

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

- Titre :** L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA
PERSONNE : LE DIFFICILE ACCÈS AU TRIBUNAL DES DROITS DE LA
PERSONNE
- Auteur(s) :** Anne-Marie SANTORINEOS
- Revue :** *RDUS*, 2012, volume 42, numéro 1-2
- Pages :** 49-81
- ISSN :** 0317-9656
- Éditeur :** Université de Sherbrooke. Faculté de droit.
- URI :** <http://hdl.handle.net/11143/10261>
- DOI :** <https://doi.org/10.17118/11143/10261>

Page vide laissée intentionnellement.

ARTICLE

L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE : LE DIFFICILE ACCÈS AU TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE

par Anne-Marie SANTORINEOS *

Le mouvement d'accès à la justice a vu le jour dans le contexte de l'État providence, et ce, dans plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest et du Commonwealth. Au Québec, il s'est développé avec l'avènement de la révolution tranquille et a été pensé afin de favoriser l'idéal de justice dans la société québécoise. Dans l'esprit de faire progresser le droit à l'égalité, le Tribunal des droits de la personne du Québec a été créé afin de permettre une plus grande accessibilité à la justice et plus d'efficacité dans le processus d'adjudication. Plus de vingt ans après sa création, plusieurs questions se posent quant à la raison d'être de cette cour de justice, notamment en ce qui concerne son accessibilité qui a été réduite de façon significative au cours des dernières années par les tribunaux, notamment dans l'arrêt Ménard c. Rivet, alors que la Cour d'appel a limité la possibilité de la saisine individuelle. Le texte qui suit a comme objectif de tenter de démontrer le problème actuel d'accès au Tribunal des droits de la personne. L'arrêt Ménard c. Rivet sera examiné et différentes avenues en faveur d'un renversement de l'arrêt Ménard c. Rivet seront proposées.

The access to justice movement has developed in conjunction with the emergence of the welfare state in several European and British Commonwealth countries. In Quebec, it occurred during the Quiet revolution and was viewed as an ideal to be attained in Quebec society. In the spirit of seeking to advance equality rights, the Human Rights Tribunal of Quebec was created in order to provide greater access to justice as well as to promote efficiency in the adjudicative process. Twenty years or so after its creation, questions are being raised in relation to its accessibility which has been severely curtailed by the courts, notably by the Ménard v Rivet decision, in which the Court of Appeal has limited the opportunity for individuals acting solely on their own initiative, to seize the Human Rights Tribunal. The writer emphasizes the current problem of access to justice relating to matters of fundamental rights before this Tribunal. The Ménard case is analyzed and various avenues for reversing this decision are proposed.

*. Avocate, étudiante à la maîtrise, Faculté de droit, Université de Sherbrooke, stagiaire au Tribunal des droits de la personne, 2008-2009.

SOMMAIRE

Introduction	51
1. Le contexte factuel	52
2. L'arrêt <i>Ménard c. Rivet</i>	55
3. L'arrière-plan historique de l'article 84 de la Charte ...	61
3.1 Le contexte historique	61
3.2 L'historique du texte législatif.....	63
4. Le renversement de l'arrêt <i>Ménard c. Rivet</i>	70
4.1 Le rétablissement de la saisine individuelle	70
4.2 L'accès direct.....	71
4.3 L'élargissement de la compétence	74
4.4 Les limites soulevées par la jurisprudence	75
Conclusion	80

Introduction

La notion d'« accès à la justice » occupe et préoccupe les milieux juridiques depuis plus de 25 ans et a acquis une place d'importance dans le discours des juristes. De manière générale, l'accès à la justice est entendu le plus souvent comme signifiant l'accès aux tribunaux. En arrière-plan de cette conception se trouve l'idée que tous les citoyens puissent avoir un accès égal aux institutions judiciaires qui sont chargées d'appliquer la loi et d'en sanctionner les manquements. C'est dans cet esprit qu'en matière de droit à l'égalité le Tribunal des droits de la personne du Québec (ci-après « le Tribunal ») a été instauré. Avec la création d'un tribunal spécialisé, le Québec est perçu comme étant avant-gardiste au chapitre de la création d'une instance spécialisée qui est responsable de la correction des atteintes discriminatoires. Si la création d'un tribunal spécialisé peut être perçue comme une politique avant-gardiste, il faut toutefois reconnaître que la situation de l'accès à la justice en matière de droits de la personne continue de poser problème. Plus de vingt ans après cette création, plusieurs questions se posent quant à la raison d'être de cette cour de justice, notamment en ce qui concerne sa compétence.

En effet, celle-ci a considérablement réduit depuis les dix dernières années, le Tribunal étant privé du quart de sa juridiction antérieure¹. C'est ainsi que plusieurs obstacles empêchent le Tribunal d'arriver à sa pleine efficacité. Que ce soit en matière de harcèlement sexuel², de discrimination en milieu de travail syndiqué³, de discrimination mettant en cause une mesure ou un

-
1. Michel COUTU, « Le Tribunal des droits de la personne comme "gardien de la Constitution" » dans *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droit à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec? Actes d'un colloque tenu les 22 et 23 novembre à Montréal*, Cowansville, Yvon Blais, 2008, p. 89, p. 116.
 2. *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés*, [1996] 2 R.C.S. 345.
 3. *Québec (CDPDJ) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185.

programme gouvernemental⁴, la compétence du Tribunal a été érodée au profit d'instances administratives ou arbitrales diverses. Pour les fins du présent texte, une seule question reliée à la compétence du Tribunal sera abordée, soit celle de la limitation de son accès sous l'article 84 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵. En 1997, l'arrêt *Ménard c. Rivet*⁶ de la Cour d'appel du Québec est venu restreindre de façon importante l'accès des citoyens au Tribunal. Alors que l'accès à la justice est reconnu comme un principe fondamental dans notre droit, il est considérablement limité en matière de droits de la personne. Face à ce phénomène, plusieurs auteurs se sont prononcés sur la question de l'accès à la justice en matière de droits de la personne. Le présent texte entend faire état de ce discours doctrinal, tout en examinant par la suite le discours judiciaire sur le sujet.

Le texte qui suit a comme objectif de tenter de démontrer le problème actuel en ce qui concerne l'accès à la justice en matière de droits de la personne au Québec, et plus particulièrement à l'égard du Tribunal des droits de la personne. Tout d'abord, nous présenterons le contexte factuel sur la question afin d'exposer les origines du mouvement de l'accès à la justice et l'état de la situation en la matière. Ensuite, nous expliquerons l'arrêt *Ménard c. Rivet* qui permettra de comprendre de façon plus concrète les obstacles à l'accès à la justice en matière de droits de la personne. Finalement, nous proposerons qu'il y ait un renversement de l'arrêt *Ménard c. Rivet* afin que les justiciables bénéficient à nouveau d'un accès à la justice réel et efficace et qu'ils reprennent confiance en l'administration de la justice.

1. Le contexte factuel

Le mouvement d'accès à la justice a vu le jour dans le contexte de l'État providence, et ce, dans plusieurs pays de

4. *Québec (Procureur général) c. Québec (TDPQ)*, [2004] 2 R.C.S. 223.

5. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12 (ci-après parfois désignée la *Charte*).

