

# LES INSTITUTIONS DE DÉFENSE ET DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU CITOYEN AU QUÉBEC : UN CHAOS APPARENT

**Lucie Lamarche**

**E.N.A. | *Revue française d'administration publique***

**2011/3 - n° 139  
pages 487 à 498**

**ISSN 0152-7401**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-3-page-487.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Lamarche Lucie, « Les institutions de défense et de promotion des droits de la personne et du citoyen au Québec : un chaos apparent »,  
*Revue française d'administration publique*, 2011/3 n° 139, p. 487-498. DOI : 10.3917/rfap.139.0487  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour E.N.A..

© E.N.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# LES INSTITUTIONS DE DÉFENSE ET DE PROMOTION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU CITOYEN AU QUÉBEC : UN CHAOS APPARENT

Lucie LAMARCHE

*Professeure à l'Université d'Ottawa, directrice de recherche du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa \**

## Résumé

En matière d'institutions des droits de la personne, le Québec est un terreau fertile. Certaines institutions assurent indirectement la protection de tels droits. C'est le cas du Protecteur du citoyen qui concentre ses efforts sur les abus de l'administration publique. Par ailleurs, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mandat de faire des enquêtes de discrimination et de rechercher des remèdes appropriés. Nous concluons à l'inter-fertilisation institutionnelle, laquelle sert au mieux les détenteurs de droits. Dorénavant, le Québec devra de plus composer avec des instruments juridiques municipaux qui prévoient, eux aussi, des mécanismes de plaintes en cas de violations de droits de l'homme, et ce à l'échelle du territoire urbain. Chaos ou cohérence en vue?

## Mots-clefs

| Institutions nationales et locales, droits de la personne, droits des citoyens, recours, enquêtes, Québec

## Abstract

— *Institutions for the protection and promotion of Human Rights and Citizens' Rights in Quebec: an apparent chaos — Quebec is a breeding ground when it comes to Human Rights Institutions. Some institutions protect such rights indirectly. An example of this would be the Protecteur du Citoyen, the Quebec Ombudsman, which focuses on cases of mistreatment by public institutions. There is also the Commission des droits de la personne et les droits de la jeunesse (Commission of Human Rights and Children's Rights) whose task is to investigate cases of discrimination and seek appropriate remedies. We tend to prefer cross-institutional solutions which are the best way to serve the interests of the persons concerned. Moreover, in the area of human right violations, Quebec will soon have to deal with municipal legal instruments establishing complaints mechanisms even at the local level. Chaos or coherence in perspective?*

## Keywords

| *Local or national institutions, human rights, citizen's rights, remedies, investigations, Quebec*

En matière de droits de la personne, la province de Québec dispose d'une compétence constitutionnelle issue de la règle du partage des compétences prévue par la Constitution canadienne, ainsi que d'une compétence quasi constitutionnelle<sup>1</sup> fondée sur la Charte des droits et libertés de la personne du Québec<sup>2</sup>.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> des Principes de Paris<sup>3</sup>, adoptés par les Nations unies en 1993, stipulent qu'une institution nationale doit être investie de la compétence de protection et de promotion des droits de l'homme et que son mandat doit être aussi étendu que possible. Le Québec a été à l'avant-garde en matière d'institutions de protection des droits de la personne et du citoyen et il y a des raisons de croire que la multiplicité des institutions qui, directement et indirectement, s'attaquent à la tâche de protéger contre les abus de l'administration publique et des diverses composantes de la société civile, les personnes et leurs droits, constitue une toile institutionnelle nécessaire au respect effectif des droits de la personne.

Le présent article souhaite introduire le lecteur aux éléments composites de cette toile institutionnelle. Dans un premier temps, il s'attarde non à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, garante de la Charte, mais bien au Protecteur du citoyen, garant des droits des citoyens à l'égard de l'action de l'administration publique et de ses agents. Dans un deuxième temps, il introduit la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sous l'angle de son action et de son mandat. Enfin, nous nous attarderons aux récentes initiatives locales entreprises par certaines administrations locales en matière de droits de la personne.

Nous concluons par un plaidoyer en faveur de la multiplicité des institutions et des lieux institutionnels destinés, d'une façon ou d'une autre, à la protection et à la promotion des droits de la personne.

## LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen a été créé en 1968<sup>4</sup>. Nommé par un vote des deux-tiers de l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen intervient chaque fois qu'il y a des motifs de croire qu'une personne a été lésée par l'acte ou par l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une telle fonction. Il peut aussi intervenir de sa propre initiative (article 13).

