimes de discrimination interdite par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* : voir Canada, Ministère de la Justice, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, Rapport du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 2000 Ottawa.

⁴⁵ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* n° 91 (10 décembre 1990) à la p. 5978.

Tribunal des droits de la personne. Cette situation oblige les individus qui souhaitent voir leurs prétentions tranchées par un tribunal à exercer leur recours auprès d'un tribunal de droit commun. Ces derniers sont ainsi privés de l'accès à un tribunal spécialisé dont les membres sont choisis en raison « [d']une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière de droits et libertés de la personne »⁴⁶. La situation actuelle correspond donc, à peu de choses près, à celle que le législateur cherchait précisément à corriger en créant le Tribunal des droits de la personne.

Qui plus est, comme nous tenterons maintenant de le démontrer, cette situation compromet en outre la mission et les fonctions qui, au Canada, incombent respectivement aux commissions et aux tribunaux des droits de la personne.

B. La mission et les fonctions respectives des commissions et des tribunaux des droits de la personne

Dans différents dossiers relatifs, notamment, à la norme de contrôle judiciaire applicable aux décisions rendues par des tribunaux sur les droits de la personne au Canada, la Cour suprême a examiné la compétence et les pouvoirs respectifs de ces tribunaux et des commissions ayant préalablement fait enquête. Comme nous le verrons maintenant, ces aspects militent à leur tour en faveur de l'accès des individus aux instances adjudicatives spécialisées en mesure de rendre une décision exécutoire.

1. LES COMMISSIONS DES DROITS DE LA PERSONNE

En ce qui concerne la Commission canadienne des droits de la personne, qui est l'homologue fédéral de la Commission québécoise, la Cour suprême du Canada soulignait, dans l'arrêt *Mossop*⁴⁷, que cet organisme remplit de nombreuses fonctions qui visent à sensibiliser, à informer et à conseiller le gouvernement, le public et les cours de justice dans le domaine des droits de la personne. La Commission agit également dans le cadre d'une procédure de dépôt, d'enquête et de règlement volontaire des plaintes puisque dans l'exécution de ses différents rôles, elle ne peut rendre de décisions qui ont force obligatoire. Ce pouvoir appartient seulement au tribunal.

Dans l'arrêt *Cooper*⁴⁸ rendu quelques années plus tard, la Cour constate que lorsque la Commission détermine si une plainte devrait être déférée à un tribunal, elle procède à un examen préalable. Celui-ci ne consiste pas à déterminer si une plainte est fondée, mais plutôt à vérifier si la preuve est suffisante pour justifier de passer à l'étape suivante, soit la détermination des droits des parties en présence. Ce faisant, la Commission ne détient tout au plus que le pouvoir d'interpréter et d'appliquer sa loi

⁴⁶ *Charte des droits et libertés*, supra note 1, art. 101.

⁴⁷ *Canada (P.G.) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554 [arrêt *Mossop*].

⁴⁸ *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854 [arrêt *Cooper*].

habilitante, ce qui doit être distingué du pouvoir de se prononcer sur des questions générales de droit.

Au Québec, des distinctions similaires ont également été faites par le juge Gendreau, de la Cour d'appel, dans l'affaire *Coutu*⁴⁹. Selon la Cour, le mécanisme de réglément des contraventions à la Charte est à deux temps.

Le premier consiste dans l'enquête de la Commission. Il s'agit d'une procédure préliminaire et obligatoire qui, dans les cas où la Commission considère qu'il y a atteinte à un droit protégé par la Charte (et situé dans les domaines relevant de sa compétence d'enquête), ne peut déboucher que sur une recommandation relative à une réparation. Aussi :

[L]e caractère nécessaire de l'enquête, comme préalable à tout recours en justice, et l'obligation de la conduire dans le respect des règles de justice, n'en font pas une véritable cause au sens judiciaire du terme : son objet et sa finalité diffèrent complètement de ceux du recours en justice quel qu'il soit.⁵⁰