6. *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.).

l'Europe de l'Ouest et du Commonwealth⁷. Au Québec, le développement de l'État providence s'est réalisé avec l'avènement de la révolution tranquille qui, en matière d'accès à la justice, consistait alors à confier à l'État la responsabilité de garantir la protection des droits et la mise en place de programmes sociaux⁸. L'accès à la justice a été pensé afin de favoriser l'idéal de justice dans la société québécoise et, plus spécifiquement, la protection du droit à l'égalité qui devait permettre un meilleur accès. Pour ce faire, plusieurs lois à caractère social ont été adoptées, dont la *Charte des droits et libertés de la personne*⁹. Afin de veiller à la promotion et à la protection des droits garantis par la Charte, la Commission des droits de la personne a été constituée en 1975. Après plusieurs années de mise en œuvre de ce régime, force a été de constater que les mécanismes mis en place afin d'assurer un système de protection des droits de la personne efficace n'ont pas produit les résultats escomptés. C'est ainsi qu'en 1987, la Commission des institutions¹⁰ a reçu le mandat d'examiner les orientations, les activités et la gestion de la Commission des droits de la personne du Québec (ci après « la Commission »). Plus précisément, il a été question de faire le point et de réévaluer le mandat et le rôle de la Commission des droits de la personne. Plusieurs problèmes¹¹ ont été identifiés lors de l'examen de cette institution, dont le plus important concerne les délais d'enquête. Le temps entre le dépôt d'une plainte et la décision de la

7. Mauro CAPPELLETTI et Bryan GARTH, *Access to justice*, Florence, Éditions Sijthoff and Noordhoff, 1978.

8. Il suffit de penser, par exemple, à l'implantation en 1972 d'un système d'aide juridique pour les personnes démunies.

9. *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 5.

10. La Commission des institutions est une commission permanente de l'Assemblée nationale qui, en vertu de l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale, doit examiner annuellement au moins un organisme public relevant de son champ de compétence. Les membres de la Commission, le 17 juin 1986, ont choisi à l'unanimité la Commission des droits de la personne comme organisme à étudier pour l'année 1987.

11. À titre d'exemple, le caractère non exécutoire des décisions, la procédure de recevabilité des plaintes et la procédure d'enquête représentaient des sources d'insatisfaction identifiées par les organismes.

Commission était évalué entre un an et demi et deux ans¹². Ces longs délais avaient pour effet de décourager les plaignants qui acceptaient ainsi des règlements peu avantageux ou les poussaient même à se désister. Une autre difficulté soulevée par la Commission des institutions consistait au fait que les juges de cours ordinaires sont moins bien informés de la réalité de certains milieux que les membres d'un tribunal spécialisé des droits de la personne¹³. Afin de remédier à cette situation, la Commission des institutions propose dans son rapport final de modifier la Charte et d'instaurer un tribunal spécialisé en matière de droits de la personne. Cette solution offre les avantages suivants : un tribunal accessible avec une procédure souple et un processus rapide et composé de membres sensibilisés aux questions de discrimination et d'exploitation. Cette recommandation a été retenue et le Tribunal des droits de la personne du Québec a été créé le 10 décembre 1990. Ce faisant, le législateur québécois visait notamment une plus grande accessibilité à la justice et plus d'efficacité dans le processus d'adjudication.

Alors que le Tribunal des droits de la personne a été instauré afin de permettre un meilleur accès à la justice, l'accessibilité à ce dernier a été réduite de façon significative au cours des dernières années. En effet, la compétence du Tribunal a été restreinte à plusieurs reprises par les tribunaux, notamment dans l'arrêt *Ménard c. Rivet* alors que la Cour d'appel a limité la possibilité de la saisine individuelle. À la suite de cette décision, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, préoccupé par l'accès limité au Tribunal, a exprimé ses inquiétudes au sujet de l'accès à la justice en matière de droit à l'égalité au Canada. Ce même comité a réitéré ses préoccupations en 2006 et a recommandé que les mesures nécessaires soient prises par les gouvernements au sein du Canada afin d'assurer le plein accès des individus à un tribunal compétent en matière de

12. COMMISSION PERMANENTE DES INSTITUTIONS, *Examen des orientations, des activités et de la gestion de la Commission des droits de la personne du Québec. Rapport final*, Québec, 14 juin 1988, p. 37.

13. *Id.*, p. 53.

discrimination¹⁴. C'est ainsi que depuis plusieurs années le Tribunal effectue un travail ardu dans le but de retrouver sa pleine compétence et de rétablir un accès réel en matière de droit à l'égalité. Le Québec n'est d'ailleurs pas la seule province à éprouver des difficultés en matière d'accès à la justice en ce domaine. Récemment, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont effectué des changements législatifs modifiant du coup leur système de promotion et de protection des droits de la personne. Au Québec, une réflexion importante est en cours concernant cette question d'accès à la justice en matière de droits de la personne¹⁵. Ainsi, paradoxalement, alors que l'accès à la justice avait au départ été fondé sur l'idéal d'égalité, le domaine du droit à l'égalité n'a pas échappé à ce problème de l'accès à la justice.

2. L'arrêt *Ménard c. Rivet*¹⁶

Jusqu'en juillet 1997, tout près de la moitié (soit 56 sur 124) des demandes déposées devant le Tribunal des droits de la personne provenaient de la victime même, à la suite d'un refus d'agir de la part de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Dans plusieurs cas, soit un peu plus de 20 % en ce qui concerne les plaintes de discrimination au travail,

14. Doc. Off. Comité des droits de l'homme, 85^e session, 2311^e et 2312^e séances, Doc. NU CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006.

15. Récemment, l'analyse du régime actuel de protection des droits de la personne au Québec a donné lieu à deux colloques. Un premier sur l'accès direct à un tribunal spécialisé en cette matière : *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droit à l'égalité. L'urgence d'agir au Québec?* tenu les 22 et 23 novembre 2008 à Montréal et organisé conjointement par le Barreau du Québec et le Tribunal des droits de la personne. Un second portant sur les défis que posent la défense et la promotion des droits de la personne en période de crise économique : *Oser les droits et libertés! Organisations et enjeux* tenu en juin 2009 à Montréal dans le cadre de la Conférence annuelle de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne avec, comme hôte, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. La conférence a traité notamment du système de protection des droits et des différents modèles qui existent au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique et ailleurs au Canada.

16. *Ménard c. Rivet*, préc., note 6.

le Tribunal, malgré la décision défavorable de la Commission, a donné raison au plaignant¹⁷. La chose n'est plus possible depuis la décision de la Cour d'appel du Québec dans *Ménard c. Rivet*.

Cet arrêt traite du cas d'une personne qui s'est adressée seule au Tribunal après avoir vu sa plainte rejetée par la Commission. Après l'enquête, la Commission avait fermé le dossier sans intenter d'action au Tribunal au nom de la plaignante citant « l'absence de preuve d'un lien entre la discrimination alléguée et le refus d'accorder un poste [à la plaignante] »¹⁸. À la suite de la décision de la Commission de ne pas porter le dossier devant le Tribunal au nom de la plaignante, cette dernière saisit elle-même le Tribunal. Les défendeurs-requérants présentent une requête en exception déclinatoire *ratione materiae* alléguant que le Tribunal est sans compétence pour entendre cette demande. La compétence du Tribunal en ce qui a trait à la saisine individuelle d'un plaignant se trouve à l'article 84 de la Charte qui se lit comme suit :

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 exercé¹⁹.

Le Tribunal a jugé qu'il avait compétence pour entendre la demande. Par contre, la Cour d'appel a été d'avis contraire et n'a pas reconnu la compétence du Tribunal pour entendre celle-ci.

17. M. COUTU, préc., note 1, p. 114.

18. *Ménard c. Rivet*, préc., note 6, p. 2111.

19. *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 5, art. 84.

Écrivant au nom de ses collègues, les juges Baudouin et Brossard, le juge LeBel explique :

Avec égards pour l'opinion contraire, le Tribunal a donné une extension indue à sa compétence d'attribution en concluant à son droit de se saisir d'une plainte écartée pour cause d'insuffisance de preuve par la Commission. Ce faisant, il a modifié fondamentalement les mécanismes de gestion et de traitement des plaintes en vertu de la *Charte*²⁰.

La Cour estime que ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une personne, plutôt que la Commission, peut tenter un recours devant le Tribunal. Ainsi, ce n'est que dans les cas où, après enquête, la Commission estime que la plainte est fondée, c'est-à-dire qu'elle considère qu'il y a suffisance de preuve de discrimination, mais décide de ne point saisir le Tribunal, que la personne concernée, avisée en conséquence, peut le faire elle-même.