La « Loi sur le Protecteur du citoyen » exclut les situations suivantes du champ de compétence du Protecteur<sup>5</sup>: la protection des contrats de consommation et des consommateurs; la protection des normes minimales du travail; les violations des

\* M<sup>me</sup> Lucie Lamarche, ph.d., professeure titulaire, Université d'Ottawa, Canada, Chaire Gordon F. Henderson en droits de la personne, directrice de recherche du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa (CREDP), <http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/fra/index.php>, [llamarch@uottawa.ca](mailto:llamarch@uottawa.ca).

1. *Vallée c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [2005] Réseau juridique du Québec 961.

2. Charte des droits et libertés de la personne, *Lois refondues du Québec*, c. C-12. [La Charte].

3. Principes de Paris – Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, Doc NU A/RES/48/134, mars 1994.

4. Loi sur le protecteur du citoyen, *Lois refondues du Québec*, c. P-32.

5. Le féminin est utilisé. La fonction de Protecteur du citoyen est actuellement occupée au Québec par une femme.

droits de la personne garantis par la Charte, sauf dans le cas des usagers du système de santé et de services sociaux; les plaintes relatives à l'accès à l'information publique et à la protection des renseignements personnels; celles relatives à l'exercice du droit de vote; et enfin, dans certains cas, les enjeux de déontologie policière<sup>6</sup>. De plus, le Protecteur du citoyen n'a pas compétence en matière d'éducation et d'environnement. Toutefois, la « loi sur le Protecteur du citoyen » inclut l'action de l'Agence du revenu du Québec, de l'Autorité des marchés financiers et du tribunal administratif du Québec, notamment.

Lorsqu'il a compétence, le Protecteur du citoyen ne peut intervenir que si la personne lésée ne dispose pas par ailleurs d'un recours légal susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable. Le Protecteur du citoyen peut toutefois refuser d'agir si l'intervention sollicitée n'est pas jugée utile, eu égard aux circonstances (article 19.1 (3)).

### **Le Protecteur du citoyen: garant de l'intégrité de l'administration publique**

Les interventions du Protecteur du citoyen se limitent à des recommandations. Muni de l'immunité des commissaires enquêteurs, le Protecteur conduit, à la suite d'une plainte, une enquête privée et émet des recommandations. Conformément à l'article 26.1 de la loi qui l'institue, les enquêtes visent la correction d'un acte illégal, d'un comportement public déraisonnable, injuste, abusif ou discriminatoire; d'une négligence ou d'une inconduite ou encore d'une erreur de fait ou de droit. De plus, l'alinéa 5 de l'article 26.1 de la loi balise l'exercice discrétionnaire d'un fonctionnaire ou d'un dirigeant, si ce dernier a agi dans un but injuste.

La lecture du Rapport annuel du Protecteur du citoyen est à certains égards sans surprise<sup>7</sup>. Inlassablement, il dénonce les problèmes engendrés par la fermeture trop expéditive des dossiers des citoyens-contribuables ou des créanciers de prestations sociales; de même, il enquête sur des prélèvements abusifs et erronés de trop perçus mal évalués; enfin, plusieurs cas révèlent l'impossibilité pour les citoyens de comprendre la langue des communications (de plus en plus informatisées) de l'administration publique. Environ 24% des interventions du Protecteur du citoyen ont une portée collective dans la mesure où elles recherchent la correction d'une pratique. Les champs d'intervention les plus importants sont: la déontologie policière<sup>8</sup>; l'accès à l'information; les mécanismes d'indemnisation, notamment en matière de lésions professionnelles ou d'accidents de la route; le Curateur public; la sécurité publique; les services correctionnels et l'aide financière aux études. À travers un volume moyen d'environ 20 000 plaintes par année, l'action dite individuelle du Protecteur va indirectement au cœur des droits de la personne: vie privée; accès aux prestations sociales; atteinte à la dignité. Notons aussi la constante attention accordée par le Protecteur au sort des détenus, un contentieux qui représente annuellement de 20 à 25% des dossiers ouverts par le Protecteur.

6. Loi sur la police, *Lois refondues du Québec*, chapitre P-13.1.

7. Assemblée nationale du Québec, *Rapport annuel 2009-2010 du Protecteur du citoyen*: <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/grands-dossiers-et-documentation/rapports-annuels/>.