En fait, c'est lors de la deuxième étape que débute l'instance judiciaire en tant que telle. Elle est déclenchée, nous dit la Cour d'appel, lorsque la Commission se porte requérante en vue de faire statuer sur une violation de la Charte et d'obtenir une réparation par une condamnation à payer une somme d'argent ou par une ordonnance en injonction. Le Tribunal des droits de la personne agit alors :

[...] à titre de cour de première instance qui doit, dans un jugement, trancher les prétentions des parties et prononcer, le cas échéant, une condamnation exécutoire.⁵¹

2. LES TRIBUNAUX DES DROITS DE LA PERSONNE

Ces propos évoquent ceux de la Cour suprême qui rappelle, dans l'arrêt *Mossop*, qu'à la différence de la commission canadienne, le tribunal canadien des droits de la personne rend une décision imposée aux parties et qui a « une incidence directe sur l'ensemble de la société relativement à ses valeurs fondamentales »⁵².

Cette situation implique des questions qui font appel à des concepts d'interprétation des lois et à un raisonnement juridique général, d'où l'importance que les cours de justice conservent leur pouvoir de surveillance et de contrôle. Cela explique aussi que l'expertise supérieure des tribunaux sur les droits de la personne ne porte que sur l'appréciation des faits et sur les décisions dans un contexte de droits de la personne.

⁴⁹ *Coutu c. Tribunal des droits de la personne*, [1993] R.J.Q. 2793.

⁵⁰ *Ibid.* à la p. 2798.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Arrêt *Mossop*, *supra* note 47 à la p. 585, juge La Forest.

Dans l'affaire *Cooper*, la Cour note par ailleurs que « contrairement à ce qui en est pour la Commission, l'économie de la loi pose implicitement qu'un tribunal possède une compétence plus générale pour statuer sur des questions de droit »⁵³. De plus, malgré le contrôle ultime des cours de justice, le juge La Forest avait déjà précisé au nom de la Cour, dans l'arrêt *Ross* :

[J]e ne crois pas qu'il y ait lieu d'interpréter restrictivement l'expertise des tribunaux des droits de la personne en matière d'appréciation des faits, et qu'il faille l'apprécier en fonction des décisions qu'ils sont appelés à rendre. [...] Une conclusion à l'existence de discrimination repose essentiellement sur des faits que la commission d'enquête est la mieux placée pour évaluer.⁵⁴

L'économie qui, à notre avis, se dégage à la fois du texte de la Charte québécoise et des intentions expressément énoncées par le législateur renvoie à un système de protection des droits de la personne constitué de deux paliers dont chacun peut, tant à la lumière des principes issus du droit international que de ceux du droit canadien, jouer un rôle à la fois essentiel et complémentaire.

Par ailleurs, la situation créée par la jurisprudence de la Cour d'appel laisse deux possibilités aux individus pour lesquels la Commission exerce sa discrétion en décidant de ne pas saisir un tribunal.

La première est qu'ils intentent leur recours auprès d'un tribunal de droit commun, par opposition à un tribunal spécialisé dans les questions de discrimination, de harcèlement et d'exploitation interdits par la Charte. Or tel que mentionné plus tôt, cette avenue renvoie ces individus à la situation que le législateur a précisément cherchée à corriger en créant le Tribunal des droits de la personne.

La seconde option dont disposent ces personnes est de mettre un terme à leurs démarches. Elles se trouvent alors à renoncer à leurs prétention selon laquelle elles ont subi une atteinte à leurs droits fondamentaux et ont droit, en conséquence, à une réparation appropriée.

Loin de nous l'idée de remettre en question la discrétion que le législateur a octroyée à la Commission. La mission importante et les fonctions multiples de ce type d'organisme justifient en effet qu'il puisse déterminer dans quels cas il décide ou non de prendre fait et cause pour un plaignant devant un tribunal. La discrétion dont la Commission dispose par rapport à la possibilité d'intenter un recours judiciaire peut ainsi s'expliquer par la volonté de favoriser notamment, au nom de l'intérêt public, des recours ou des causes-types pilotés par des experts sur des questions complexes, en matière de discrimination systémique par exemple, tout en conservant la possibilité d'agir pour des individus dans les cas où elle l'estime opportun.