Les conséquences de cette décision se sont avérées énormes quant à la compétence du Tribunal. Depuis cet arrêt, la possibilité pour un plaignant de se présenter seul devant le Tribunal dépend donc de l'avis de la Commission quant au bien-fondé de la plainte. En fait, même si la plainte lui paraît fondée, elle se réserve le droit de ne pas porter la cause devant le Tribunal. Évidemment, lorsque la Commission prend fait et cause, cela procure certains avantages au plaignant, ne serait-ce que financièrement. Mais les raisons qui motivent le choix de la Commission de cesser d'agir peuvent parfois être difficiles à expliquer.

L'affaire *Simoneau*²¹ illustre bien ces propos. Dans cette affaire, la Commission a choisi de ne pas exercer un recours devant un tribunal au nom de monsieur Simoneau. Après avoir mené une enquête sur la plainte ayant trait à la récitation de la prière au conseil municipal de la Ville de Saguenay, la

20. *Ménard c. Rivet*, préc., note 6, p. 2119.

21. *Simoneau c. Tremblay*, 2011 QCTDP 1, par. 6-13.

Commission a adopté une résolution dans laquelle elle indique son intention d'exercer sa discrétion de ne pas saisir un tribunal, malgré le fait qu'elle considère la preuve suffisante pour ce faire. La Commission notifie cette résolution à monsieur Simoneau dans une lettre datée du 13 mai 2008 en lui précisant que, en vertu de l'article 84 de la Charte, il sera possible pour la personne ayant porté plainte d'intenter elle-même, à ses frais, un recours devant le Tribunal des droits de la personne, et ce, dans les 90 jours de la notification de la résolution. Les motifs expliquant la décision de la Commission de ne pas introduire elle-même un recours devant un tribunal se tiennent principalement en ces termes :

[...]

Considérant que la Commission, tenant compte de ce qui précède, estime que la preuve est suffisante pour soumettre le litige à un tribunal;

Considérant que la Commission, en l'espèce, estime qu'il n'est pas dans l'intérêt public de saisir un tribunal du présent litige, étant donné qu'une cause similaire a fait l'objet d'une décision récente du Tribunal des droits de la personne et, dans ce contexte, que le plaignant est à même de faire valoir seul ses droits individuels;

[...]

(Nous soulignons)

Deux remarques s'imposent à la lecture de ces motifs. Premièrement, il nous est difficile de comprendre pourquoi la Commission cesse d'agir dans un dossier où elle estime que la preuve est suffisante pour soumettre le litige à un tribunal. En quoi une telle procédure représente ce qui est attendu en matière d'accès à la justice? Si la preuve est suffisante, cela veut dire que le dossier mérite d'être entendu par une cour de justice. En d'autres termes, cela signifie peut-être que le plaignant a des chances de gagner, et donc qu'il y a violation au droit à l'égalité de ce dernier. Deuxièmement, lorsque la Commission explique qu'il n'est pas dans l'intérêt public de saisir un tribunal du présent

litige étant donné qu'une cause similaire a fait l'objet d'une décision récente du Tribunal, la Commission semble sous-entendre que puisqu'une cause similaire a été entendue par le Tribunal, le plaignant a tout ce qu'il faut pour procéder seul. Cette partie des motifs est inquiétante et mériterait d'être davantage nuancée. Ce n'est pas parce qu'une cause semblable a fait l'objet d'une décision récente du Tribunal que le plaignant a les moyens nécessaires pour aller seul devant ce dernier. Les faits ne sont pas les mêmes d'une affaire à l'autre. Le contexte est différent, ce qui, par conséquent, a une incidence sur l'application du droit aux faits. Un plaignant ne peut pas se fier aux arguments présentés dans un dossier similaire et penser que cela suffira pour se représenter seul devant un juge. C'est pourtant ce que semble dire la résolution de la Commission dans l'affaire *Simoneau*. D'ailleurs, certains auteurs, dont Roderick A. Macdonald, ont démontré que la connaissance des droits représente un des principaux obstacles à l'accès à la justice²². Aussi, la confiance du public dans le système est considérée comme l'une des barrières les plus importantes à l'accès à la justice. En matière de droits de la personne, ceci doit être encore plus vrai depuis l'arrêt *Ménard c. Rivet*. En effet, lorsque la Commission décide de cesser d'agir dans un dossier, le justiciable se retrouve dépourvu de tout support et des connaissances nécessaires pour poursuivre seul les démarches judiciaires. Il est intimidé par le fait d'aller devant un juge et une partie adverse sur des sujets aussi complexes que les droits fondamentaux. Il a beau avoir un dossier qui comporte certaines chances de gagner, c'est psychologiquement que le justiciable éprouve les plus grands problèmes d'accès à la justice. De plus, en matière de droits de la personne, les plaignants sont souvent des personnes défavorisées, les empêchant ainsi de pouvoir s'engager un avocat pour les conseiller.

22. Raj ANAND, « Putting Theory into Practice: Obstacles to Access to Justice » (2002) 21 Windsor Y.B. Access Just. 539; Roderick A. MACDONALD, « L'accès à la justice aujourd'hui au Canada – étendue, envergure et ambitions » dans J. Bass, et al., dir., *L'accès à la justice pour le nouveau siècle*, Toronto, Barreau du Haut-Canada, 2004.

Bref, 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. Ce qui est d'autant plus inquiétant, c'est que cette décision de la Cour d'appel empêche l'effectivité d'un droit reconnu comme fondamental dans notre société²³.

Il semble clair à la lecture de l'article 84 de la Charte que le plaignant, à la suite du refus de la Commission de saisir le Tribunal en son nom, a la possibilité de le faire par lui-même, et ce, sans restrictions particulières. Cependant, l'interprétation que la Cour d'appel a faite de l'article 84 semble être en contradiction avec ce présumé, en ce qu'elle ajoute des conditions supplémentaires, telles que la suffisance de la preuve, qui ne se trouvent pas dans le texte de la disposition. Une interprétation généreuse de la Charte aurait voulu que la personne qui prétend que son droit à l'égalité a été violé puisse se prévaloir plus aisément de la possibilité de s'adresser au Tribunal créé à cette fin. Afin d'éclairer davantage cette question, nous allons examiner l'arrière-plan historique de la disposition qui fait l'objet de l'analyse. Une déconstruction de l'article 84 de la Charte permettra de démontrer le sens qu'avait cette disposition au moment de son adoption.

23. L'article 6 de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* entrée en vigueur le 4 novembre 1950, prévoit que « [t]oute personne a le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal ». L'accès à la justice a aussi été reconnu au Canada comme un droit fondamental par la jurisprudence. Il a même été reconnu comme un droit constitutionnel en vertu notamment du principe de la primauté du droit, du droit à l'égalité, du droit à un procès équitable et du droit à l'assistance d'un avocat. Voir notamment : *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, (1955) 213 R.T.N.U. 221; *British Columbia Government Employees' Union c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214 [B.C.G.E.U.]; *R. v. Rowbotham*, [1998], 41 C.C.C. (3d) 1 (C.A. Ont.); *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46.

3. L'arrière-plan historique de l'article 84 de la Charte

La méthode d'interprétation dite historique contribuera à analyser les origines de l'article 84. Comme le dit Pierre-André Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois*, coécrit avec la collaboration des professeurs Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat :

Dans la mesure où les informations recueillies par la méthode historique font partie du contexte d'énonciation d'un texte législatif, elles sont toujours pertinentes à son interprétation, et non pas seulement dans les cas où le texte n'est pas clair : le jugement concernant la clarté d'une disposition ne doit pas être porté dans l'abstrait, avant d'avoir lu celle-ci dans son contexte et, donc, d'avoir pris en considération l'arrière-plan historique susceptible de donner un juste éclairage au texte²⁴.