8. Lorsque le policier n'est pas susceptible d'être accusé d'un acte criminel.

## **La compétence du Protecteur et les usagers des services de santé et des services sociaux**

Depuis 2005, le Protecteur du citoyen a aussi compétence en matière de santé et de services sociaux<sup>9</sup>. Fait nouveau cependant, cette compétence est soumise à l'examen préalable de la plainte par les commissaires locaux (en établissement) et régionaux aux plaintes (article 8). Cette localisation du rôle du Protecteur du citoyen en matière de santé n'est pas sans reproche. Ces nouveaux protecteurs ne bénéficient pas toujours de l'indépendance ou de la compétence requise pour la gestion de plaintes complexes introduites par des personnes vulnérables. De plus, le fractionnement de celles-ci porte atteinte à la capacité du Protecteur national du citoyen de dresser un portrait d'ensemble de la situation lors de l'élaboration de ses recommandations, voire d'entreprendre de son propre chef une enquête.

Les établissements et les situations soumis à la loi de 2005 sont nombreux et variés: les hôpitaux; les entreprises de soutien à domicile; l'adoption internationale; la mise sous contentions des mineurs en établissement; la garde forcée des personnes atteintes de problèmes de santé mentale et la médication sédatrice des personnes âgées et hébergées. La loi de 2005 sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, prévoit à l'article 7 que le Protecteur veille au respect des usagers et à celui de leurs droits par le recours à un mécanisme de plaintes. Dans ce dernier cas, la « loi sur les services de santé et les services sociaux »<sup>10</sup> prévoit explicitement les droits des usagers: droit d'être informé et de savoir; droit de recevoir des services adéquats; droit de choisir; droit à la vie et à l'intégrité; droit d'être informé d'un accident survenu lors de la prestation de soins; droit de consentir aux soins; droit de participer à la décision médicale et au plan de traitement.

Selon le Rapport 2009-2010 du Protecteur du citoyen, l'analyse des plaintes révèle un portrait à six faces: la difficulté d'accès aux soins; les délais d'attente; le manque de coordination des programmes; les aspects financiers (coûts et surcharge); les carences des milieux de vie en détention et en hébergement; et enfin, le non respect des droits dans les cas de détention (un dossier où dominent les cas de garde préventive en établissement de santé et d'hébergement jeunesse).

Qu'il s'agisse de la surveillance de l'administration publique ou de celle des institutions de santé et de services sociaux, un constat s'impose dans le contexte québécois: le Protecteur du citoyen instruit les plaintes qui lui sont soumises afin de mener de manière autonome ses actions les plus percutantes: la publicisation de ses recommandations, les enquêtes et les rapports d'analyse. S'il est dorénavant courant d'opposer l'une et l'autre fonction à des fins de rationalisation administrative (gestion des plaines individuelles et enquêtes systémiques), il nous semble que la réalité met au défi la théorie.

De plus, c'est avec la publication des rapports publics que s'illustre le mieux l'inextricable relation entre la compétence du Protecteur du citoyen et celle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Identifions certains exemples.

### **Les enquêtes et les rapports publics**

En 2009 et en 2010, le Protecteur du citoyen a jugé opportun de donner à certaines enquêtes un caractère systémique et ce, par la publication sur son site web des conclusions

9. Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, *Lois refondues du Québec*, c. P-31.1.

10. Loi sur les services de santé et les services sociaux, *Lois refondues du Québec*, c. S-4.2, article 4 à 10.

de celles-ci<sup>11</sup>. De plus, entre 2008 et 2011, le Protecteur du citoyen a multiplié la publication des Rapports dits spéciaux. Notons le Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur les services gouvernementaux destinés aux enfants présentant un trouble envahissant du développement<sup>12</sup> et le Rapport spécial sur le besoin de services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale<sup>13</sup>. Dans les deux cas, il est clair que ces problématiques recèlent tout autant des enjeux de droits de la personne que des enjeux concernant spécifiquement l'action de l'administration publique.