⁵³ Arrêt *Cooper*, *supra* note 48 à la p. 896 au para. 64, juge La Forest.

⁵⁴ *Ross c. District N° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825 à la p. 849 au para. 29. Notons que les termes « commission d'enquête » renvoient ici à l'instance adjudicative généralement désignée, en anglais, par les termes *board of inquiry*.

Là où le bât blesse toutefois, c'est lorsque la situation équivaut à faire de la Commission l'instance qui statue, en dernier ressort, sur des questions qui, pour citer la Cour suprême, « font appel à des concepts d'interprétation des lois et à un raisonnement juridique général » et relèvent, à ce titre, de la compétence des tribunaux. Or c'est pourtant le résultat atteint chaque fois qu'un plaignant met fin à ses démarches après un refus de la Commission d'agir à son bénéfice devant un tribunal.

Or bien que nous ne disposions pas de statistiques précises à cet effet, nous pensons toutefois que telle est l'issue finale à laquelle arrivent la très grande majorité de ces personnes pour lesquelles les tribunaux de droit commun demeurent largement inaccessibles. En effet, si un organisme composé, comme la Commission, de plaideurs aguerris en matière de discrimination et de procédures agit le plus souvent devant le Tribunal des droits de la personne, il est d'autant plus aisé de comprendre l'hésitation des individus à se présenter devant une cour de justice alors qu'ils sont laissés à eux-mêmes après une enquête de la Commission...

Signalons par ailleurs que le Tribunal a tout récemment conclu à sa compétence pour entendre un recours individuel dans une affaire où il a considéré que les motifs invoqués par la Commission, au moment de fermer le dossier, traduisaient davantage une conclusion sur le droit applicable aux parties qu'une conclusion motivée par les considérations prévues aux articles 77 et 78 de la Charte et qui, selon la Cour d'appel, ont pour effet d'exclure l'exercice valide de recours individuels au Tribunal⁵⁵.

* * *

Les conférences entendues au cours de ce colloque démontrent à notre avis qu'au-delà de la diversité des approches possibles, une préoccupation commune s'impose en cas de violation de droits et libertés de la personne, soit l'importance de permettre aux individus d'avoir accès à une instance décisionnelle et impartiale en mesure d'octroyer une réparation adéquate.

Les tribunaux de droit commun ont longtemps exercé cette fonction cruciale et continuent, à juste titre d'ailleurs, de le faire. Cependant, il n'en demeure pas moins que la création récente, au Québec, d'une instance d'adjudication permanente et spécialisée en la matière marque un tournant majeur dans la reconnaissance, par le législateur, de l'importance que ces questions soient tranchées par une autorité qui non seulement présente des garanties importantes au plan de son indépendance et de son impartialité, mais dont l'activité première vise à développer une pensée articulée par rapport à des enjeux aussi fondamentaux.

Dans le contexte actuel, nous considérons donc essentiel que le législateur intervienne afin de déterminer les modalités précises suivant lesquelles le recours

⁵⁵ *Montreuil c. Collège François-Xavier Garneau* (17 février 2003), Québec 200-53-000022-2003 (T.D.P.Q.). juge Rivet; permission d'en appeler à la Cour d'appel demandée.

individuel au Tribunal des droits de la personne devrait s'exercer dans l'avenir. Nous souhaitons, à tout le moins, avoir démontré que ce recours doit être pleinement rétabli pour les considérations suivantes :

- il satisfait aux conditions d'exercice d'un recours utile et effectif au sens de nos obligations internationales;
- il offre aux personnes victimes d'atteintes à leurs droits fondamentaux une voie de recours qui assure, dans des délais raisonnables, l'effectivité de ces droits par des mesures de réparation complètes, efficaces et utiles;
- il préserve l'équilibre et la complémentarité que l'on retrouve entre les missions et les fonctions respectives des commissions et des tribunaux spécialisés en matière de droits de la personne.