En d'autres mots, le contexte d'énonciation de l'article 84 permet de reconstituer les circonstances qui ont pu entourer l'adoption de celui-ci. Différentes démarches se rattachent à la méthode historique. Nous en présenterons deux : le contexte historique et l'histoire du texte législatif.

3.1 Le contexte historique

Pour interpréter un texte législatif, il faut prendre en considération les informations, fournies par l'histoire générale, concernant le contexte historique dans lequel le texte étudié a été adopté. Les rapports de commission d'étude ou d'enquête comptent parmi les documents susceptibles de jeter de la lumière sur les circonstances entourant l'adoption d'un texte législatif. Ceux-ci permettent, plus précisément, d'établir la situation que la loi visait à réformer (*mischief*). Ils permettent de définir le problème auquel faisait face le législateur et qu'il a voulu corriger par la nouvelle loi. Dans le cas qui nous intéresse, la Commission

24. Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2009, p. 491, par. 1550.

des institutions avait reçu le mandat d'examiner les orientations, les activités et la gestion de la Commission des droits de la personne du Québec. Au terme de son étude, elle identifia différents problèmes, tantôt liés au mandat conflictuel de la Commission en matière de gestion, d'enquête et de règlement des plaintes de discrimination, tantôt liés à l'approche interprétative des tribunaux de droit commun dans le contexte de l'application de la Charte. Elle proposa dans son rapport final de modifier la Charte afin d'instaurer un tribunal spécialisé en matière de droits de la personne. À la lecture du rapport, il est possible d'établir que la loi 140²⁵ visait à corriger le tir sur les mécanismes de mise en œuvre de la Charte afin de favoriser l'accès à la justice et de promouvoir la défense des droits et libertés des citoyens²⁶. Lors du dépôt, en 1989, du projet de loi qui a débouché sur la création du Tribunal le 10 décembre 1990, le ministre de la Justice, Gil Rémillard, soulignait :

Le projet de loi que nous déposons, que nous discutons est un projet de loi qui veut justement favoriser l'accessibilité à la justice. Donc, pour moi, fierté parce que le respect des droits et libertés est l'élément fondamental de tout système démocratique²⁷.

Le ministre Rémillard poursuit en énonçant les objectifs visés par la création du Tribunal des droits de la personne :

Ce Tribunal va nous permettre d'assurer une plus grande accessibilité pour l'ensemble des citoyens qui non seulement verront leurs droits et leurs libertés garantis, en principe, dans un texte fondamental, qui est notre Charte des droits et libertés, mais qui pourront s'adresser

25. *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.

26. COMMISSION PERMANENTE DES INSTITUTIONS, préc., note 8, p. 74.

27. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 30 – n° 119 (31 mai 1989) aux pp. 6127-6128 (Gil Rémillard).

par la Commission des droits ou directement à un tribunal qui pourra faire respecter leur droit à l'égalité²⁸.

3.2 L'historique du texte législatif

Le recours à l'historique du texte législatif constitue un second volet de la méthode historique d'interprétation. Le projet de loi 140 représente le texte législatif qui a créé l'article 84, qui se retrouve aujourd'hui dans la Charte. Afin de connaître la genèse d'un texte législatif, l'interprète a généralement recours aux travaux préparatoires. Ces derniers sont particulièrement utiles afin de faire apparaître clairement l'intention du législateur. Ils devraient venir confirmer le sens et l'objet que l'on peut inférer du libellé d'une disposition. C'est d'ailleurs le cas avec l'article 84 de la Charte. Les textes entourant son élaboration donnent un éclairage sur le contexte entourant l'adoption de cette disposition. Notons que dans sa première version présentée à l'Assemblée nationale le 15 mai 1989, le projet de loi 140 conférait en exclusivité à la Commission des droits de la personne le pouvoir de saisir le Tribunal pour y introduire des recours en matière de discrimination et d'exploitation²⁹. C'est donc par une modification apportée au projet de loi 140 que la saisine individuelle au Tribunal a été créée. En effet, lors de la session parlementaire du 31 mai 1989, l'opposition officielle proposait quatre objections au projet de loi tel que présenté le 15 mai, dont celle-ci concernant l'accès au Tribunal :

La quatrième et dernière grande objection de principe a trait à l'accessibilité au Tribunal des droits de la personne. En effet, il s'avère que seule la commission a le pouvoir de saisir le tribunal, ce qui confère un pouvoir décisionnel à ce niveau trop important, compte tenu du fait que celle-ci

28. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 31 – n° 91 (10 décembre 1990) à la p. 5978 (Gil Rémillard).

29. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 30 – n° 111 (15 mai 1989) à la p. 5505.

n'a plus l'obligation de tenir enquête sous un mode contradictoire³⁰.

C'est le 19 juin 1989, soit au terme des auditions de la Commission des institutions sur le projet de loi et au cours du débat sur chacun des articles de celui-ci, que le ministre de la Justice de l'époque, M. Gil Rémillard, introduisait un amendement créant l'article 84 :

M. Rémillard : Voici l'amendement. 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 dans le sens souhaité 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. Je pense qu'il vaudrait la peine de le lire. (Nous soulignons)

M. Filion : Oui.

M. Rémillard : 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 45 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 exercé³¹. (Le délai de 45 jours fut modifié à 90 jours quelques minutes plus tard)

30. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 30 – n° 119 (31 mai 1989) à la p. 6124 (Claude Filion).

31. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, n° 70 (19 juin 1989) à la p. CI-2945 (Gil Rémillard).

La manière dont la disposition a été intégrée au projet de loi n'est pas sans importance puisque, « si le législateur a pris la peine de modifier le texte, c'est qu'il voulait changer quelque chose au fond, et non seulement améliorer la formulation »³².

C'est ainsi que « les amendements apportés collectivement par le Parlement à un projet de loi devraient généralement fournir un indice plus clair de l'intention législative qu'une réponse individuelle plus ou moins improvisée donnée en séance de commission ou de comité parlementaire »³³.

Il est possible de constater qu'aucune restriction ne semble avoir été prévue par le législateur lors de l'adoption de cette disposition. Si le législateur avait voulu apporter une limitation à l'interprétation que doit recevoir l'article 84, il l'aurait fait de manière claire et précise. Bien au contraire, l'extrait qui suit démontre l'importance accordée à la saisine individuelle du Tribunal à la suite du refus d'agir de la Commission :

M. Filion : Ce tribunal a les critères d'accessibilité à coup sûr, parce que la Commission peut prendre fait et cause pour un plaignant et une victime dont elle a retenu en quelque sorte le bien-fondé de la cause, de la plainte, et, également, d'accessibilité à la personne à qui on a refusé de prendre fait et cause à la Commission, car cette personne peut s'adresser directement au tribunal pour recevoir justice, sans devoir encourir toutes les longues procédures que l'on rencontre généralement si l'on doit s'adresser à la Cour supérieure³⁴. (Nous soulignons)

Ce passage est clair en ce qui concerne la saisine individuelle au Tribunal. Il fait référence à l'accès à la justice en expliquant que celui-ci est respecté puisqu'un plaignant a la possibilité de s'adresser directement au Tribunal lorsque la Commission décide de cesser d'agir. Autrement dit, empêcher une

32. P.A. CÔTÉ, préc., note 24, p. 499, par. 1570.

33. *Id.*, p. 507, par. 1594.

34. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 30 – n° 133 (20 juin 1989) à la p. 6934 (Claude Filion).

personne d'avoir accès au Tribunal à la suite de la décision de la Commission de cesser d'agir reviendrait à nier l'accès à la justice aux citoyens. C'est ce qui semble s'être produit dans *Ménard c. Rivet*, ce qui justifierait que la Cour d'appel renverse aujourd'hui sa décision de 1997. D'autant plus que la Cour suprême a récemment indiqué qu'en matière de recours devant les tribunaux, le principe d'accès à la justice devait servir de guide afin de déterminer quel recours devait être approprié et devant quelle instance³⁵. Dans l'arrêt *TeleZone Inc.*, le juge Binnie précise que « [l]'accès à la justice exige que le demandeur puisse exercer directement le recours qu'il a choisi et, autant que possible, sans détours procéduraux »³⁶.