Le dossier, toutefois, où le Protecteur du citoyen a le plus fait preuve d'audace et de courage récemment concerne les enquêtes portant sur le comportement des policiers et la déontologie policière<sup>14</sup>. Au Québec, hélas, les incidents violents (ouvrir le feu sur un citoyen et le blesser ou le tuer) mettant en cause des policiers se multiplient. Encore une fois, au moment où ses lignes sont écrites, deux personnes ont perdu la vie à Montréal, soit un itinérant<sup>15</sup> et un passant<sup>16</sup>. C'est ce qu'il est convenu d'appeler l'affaire Villanueva (des policiers ont ouvert le feu sur un groupe de jeunes racialisés et ont tué un adolescent) qui a incité le Protecteur du citoyen à intervenir. Selon le Protecteur, il s'agissait pour elle d'examiner, dans le contexte des enquêtes sur la police par la police l'application cohérente de règles formelles, la transparence du processus et des résultats, l'impartialité, l'indépendance et, enfin, la surveillance et l'imputabilité du processus. Nulle part le Protecteur ne fait allusion à la race, au profil ou au statut social des victimes. Il n'en conclut pas moins que le processus d'enquête sur les actes criminels présumément commis par des policiers ne fait aucun sens. C'est à la même conclusion qu'en était venu en 2008 l'ombudsman de la province voisine, l'Ontario<sup>17</sup>.

## LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE

La Charte des droits et libertés de la personne est entrée en vigueur au Québec en juin 1976<sup>18</sup>. En 1995, le mandat de la Commission des droits de la personne, prévu par

11. Pour de plus amples informations, consulter: [http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/dossiers-et-documentation/conclusions-denquete/index.html?no\\_cache=1](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/dossiers-et-documentation/conclusions-denquete/index.html?no_cache=1).

12. *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur les services gouvernementaux destinés aux enfants présentant un trouble envahissant du développement*, octobre 2009, [https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports\\_speciaux/TED.pdf](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/TED.pdf).

13. *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*, mai 2011, [http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports\\_speciaux/6-05-11\\_Rapport\\_sante\\_mentale\\_FINAL\\_fr\\_avec\\_litre\\_au\\_president.pdf](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/6-05-11_Rapport_sante_mentale_FINAL_fr_avec_litre_au_president.pdf). Ce rapport, minutieusement documenté, illustre, entre autres, l'impact dévastateur de la privation des médicaments psychotropes à des fins de sécurité lors de l'incarcération.

14. Voir *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*, 2010, [https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports\\_speciaux/2010-02-16\\_Rapport\\_police\\_final.pdf](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final.pdf).

15. Lequel s'attaquait à un sac poubelle avec un couteau et était connu des milieux communautaires comme souffrant du syndrome de bipolarité.

16. Voir 9 juin 2011, *Cyber Presse*, « Les policiers auraient-ils pu agir autrement ? », <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/justice-et-faits-divers/201106/09/01-4407487-les-policiers-auraient-ils-pu-agir-autrement-.php>.

17. Marin (André), Ombudsman de l'Ontario, *Une surveillance imperceptible: enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, <http://www.ombudsman.on.ca/media/30779/siureportfr.pdf>, 2008, 131 p.

18. Voir L.Q. 1975, c. 6.

la Charte, a été enrichi de celui de la protection des droits de la jeunesse<sup>19</sup>, lesquels sont pour leur part prévus dans la « loi sur la protection de la jeunesse »<sup>20</sup> et dans la « loi sur le système de justice pénale pour les adolescents »<sup>21</sup>. De plus, la Commission a la responsabilité de la « loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics »<sup>22</sup>.

La Charte des droits et libertés de la personne affirme et protège les droits et libertés de toute personne vivant au Québec. En effet, l'article 52 de la Charte prévoit qu'aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38 de la Charte, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. Notons que les dispositions prévues au chapitre IV de la Charte (droits économiques et sociaux: articles 39 à 48) ne bénéficient pas d'une telle préséance. La Charte lie tout autant les entités publiques que les parties privées.

### Les fonctions

L'existence et le mandat de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sont prévus aux articles 57 et suivant de la Charte. Malgré la longueur de la citation, il est utile que certaines des fonctions de la Commission exposées ci-après. Ainsi, la Commission assume les responsabilités suivantes :

— « mener des enquêtes, en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne, dans les cas de discrimination, de harcèlement et d'exploitation de personnes âgées ou handicapées; [...]

— relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraire à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées;

— diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux et sur les droits de la jeunesse;

— en matière de protection des droits de la jeunesse, faire des recommandations, notamment au ministre de la santé et des services sociaux, au ministre de l'éducation et au ministre de la justice;

— recevoir les suggestions, recommandations et demandes touchant les droits et libertés de la personne, en tenant des auditions publiques au besoin, et adresser au gouvernement les recommandations appropriées;

— veiller à l'élaboration et à l'implantation de programmes d'accès à l'égalité; [...]

Cette énumération des fonctions de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec correspond assez longuement aux prescriptions prévues par les Principes de Paris<sup>23</sup>. Toutefois, si les nominations au sein de la Commission dépendent d'un vote des deux-tiers de l'Assemblée nationale, le budget de la Commission dépend pour sa part de l'enveloppe budgétaire ministérielle. On a souvent dit que cette situation portait atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de la Commission.

19. Voir L.Q. 1995, c. 27.

20. *Lois refondues du Québec*, c. P-34.1.

21. L.C. 2002, c. 1.

22. *Lois refondues du Québec*, c. A-2.01 – cette loi a pour objet, de corriger, au sein des organismes publics, la situation des personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi.

23. Précités, note 6.

Plus particulièrement en ce qui concerne le mandat d'enquête de la Commission, notons que ces enquêtes doivent faire suite à des plaintes de discrimination<sup>24</sup>. En d'autres mots, la discrimination dans l'exercice des droits garantis par la Charte constitue le passage obligé de l'intervention de la Commission suite à une plainte.

Il est clair qu'une partie importante des efforts déployés par la Commission est dédiée à la gestion des plaintes individuelles de discrimination. Le système québécois n'exclut pas qu'une personne lésée puisse s'adresser aux tribunaux de droit commun afin de voir redressée une situation discriminatoire. Cette possibilité reçoit toutefois une attention très marginale. Dans l'éventualité où une personne victime de discrimination choisit de s'en remettre à la Commission, il faut savoir cependant que cette dernière n'a pas l'obligation, advenant l'échec de la médiation d'une plainte, de saisir le Tribunal des droits de la personne<sup>25</sup>. Au contraire, elle pourra conclure, suite à une recommandation des commissaires, que cette plainte ne constitue pas de l'avis de la Commission une affaire assez significative pour que le plaignant soit représenté par la Commission. Dans ce dernier cas, mais non sans avoir d'abord saisi la Commission, le plaignant pourra agir seul devant le Tribunal. C'est le résultat de la fonction de triage de la Commission des droits. Cette architecture particulière à la Charte québécoise fait couler beaucoup d'encre. Pourquoi le plaignant ne peut-il pas automatiquement saisir le Tribunal des droits de la personne? Le débat se poursuit d'autant que la province voisine, l'Ontario, a adopté un tel système de saisine directe, sans toutefois priver la Commission de la possibilité de saisir aussi le Tribunal dans des affaires qu'elle juge importantes<sup>26</sup>.

Il est utile, sans perdre de vue la taille démographique du Québec, d'apporter certaines précisions concernant le volume et le traitement des plaintes de discrimination soumises à la Commission. Ces données sont tirées du Rapport annuel 2009-2010<sup>27</sup>. Pour cette période, 1 066 demandes ont été considérées à titre de plaintes pour lesquelles un examen de recevabilité a été effectué afin de déterminer si la situation soumise pouvait constituer, au sens de la Charte, un cas pour lequel la Commission avait une responsabilité d'enquête. Ce chiffre représente une augmentation de 14% en comparaison avec l'année 2008-2009. De ce total des demandes, 700 dossiers ont été jugés recevables. Les motifs fusionnés tenant à la race-la couleur et l'origine ethnique ou nationale, tous secteurs confondus, constituent, pour une deuxième année consécutive, le premier motif de plaintes en matière de discrimination. Toutefois, la discrimination fondée sur le handicap dans le secteur du travail recueille le plus grand nombre de plaintes.

La donnée la plus significative pour cette dernière année consiste dans l'augmentation annuelle constante de l'ensemble des plaintes introduites à l'encontre des ministères et des organismes publics. Ceci représente dorénavant environ 45% des plaintes. Nous sommes donc loin des statistiques des décennies précédentes alors que dominaient les plaintes dirigées contre des employeurs privés et des locataires. Cette donnée emporte avec elle la

24. Art. 10 de la Charte: « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap ». Motif de discrimination : il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

25. Le Tribunal des droits de la personne est une division de la Cour du Québec. Il ne s'agit donc pas d'un tribunal administratif ou encore, d'un tribunal *ad hoc* créé pour les seules fins d'examiner une plainte précise de discrimination.