Voici un autre extrait qui illustre l'intention du législateur de permettre la saisine individuelle du Tribunal :

M. Rémillard : Autre modification d'importance aussi que nous avons apportée, M. le Président, c'est cette possibilité pour une personne ou pour des groupes qui représentent des personnes, d'avoir accès directement au tribunal advenant le cas où la Commission en arriverait à la conclusion qu'elle ne prend pas fait et droit pour une personne. Il sera toujours possible pour cette personne ou pour un groupe de personne qui représente des personnes d'avoir accès directement à ce tribunal³⁷. (Nous soulignons)

Un peu plus loin, M. Filion réitère ce qu'il croit comprendre de l'article 84 de la Charte :

Et il faut ajouter que si la Commission juge que la plainte ne doit pas être portée devant le tribunal, la victime peut le faire directement, un accès direct au tribunal, à ses frais cependant³⁸. (Nous soulignons)

35. *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62; *Canada (Procureur général) c. McArthur*, [2010] 3 RCS 626.

36. *Id.*, *TeleZone Inc.*, par. 19.

37. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 34, p. 6933 (Gil Rémillard).

38. *Id.*, p. 6935 (Claude Filion).

Encore une fois, aucune condition précise ne semble avoir été prévue lors de l'adoption de l'article 84 quant à la possibilité pour la victime de saisir seule le Tribunal, contrairement à l'interprétation qu'en a donnée la Cour d'appel.

Il semble clair, à la lecture des débats parlementaires, que l'article 84 de la Charte a été prévu afin de permettre la saisine individuelle du Tribunal et, par le fait même, un meilleur accès à la justice. Cependant, dans son analyse de l'article 84, la Cour d'appel ne fait aucune référence à la notion d'accès à la justice. L'arrêt n'a pas été rendu en ce sens, c'est-à-dire en prenant appui sur les objectifs visés par l'instauration du Tribunal des droits de la personne, et plus précisément, par l'adoption de l'article 84 de la Charte. Force est plutôt de constater que les conclusions de la Cour d'appel dans *Ménard c. Rivet* nous amènent dans une toute autre direction :

L'interprétation donnée par le tribunal réduit presque à néant la fonction de gestion et de filtrage des plaintes par la Commission. L'obligation de s'adresser à la Commission et son rôle acquièrent alors un caractère essentiellement préjudiciel. Du seul fait de l'introduction d'une plainte, si elle n'est pas satisfaite de la décision de la Commission à son sujet, une partie aurait droit de s'adresser directement, certes à ses frais, au tribunal des droits de la personne. Cette conception néglige le mécanisme de contrôle qu'administre la Commission sur les plaintes en vertu de la Charte³⁹.

Il ressort à la lecture de cet extrait une certaine préoccupation de préserver la Commission. La Cour d'appel justifie à plusieurs reprises l'importance du rôle de la Commission sans jamais s'interroger sur la pertinence et les bienfaits de ce dernier. La Cour d'appel dans *Ménard c. Rivet* a idéalisé le rôle de la Commission au détriment de la compétence du Tribunal⁴⁰. Cela peut s'expliquer par le désir de protéger et de préserver les

39. *Ménard c. Rivet, préc.*, note 6, p. 2119.

40. Lucie LAMARCHE et Frédérique POIRIER, « L'accès au Tribunal des droits de la personne : une fréquence modulée » (1998) 57 : 4 R. du B. 785, 812.

institutions. Très peu de critiques sont portées à l'égard de celles-ci, surtout lorsque ces dernières sont destinées à la protection et à la promotion des droits de la personne, par crainte de nourrir la tentation de l'État d'en diminuer le rôle, voire d'en abolir l'existence⁴¹. En ce qui concerne la Commission des droits de la personne, la professeure Lucie Lamarche note que « nul ne peut s'empêcher de constater avec quelle parcimonie l'on s'est penché sur ses fonctions et son rôle depuis sa création »⁴².

Par ailleurs, la solution proposée dans *Ménard c. Rivet* repose en partie sur le défaut de faire la distinction entre les notions de saisine individuelle et de recours direct. Le recours direct est le recours intenté par le plaignant sans jamais passer par la Commission alors que la saisine individuelle représente le recours individuel d'un plaignant à la suite du refus de la Commission de saisir le Tribunal en son nom. Alors que l'article 84 de la Charte prévoit la saisine individuelle au Tribunal, les motifs de la Cour d'appel réfèrent au recours direct :

Même les débats parlementaires ne soutiennent pas la position des appelants. Leur lecture complète indique que la position du ministre de la Justice de l'époque est restée fort prudente à propos des demandes d'élargissement des voies de recours direct. Il a rappelé les risques constitutionnels de cette solution, qui tend à assimiler le Tribunal à une cour supérieure, et a consenti à l'insertion d'un texte comme l'examen confirme aujourd'hui qu'il avait un caractère limité, malgré de vigoureuses et multiples demandes de l'opposition parlementaire et de plusieurs organismes⁴³. (Nous soulignons)

Lorsque mises dans leur contexte, ces explications ne portent pas sur la saisine individuelle du Tribunal, ce qui constitue l'enjeu du litige, mais plutôt sur le recours direct à ce

41. Lucie LAMARCHE et Frédérique POIRIER, *Le régime québécois de protection et de promotion des droits de la personne*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1996, p. VII.

42. *Id.*

43. *Ménard c. Rivet*, préc., note 6, p. 2122.

dernier. Il est important d'apporter certaines nuances entre ces deux formes de recours puisque les débats parlementaires énoncent que le recours direct est interdit alors que la saisine individuelle semble, quant à elle, tout à fait permise, et ce, sans conditions particulières.

L'examen qui vient d'être fait sur les origines de l'article 84 de la Charte permet de constater que lors de son adoption, l'article 84 semblait s'interpréter comme établissant la possibilité pour le plaignant de saisir le Tribunal advenant que la Commission décide de cesser d'agir. À la lecture du rapport final de la Commission des institutions et à celle des débats parlementaires, il apparaît qu'il y était prévu que la saisine individuelle du Tribunal soit accessible à n'importe quel plaignant qui voit sa plainte rejetée par la Commission, et ce, peu importe les raisons de la décision de la Commission. Rien ne permet de croire que la saisine individuelle est réservée à des cas bien précis, comme le laisse entendre la Cour d'appel dans *Ménard c. Rivet*. Au contraire, comme nous l'avons vu plus haut, les débats parlementaires démontrent l'importance d'inclure un article prévoyant le recours individuel au Tribunal des droits de la personne dans les cas où la Commission décide de cesser d'agir. Il est donc possible d'observer un décalage entre les intentions du législateur à la lumière des travaux préparatoires et le statut juridique actuel attribué à l'article 84.

Par ailleurs, l'interprétation donnée à l'article 84 par la Cour d'appel nous paraît insuffisante, voire même impertinente, puisque, comme nous l'avons souligné plus tôt, il nous est difficile de comprendre pourquoi la Commission ne voudrait pas porter les cas où elle estime qu'il y a une preuve suffisante de discrimination devant le Tribunal. D'autant plus que le nombre de dossiers plaidés devant le Tribunal chaque année est peu élevé⁴⁴.

44. À titre d'exemple, le Tribunal a été saisi de 36 dossiers en 2009-2010 alors que la Commission croule sous les demandes d'enquête avec 7906 demandes sur les droits de la personne, résultant en 1066 plaintes reçues et 702 dossiers ouverts en 2008-2009. Rapport annuel 2008-2009 du Tribunal, en ligne : tribunaux.qc.ca, http://www.tribunaux.qc.ca/tdp/BilanActivites/Bilan2009-10_20ans.pdf à la page 76. Rapport

Prenant appui sur ce qui vient d'être présenté, il apparaît clairement qu'il existe des problèmes graves d'accès à la justice en matière de droits de la personne au Québec. Depuis l'arrêt *Ménard c. Rivet*, les cas où il est permis à un individu de saisir seul le Tribunal et, par le fait même, d'avoir accès à la justice représentent des cas d'exception. Afin de mettre un terme à cette situation et de rétablir un accès efficace et réel au Tribunal, le renversement de l'arrêt *Ménard c. Rivet* s'impose.