26. Voir code des droits de la personne, L.R.O. 1990, C. H.19.

27. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2009-2010*, [http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/Rapport\\_activites\\_gestion\\_2009-2010.pdf](http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/Rapport_activites_gestion_2009-2010.pdf).

complexification des dossiers de discrimination et met en évidence le déséquilibre croissant des forces en présence. Même dans les cas où la Commission prend fait et cause pour le plaignant, elle doit considérer l'affectation importante de ses ressources au contentieux.

En moyenne, 30% des plaintes font l'objet d'une médiation fructueuse. C'est une issue sur laquelle la Commission mise beaucoup. Mais cela n'est pas toujours possible. Ainsi, la Commission a confié à son service contentieux le mandat de poursuivre devant le Tribunal des droits de la personne dans une soixantaine d'affaires. Si l'on exclut les dossiers où un règlement hors cour intervient après l'introduction de l'instance, il reste environ une vingtaine de dossiers pour lesquels le Tribunal des droits de la personne devra procéder à l'enquête judiciaire. De tels chiffres engendrent une frustration importante de la part du Tribunal, lequel souhaiterait en mener plus large. De plus, les affaires dont il est saisi s'embourbent régulièrement dans des enjeux de recevabilité. Par ailleurs, les acteurs dominants devant le Tribunal sont les syndicats et les salariés dont l'emploi est qualifié de stable (par opposition à précaire). Cet ensemble de faits amène certains syndicats à se demander si les droits de la personne sont pour tout le monde.

### **La synergie des rapports et des poursuites: le cas du profilage racial et de l'itinérance**

Afin de rompre le cercle vertueux des enquêtes de discrimination, la Commission a donné au fil des dernières années un sérieux et conscient coup de barre. Cet effort s'est traduit par des rapports percutants qui ont inspiré les débats politiques au Québec. Notons d'abord l'*Avis de 2009 sur la judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: un profilage social*<sup>28</sup>. Cet avis, louangé par la société civile, met en évidence non seulement les enjeux de l'itinérance dans le registre de la discrimination, mais aussi introduit le concept de profilage social à titre de manifestation de discrimination systémique. Bon nombre des recommandations qu'il propose concernent la répression étatique des incivilités commises par les personnes qui habitent la rue et la surjudiciarisation des personnes concernées, notamment en raison des interventions policières agressives. Ce rapport sert de soutien aux nombreux recours introduits par la Commission, au nom des victimes ainsi profilées, contre le Service de police de la ville de Montréal (SPVM), notamment. Faut-il préciser qu'à ce titre, cette administration livre une guerre procédurale sans merci à la Commission des droits de la personne.

Plus récemment, la Commission a rendu public un rapport de consultation intitulé *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés*<sup>29</sup>. Ce Rapport, fruit d'une consultation exhaustive, constitue un exemple caractéristique par l'examen qu'il propose des intersectorialités relatives aux causes de la discrimination raciale, du profilage et de l'exclusion sociale: la sécurité publique (faut-il rappeler l'affaire Villanueva?), le milieu scolaire, la pauvreté des familles, le système de la protection de la jeunesse constituent autant de dimensions du profilage racial des jeunes et qui doivent recevoir la plus haute attention des institutions, lesquelles doivent développer des mécanismes de reddition de compte à cet égard.

28. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis de 2009 sur la judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: un profilage social* [http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/itinérance\\_avis.pdf](http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/itinérance_avis.pdf).

29. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, [http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/Profilage\\_rapport\\_FR.pdf](http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/Profilage_rapport_FR.pdf), 2011, 126 p.

On constate ici que tant par ses avis que par ses recherches, ses consultations et ses interventions judiciaires, la Commission des droits propose des liens fonctionnels entre la discrimination, le profilage social et racial, les jeunes et la répression étatique. Écrits dans un langage accessible, ces avis et rapports frappent l'imagination citoyenne et donnent un sens contemporain à la discrimination. Notons par ailleurs l'action synergique ici entreprise à la fois par le Protecteur du citoyen et par la Commission des droits de la personne, chaque institution respectant par ailleurs son champ de compétence. Alors que le premier examine les processus d'enquête suite à des actes criminels présumément commis par des policiers, la seconde porte son attention sur le comportement discriminatoire des agents de police, notamment. Alors que la première s'intéresse au traitement des détenus médicalisés et dont la santé mentale est fragile, la seconde se demande pourquoi certaines populations (notamment les jeunes racisés ayant commis des infractions mineures: vagabondage, flânage, atteinte à des biens privés ou publics) sont surreprésentés parmi la population carcérale.