4. Le renversement de l'arrêt *Ménard c. Rivet*

L'arrêt *Ménard c. Rivet* et les conséquences qui ont suivi ont fait couler beaucoup d'encre. Plusieurs auteurs se sont penchés sur la question de l'accès à la justice en matière de droit à l'égalité. De manière générale, les auteurs proposent un renversement de l'arrêt *Ménard c. Rivet* afin de rétablir la saisine individuelle du Tribunal, certains allant même jusqu'à suggérer de permettre un accès direct à ce dernier. La jurisprudence des dernières années est significative à cet égard en ce qu'elle soulève les limites de la situation découlant de l'arrêt *Ménard c. Rivet*.

4.1 Le rétablissement de la saisine individuelle

L'arrêt *Ménard c. Rivet*, comme nous l'avons examiné plus haut, est venu restreindre la possibilité de la saisine individuelle au Tribunal. Ce faisant, les citoyens se retrouvent maintenant avec un accès très limité au Tribunal. Certains auteurs⁴⁵ proposent de rétablir le recours individuel au Tribunal. La restitution de la saisine individuelle au Tribunal contribuerait sans doute à rétablir la raison d'être de celui-ci et, par le fait même, de revenir aux intentions premières de sa création, c'est-à-dire de permettre aux citoyens d'avoir un recours utile et effectif

des activités et de gestion 2008-2009 de la CDPDJ, en ligne : [cdpedj.qc.ca, http://www2.cdpedj.qc.ca/publications/Documents/Rapport_activites_gestion_2009-2010.pdf](http://www2.cdpedj.qc.ca/publications/Documents/Rapport_activites_gestion_2009-2010.pdf) aux pages 39-40.

45. Voir notamment : Sylvie GAGNON, « La saisine individuelle du Tribunal des droits de la personne : un recours utile et effectif », (2001) 14.2 R.Q.D.I. 189.

en matière de droit à l'égalité. De plus, il semble que la saisine individuelle devrait être pleinement rétablie parce qu'elle 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 ainsi qu'elle 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 personne⁴⁶. Ce n'est pas pour dire, encore une fois, que la représentation offerte par la Commission n'offre pas certains avantages au plaignant, mais de faire dépendre la possibilité de recours au Tribunal à la décision d'un organisme qui a différentes responsabilités et qui, de surcroît, peine à assurer l'effectivité du recours en temps utile, n'est pas une situation satisfaisante.

4.2 L'accès direct

Une des principales préoccupations des auteurs quant à la question de l'accès à la justice en matière de droits de la personne porte sur la possibilité de permettre un accès direct au Tribunal. Autrement dit, certains auteurs⁴⁷ proposent non seulement de rétablir la saisine individuelle au Tribunal lorsque la Commission cesse d'agir pour le plaignant, mais de permettre un recours direct au Tribunal, c'est-à-dire sans la nécessité pour le justiciable de passer par la Commission.

46. *Id.*, p. 206.

47. Voir notamment : Pierre GRENIER, « Pour une meilleure justice sociale : un accès direct au Tribunal des droits de la personne et une Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse privilégiant ses fonctions de promotion et d'éducation ainsi que la représentation des groupes » dans *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droit à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec? Actes d'un colloque tenu les 22 et 23 novembre à Montréal*, Cowansville, Yvon Blais, 2008, p. 487; Pearl ELIADIS, « Human Rights Tribunals and Direct Access to Adjudication : A New Generation of Human Rights Protection? » dans *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droit à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec? Actes d'un colloque tenu les 22 et 23 novembre à Montréal*, Cowansville, Yvon Blais, 2008, p. 205.

La Cour d'appel a voulu diminuer l'importance de cet argument dans l'arrêt *Ménard c. Rivet* en précisant qu'il existe déjà un accès direct devant les tribunaux de droit commun. En effet, le juge Lebel souligne que « celle-ci [la Charte] laisse entière liberté à une partie de s'adresser directement aux tribunaux de droit commun, sous l'autorité de l'article 49 »⁴⁸. Il est vrai que le plaignant peut s'adresser directement à un tribunal de droit commun en matière de droit à l'égalité. Cependant, faut-il pour autant conclure qu'un tel recours respecte ce qui est attendu en matière de promotion et de protection des droits de la personne? D'ailleurs, rappelons-nous que la Commission des institutions dans son rapport final explique l'importance de mettre en place une instance spécialisée en matière de droits de la personne à cause du manque d'expertise dans le domaine des tribunaux de droit commun. Aussi, M. Fillion, lors des débats parlementaires, souligne le fait que la saisine individuelle au Tribunal permet de recourir à la justice sans devoir encourir toutes les longues procédures que l'on rencontre généralement si l'on doit s'adresser à la Cour supérieure⁴⁹.

Le Tribunal des droits de la personne a été créé afin d'avoir au Québec une instance spécialisée en matière de droits de la personne et afin d'assurer une plus grande accessibilité à la justice pour l'ensemble des citoyens qui voudront faire respecter leur droit à l'égalité⁵⁰. Il permet un accès à la justice particulièrement efficace pour les citoyens québécois en ce qui regarde les droits et libertés, pierre d'assise de notre stabilité sociale et de notre démocratie, accès que les autres tribunaux ne sauraient assurer avec autant d'efficacité, compte tenu de leurs multiples fonctions⁵¹. Dans le même ordre d'idées, les auteures Lamarche et Poirier précisent le fait que les tribunaux de droit

48. *Ménard c. Rivet*, préc., note 6, p. 2119.

49. COMMISSION PERMANENTE DES INSTITUTIONS, préc., note 8.

50. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 31 – n° 91 (10 décembre 1990) à la p. 5978 (Gil Rémillard).

51. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Vol. 30 – n° 119 (31 mai 1989) à la p. 6118 (Gil Rémillard).

commun « tardaient à produire une jurisprudence utile à la promotion et à la sauvegarde des droits de la personne »⁵².

Au plan international, 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 discrimination⁵³. Nous pouvons penser que tel est le cas parce qu'un tribunal spécialisé en cette matière sait donner une portée véritable à l'interdiction de la discrimination. Selon Michel Coutu et Pierre Bosset :

De fait, plusieurs décisions des tribunaux de droit commun favorisèrent une approche qu'on peut qualifier de formaliste, en ce que le contexte d'énonciation de la norme (l'influence du droit international, par exemple, ou la cohérence et la spécificité d'ensemble de la Charte québécoise), le contexte juridique évolutif déterminant le contenu de la norme (l'évolution de la jurisprudence de la Cour suprême en particulier), et le contexte social dans lequel s'inscrit la norme ainsi que les conséquences pratiques susceptibles de résulter du choix d'une interprétation déterminée, ne furent guère pris en considération⁵⁴.

-
52. L. LAMARCHE et F. POIRIER, « L'accès au Tribunal des droits de la personne : une fréquence modulée », préc., note 40, p. 795.
53. GAGNON, préc., note 45, p. 200. Voir aussi : Frédéric MÉGRET, « : Le droit à un recours effectif en matière de discrimination : panorama du droit international et application au cas québécois » dans *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droit à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec? Actes d'un colloque tenu les 22 et 23 novembre à Montréal*, Cowansville, Yvon Blais, 2008, p. 387; Jean-Paul COSTA, « Le droit à un tribunal selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » dans *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droit à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec? Actes d'un colloque tenu les 22 et 23 novembre à Montréal*, Cowansville, Yvon Blais, 2008, p. 405.
54. Michel COUTU et Pierre BOSSET, « La dynamique juridique de la Charte », dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés*, Volume 2, Montréal, CDPDJ, 2003, 247, p. 251.