Un autre exemple frappant des mérites de l'action conjuguée de l'enquête et des poursuites judiciaires est celui des travailleurs agricoles qui résident temporairement au Québec durant la période estivale. La Commission des droits de la personne avait remporté une première victoire dans le cas des travailleurs agricoles québécois racisés et travaillant aux fermes<sup>30</sup> dans des conditions proches de l'esclavage. Plus récemment, elle s'est attaquée aux travailleurs agricoles temporaires et a produit du matériel didactique leur rappelant leurs droits en matière non seulement de non-discrimination, mais aussi de conditions de travail et de santé et sécurité au travail.

## LA LOCALISATION DES INSTITUTIONS

En 2002, s'est tenu à Montréal un sommet<sup>31</sup> auquel a été associée la société civile. De cet événement, a émané l'idée d'un projet de charte municipale des droits et des responsabilités des citoyennes et citoyens, inspirée de la Charte européenne des droits de la personne dans la ville<sup>32</sup>.

L'engagement de la mairie de Montréal envers la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville<sup>33</sup> pointait toutefois dans une direction spécifique. Il s'agissait en effet, au nom du principe de subsidiarité, de rendre effectifs tous les droits de la personne déjà reconnus au niveau international et national, dans l'espace urbain. Allait-on, par le recours à un simple règlement municipal, décentrer vers la ville les protections des chartes constitutionnelle (Charte canadienne des droits et libertés) et quasi constitutionnelle (Charte des droits et libertés de la personne du Québec)?

La Charte montréalaise des droits et des responsabilités<sup>34</sup>, en vigueur depuis janvier 2006, se situe résolument dans l'espace international en évoquant dans son Préambule

30. Voir *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Centre maraîcher Eugène Guinois Jr inc.*, 14 avril 2005, n° 760-53-00001-048: le Tribunal des droits de la personne a notamment ordonné au mis en cause de continuer à développer, en collaboration avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, une politique efficace pour contrer la discrimination et le harcèlement racial en milieu de travail (paragraphe 232).

31. Ville de Montréal, *Sommet de Montréal 2002*. [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=2137,2657439&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137,2657439&_dad=portal&_schema=PORTAL).

32. *Charte mondiale des droits de l'homme dans la Cité*, <http://www.cities-localgovernments.org>.

33. *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*, [http://www.aidh.org/Europe/Charte\\_des\\_DH.htm](http://www.aidh.org/Europe/Charte_des_DH.htm).

34. *Charte montréalaise des droits et des responsabilités*, [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=3016,3375607&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3016,3375607&_dad=portal&_schema=PORTAL) [Charte montréalaise].

tant la Déclaration universelle des droits de l'homme que les instruments interaméricains des droits de la personne et la Déclaration de Vienne issue de la Conférence des Nations unies sur les droits de l'Homme (1993). Selon ce même Préambule, les citoyennes et les citoyens de la ville de Montréal ont la responsabilité, avec la ville, d'être les promoteurs des valeurs civiques qui favorisent la sécurité dans la ville, les rapports de bon voisinage, le respect des milieux de vie et le respect et la préservation de l'environnement.

La première partie de la Charte montréalaise énonce un ensemble de valeurs. La deuxième partie a été construite selon le modèle de la Charte sociale européenne<sup>35</sup> du Conseil de l'Europe. Plutôt que d'affirmer des droits, elle énonce des engagements modulés, précédés de l'expression « la Ville s'engage à ... ». La deuxième partie de la Charte comporte sept chapitres distincts: vie démocratique; vie économique et sociale; vie culturelle; loisirs, activité physique et sport; environnement et développement durable; sécurité; et services municipaux.

Un examen de cette dernière partie ainsi que du texte des engagements révèle que ceux-ci débordent parfois les positions de l'État canadien, identifié comme détenteur du *Treaty Making Power* en droit international<sup>36</sup> et ce, dans des domaines importants pour les résidents. Au sujet du droit au logement, par exemple, l'article 18-f de la Charte montréalaise énonce l'engagement de la ville de fournir aux citoyens l'accès à une eau potable de qualité et en quantité suffisante et l'alinéa g de ce même article précise qu'aucun ne sera privé d'accès à l'eau potable pour des motifs d'ordre économique. Or, le gouvernement canadien n'a reconnu, sur le plan du droit international, ni le principe du droit de l'homme à l'eau ni celui de l'accessibilité économique inconditionnelle à l'eau potable.