4.3 L'élargissement de la compétence

La réflexion s'étend même à la question de l'élargissement de la compétence du Tribunal. Le professeur Michel Coutu a examiné la question de l'accessibilité au Tribunal des droits de la personne en prenant appui sur une notion classique de la théorie du droit public, celle de « gardien de la constitution »⁵⁵. Il dénote le fait que les gouvernements successifs par l'entremise du procureur général ont fait beaucoup pour empêcher le Tribunal de s'ériger en « gardien de la constitution »⁵⁶. Pourtant, selon lui, le Tribunal devrait être un véritable « gardien de la constitution » dans la mesure où il veille à la mise en œuvre de la Charte, texte à caractère constitutionnel puisque la Charte partage les valeurs affirmées dans la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁷. Faisant référence à Kelsen⁵⁸, Coutu explique qu'un juge d'une cour constitutionnelle a forcément un rôle créateur qui a pour résultat l'attribution d'une fonction plus politique. Coutu explique alors la réticence du gouvernement à confirmer ce statut au Tribunal par crainte de voir ce dernier s'immiscer dans les questions politiques. Le véritable conflit entre le politique et le judiciaire repose donc sur qui aurait le dernier mot en matière de garantie des droits et libertés de la personne au Québec. Selon Coutu :

[C]'est à l'évidence le politique qui a eu ce dernier mot, favorisé en cela par une partie du pouvoir judiciaire, plus enclin que le Tribunal des droits de la personne à une attitude de déférence et de conservatisme en la matière et

55. Voir notamment : M. COUTU, préc., note 1.

56. Il est à noter que sur quatre dossiers où il a été question de l'accès au Tribunal, trois d'entre eux sont issus de l'initiative du procureur général du Québec. Voir *Potvin c. Transformateur Delta du Canada*, J.E. 94-1261, *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme du Québec et ministère de la Main d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle)*, [1997] R.J.Q. 726, *Francoeur c. Procureur général du Québec*, [1995] R.J.Q. 627 : en appel *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108.

57. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).

58. Hans KELSEN, *Qui doit être le gardien de la Constitution?*, trad. par Saurine Baume, Paris, Michel Houliard Éditeur, 2006.

sans doute aussi empreinte de méfiance envers ce tribunal⁵⁹.

4.4 Les limites soulevées par la jurisprudence

Il est possible d'observer depuis quelques années les tribunaux se prononcer sur les conséquences et les effets de l'arrêt *Ménard c. Rivet*. Il en est ainsi dans l'affaire *Pogan* où la juge Rivet explique qu'il n'est pas étonnant, compte tenu du libellé de l'article 84 de la Charte, que le plaignant ait pensé avoir un recours devant le Tribunal :

Le Tribunal comprend le sentiment d'incompréhension et d'injustice qui anime le plaignant et déplore, comme lui, l'imbroglio que pose, pour les justiciables, le libellé de l'article 84 et la jurisprudence de la Cour d'appel.

[...]

Lors de l'audience, le plaignant a indiqué qu'il était important, pour les personnes qui se croient victimes de discrimination, d'avoir accès aux tribunaux afin que justice soit rendue.

Nous regrettons d'avoir à décliner compétence, mais c'est là l'état du droit⁶⁰.

Dans certains cas, les tribunaux n'hésitent pas à s'adresser au législateur ou aux institutions concernées en les invitant à réfléchir sur la question de l'accès au Tribunal. C'est le cas dans l'affaire *Turenne* :

Le Tribunal se doit donc d'accueillir la requête en irrecevabilité du défendeur. Il appartient à la société civile de se saisir de la problématique et de convaincre le législateur de modifier la donne en la matière, s'il le juge opportun de le faire⁶¹.

59. M. COUTU, « Le Tribunal des droits de la personne comme "gardien de la Constitution" », préc., note 1, p. 127.

60. *Pogan c. Laboratoires Charles River-Préclinique CTBR*, 2005 QCTDP 48272, par. 24, 26 et 27.

61. *Turenne c. Québec (Procureur général) (Sûreté du Québec)*, 2007 QCTDP 30, par. 14.

Dans l'affaire *Centre de la petite enfance « Le Château des adorables »*, le juge Dortélus expose les conséquences liées aux délais mis par la Commission à traiter les plaintes qui lui sont soumises. Une des plus importantes consiste à limiter l'accès au Tribunal :

La Commission des droits de la personne détient *de facto*, le contrôle quasi exclusif d'accès au Tribunal, ce qui entraîne, comme conséquence, qu'un nombre insignifiant de causes parviennent chaque année devant le Tribunal.

Dans ce contexte, avec égards, la Commission ne peut pas s'attendre à ce que le Tribunal ferme les yeux et qu'il demeure complaisant, face à une telle situation qui est de nature à miner la confiance des justiciables au régime de protection des droits de la personne au Québec. Entre autres, elle a comme conséquence d'empêcher le Tribunal de remplir correctement son mandat.

Cette situation est inacceptable et intolérable, car elle permet la violation systémique des droits des victimes, des mises en cause et des défendeurs d'avoir, dans un délai raisonnable, accès à un Tribunal spécialisé en matière de droit de la personne. Elle rend, entre autres, illusoire et dérisoire le recours au Tribunal, ce qui peut avoir pour effet de dissuader les victimes de discrimination de s'engager dans un long processus qui peut durer plusieurs années avant d'obtenir en première instance réparation devant un tribunal judiciaire spécialisé.

La maxime "Justice delayed is justice denied" voulant que : "*if legal redress is available for a party that has suffered some injury, but is not forthcoming in a timely fashion, it is effectively the same as having no redress at all*", s'applique au droit fondamental du justiciable à l'accès au Tribunal dans un délai raisonnable afin d'obtenir réparation en cas d'atteinte illicite de ses droits garantis par la *Charte*⁶².

62. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Centre de la petite enfance « Le Château des adorables »*, 2009 QCTDP 22, par. 79 à 82.

Par ailleurs, le Tribunal a reconnu sa compétence dans des cas où, à première vue, il aurait été impossible de croire qu'il pouvait le faire selon les prescriptions de l'arrêt *Ménard c. Rivet*.

Dans une décision récente où il est question de la récitation de la prière lors des séances publiques du conseil municipal de la Ville de Saguenay⁶³, le Tribunal a reconnu sa compétence pour juger sur un aspect allégué discriminatoire par le plaignant, mais rejeté par la Commission à l'étape préliminaire à celle de l'enquête. Alors que la Commission a enquêté sur la récitation de la prière dans les salles où se tiennent les séances publiques du conseil municipal, elle a plutôt décidé de ne pas soumettre au processus d'enquête les allégations relatives à la présence de symboles religieux dans les mêmes salles, et ce, en vertu de l'article 77 de la Charte.

La question qui retient notre attention ici est celle de savoir si le Tribunal est compétent pour juger sur des allégations qui n'ont pas été soumises au processus d'enquête par la Commission. À la lumière de ce qui a été dit dans une décision antérieure du Tribunal, il apparaît que la saisine individuelle prévue à l'article 84 de la Charte n'est possible que lorsque la Commission a procédé à une enquête :

Le rejet d'une plainte par la Commission aux termes de l'article 77 ne s'inscrit pas uniquement à l'étape préliminaire. Il arrive que la Commission cesse d'agir sans avoir amorcé une enquête, comme il arrive qu'elle l'ait débutée. Ce n'est que dans la première hypothèse que le plaignant ne pourrait s'adresser au Tribunal en vertu de l'article 84⁶⁴. (Nous soulignons)

63. *Simoneau c. Tremblay*, 2011 QCTDP 1; permission d'appeler accordée : *Saguenay (Ville de) c. Mouvement laïque québécois*, 2011 QCCA 583.

64. *Boulé c. Québec (Sécurité publique)*, 2002 QCTDP 34851, par. 37. Dans le même sens, le juge Lebel dans *Ménard c. Rivet*, préc., note 6 à la p. 2120 explique : Ainsi, d'après l'article 77, à la suite d'un examen à caractère préliminaire susceptible de précéder l'enquête, une plainte peut être rejetée avec notification aux parties. Plus tard, elle peut être écartée en vertu de l'article 78, après enquête, si celle-ci dégage des éléments de

Dans le cas qui nous intéresse ici, la Commission n'a pas fait enquête sur la présence de symboles religieux. Malgré ces explications, le Tribunal a décidé d'office qu'il avait compétence pour juger sur ces éléments du litige, notamment parce que cette question est intimement liée à celle de la récitation des prières⁶⁵ et pour les motifs suivants :

[...] Considérant les principes d'accessibilité à un tribunal compétent, le Tribunal se doit de favoriser une interprétation qui vise à faire apparaître le droit plutôt qu'à priver un citoyen d'un recours fondé sur un droit reconnu par la Charte.

[...]

Agir autrement et rejeter cette partie de la demande et de la preuve faite devant le Tribunal irait à l'encontre des principes d'accessibilité à la justice et de proportionnalité entre la nature et la finalité de la demande et la complexité du litige, et ce, tel que prévu le législateur à l'article 4.2 du *Code de procédure civile*⁶⁶.

L'affaire *Gallardo* est un autre exemple intéressant d'un dossier où le Tribunal juge qu'il a compétence alors qu'il semble a priori que l'état du droit ne le lui permet pas. En effet, le Tribunal a jugé qu'il était compétent pour entendre l'ensemble du litige, malgré le fait que la Commission ait considéré qu'il y avait preuve suffisante pour certains faits seulement, soit ceux se rapportant aux événements du 19 avril 2006. Le Tribunal conclut à sa compétence de la manière suivante :

Après analyse des prétentions des deux parties, le Tribunal conclut que l'importance de la finalité que

preuve insuffisants. Dans ces cas, le processus de traitement de la plainte dans le système spécialisé prévu par la Charte s'arrête là. Ce n'est que dans l'hypothèse où la Commission a estimé la plainte fondée, c'est-à-dire dans les cas où elle croit qu'il existe des possibilités d'intervention et d'exercice des recours prévus dans les articles 80 à 82, lorsqu'elle a décidé d'arrêter son action, qu'existe le droit de substitution en faveur du plaignant, selon l'article 84. (Nous soulignons)

65. *Simoneau c. Tremblay*, préc., note 63, par. 22.

66. *Id.*, par. 23 et 25.

représente la protection contre la discrimination en vertu de la Charte se manifeste à plus forte raison lorsqu'il s'agit de juger de l'affaire au fond. Au stade de la décision finale, il convient par conséquent tout autant d'interpréter de manière large et libérale l'article 84 de la Charte.

Le Tribunal étant valablement saisi de la plainte en vertu de l'article 84 de la Charte, il n'est pas lié par la qualification des faits de la Commission. Dès que la Commission estime qu'une plainte peut faire l'objet d'un débat judiciaire, le Tribunal a compétence pour juger des faits se rapportant à l'ensemble du litige et non pas uniquement sur la partie pour laquelle la Commission a déterminé que la preuve était suffisante⁶⁷.

Les passages qui viennent d'être cités nous permettent d'observer que les institutions elles-mêmes semblent conscientes de la problématique actuelle associée au manque d'accès à la justice en matière de droits de la personne. Ces extraits permettent de constater que le Tribunal, en cherchant à contourner les écueils posés à sa compétence, semble vouloir ouvrir un dialogue⁶⁸ à la fois avec le législateur et les tribunaux supérieurs en ce qui concerne la portée à donner à l'article 84 de la Charte afin qu'ultimement soit rétablie la compétence du Tribunal. Les décisions récentes du Tribunal concernant sa compétence démontrent la détermination, voire l'impatience, de celui-ci à ce que s'opère un changement quant aux conditions venant limiter son accès.

67. *Gallardo c. Bergeron*, 2010 QCTDP 5, par. 61 et 64; *Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys c. Gallardo*, 2012 QCCA 908. L'appel a porté sur les questions de compétence du Tribunal.

68. Voir sur cette conception dialogique de l'élaboration des droits de la personne : Michèle RIVET, « Entre stabilité et fluidité : le juge, arbitre des valeurs », dans *Tribunal des droits de la personne et Barreau du Québec, La Charte des droits et libertés de la personne : pour qui et jusqu'où?*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, 1.

Conclusion

Le Tribunal des droits de la personne a été instauré afin de favoriser la protection du droit à l'égalité. L'idéal de justice dans la société québécoise correspond notamment à la possibilité pour l'ensemble des citoyens d'avoir un accès utile et véritable à la justice. Même si les droits existent, s'il est difficile de les faire valoir, leur existence devient illusoire. C'est un peu ce qui arrive en raison de l'interprétation donnée à l'article 84 de la Charte par la Cour d'appel du Québec. En effet, au lieu de donner un rôle particulier au Tribunal, l'arrêt *Ménard c. Rivet* aura plutôt limité son action et empêché en partie le développement de sa compétence spécialisée. Alors que les instances inférieures ont réfléchi sur l'accès des citoyens au Tribunal⁶⁹, les motifs de la Cour d'appel ont principalement porté sur le rôle de la Commission.

Les différentes institutions se prêtant à la promotion et la protection des droits de la personne semblent parfois être en compétition, chacune essayant de défendre sa raison d'être et de se protéger, au détriment, dans ce cas-ci, du droit aux citoyens d'avoir un recours utile et effectif en matière de droits de la personne. Comme le fait remarquer la professeure Diane Demers, alors que d'un côté « [...] on note un consensus autour de la nécessité d'accroître l'accessibilité des citoyens à un forum spécialisé en vue d'assurer, à des conditions abordables, le respect de leur droit à l'égalité »⁷⁰, les différentes instances compétentes se livrent bataille sur l'identité du forum où ces débats devraient avoir lieu⁷¹.

69. Voir : *Francoeur c. Procureur général du Québec*, [1995] R.J.Q. 627. Dans le jugement rejetant une requête en révision judiciaire de la décision du Tribunal, le juge Legris s'étonna même qu'on défende une interprétation qui interdirait à un citoyen de se pourvoir devant ce tribunal spécialisé, sur une question de droits fondamentaux.

70. Diane L. DEMERS, « Les tribunaux des droits de la personne : quel rôle et quelle place 'leur' réserve-t-on? » dans Tribunal des droits de la personne et Barreau du Québec, *La Charte des droits et libertés de la personne : pour qui et jusqu'où?*, Cowansville, Yvon Blais, 2005, 175, p. 179.

71. *Id.*, pp. 179-180.

L'article 84 de la Charte, tel qu'interprété par la Cour d'appel, devra retrouver le sens et l'objet qu'il lui a été accordé lors de son adoption afin de permettre un accès à la justice en matière de droits de la personne efficace et réel. Le Tribunal semble essayer de faire sa part dans cette situation en tentant d'établir un dialogue avec le législateur et les tribunaux supérieurs sur la question de la saisine individuelle. Il faudra voir comment réagira la Cour d'appel sur les questions qui sont pendantes devant elle actuellement. Va-t-elle confirmer les prescriptions de l'arrêt *Ménard c. Rivet*, revoir son interprétation de l'article 84 de la Charte, ou encore inviter le législateur à étudier la question de manière plus approfondie en vue de modifier la Charte et préciser en conséquence les rôles de la Commission et du Tribunal?

Nous vivons dans une société où la population, devenue davantage pluraliste et revendicatrice, évolue rapidement. Les institutions doivent être en mesure de suivre cette évolution afin d'offrir un système juridique adapté aux nouvelles réalités du monde vécu.