De même, l'article 28 a de la Charte montréalaise garantit le droit aux services municipaux sans discrimination, et ce au risque d'empiéter sur les pouvoirs d'enquête de la Commission québécoise des droits de la personne.

Avant l'adoption du règlement sur la Charte montréalaise des droits et des responsabilités des citoyens et citoyennes, la ville de Montréal a procédé à l'adoption d'un autre règlement créant l'ombudsman de la ville<sup>37</sup>. En vertu de l'article 32 de la Charte montréalaise, un citoyen peut déposer une plainte fondée sur la Charte auprès de l'ombudsman. L'article 33 de la Charte prévoit aussi que l'ombudsman peut mener une enquête relativement aux plaintes des citoyens fondées sur la partie II de la dite Charte et résultant des décisions, actions ou omissions de la ville, des sociétés para-municipales et de leurs employés, des sociétés contrôlées par la ville et de leurs employés, des fonctionnaires ou de toute personne effectuant des tâches pour la ville. La Charte élargit donc la compétence *rationae materiae* de l'ombudsman<sup>38</sup>.

35. Charte sociale européenne, STCE n° 35.

36. Voir à ce sujet: Lamarche (Lucie), « *Economic and Social Rights and the Era of Governance and Governance Arrangements in Canada: the Need to Re visit the issue of the Implementation of International Law of Human Right* » in Carmody (Chi) et Oosterveld (Valerie) eds., *Is Our House in Order? Canada's Implementation of International Law*, McGill-Queen's University Press, 2010.

37. Ville de Montréal, Règlement sur l'ombudsman (*Règlement municipal 02-146; tel que modifié par le Règlement 02-146-1*), [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=320,33815563&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=320,33815563&_dad=portal&_schema=PORTAL).

38. L'ombudsman de la ville de Montréal n'a toutefois pas de compétence sur la police et sur le transport en commun. Elle (le poste est occupé par une femme, madame J. Savard) partage donc sa compétence avec la Commission de la déontologie policière, le Bureau des plaintes de la société de transport de Montréal et l'Office de consultation publique de Montréal. Les plaintes sont recevables si l'ombudsman estime que la situation est illégale, injuste, déraisonnable ou inéquitable. Elle dispose de pouvoirs de recommandation. L'ombudsman peut enfin intervenir quant aux décisions du Conseil de ville, du Comité exécutif ou de celles des Conseils d'arrondissement si la décision contestée met en cause les droits garantis par la Charte montréalaise.

Dans son *Rapport annuel 2006*, l'ombudsman affirmait au sujet de la Charte ce qui suit: « [...] certaines pratiques ou politiques municipales sont maintenant visées par des engagements spécifiques contenus dans la charte et, par conséquent, des solutions que nous présentions auparavant comme des avenues souhaitables pour régler un problème que nous avons identifié, peuvent devenir maintenant des solutions incontournables pour assurer le respect de l'engagement concerné »<sup>39</sup>.

L'ombudsman n'est pas une institution nouvelle. Mais pour reprendre les propos de H. Lazar et de C. Leuprecht<sup>40</sup>, dans le contexte canadien, la Charte participe à un mouvement de gouvernance multi-niveaux qui transforme le rôle des villes de celui de *service provider* à celui de *policy maker*. En raison de l'adoption de la Charte, l'ombudsman pourra en effet, une communication ou de son propre chef, rappeler à l'administration municipale ou à celle des arrondissements, que les politiques urbaines sont désormais soumises aux prescriptions de la Charte. Cela constitue une nouvelle donne pour les négociations constantes qui ont cours entre la ville de Montréal et les gouvernements québécois et fédéral, notamment en ce qui concerne le pouvoir de taxer. De même, les arrondissements qui sont tentés de promouvoir le syndrome du « pas dans ma cour » dans des domaines tels le logement social, l'aide aux sans abri ou l'aménagement des espaces verts, sont désormais tenus sous surveillance par les citoyens eux-mêmes.

Tel qu'il appert du rapport de l'ombudsman de la ville de Montréal pour l'année 2009-2010<sup>41</sup>, plusieurs des plaintes traitées et jugées recevables portent sur des objets d'intérêt individuel typiques de la vie urbaine et de la complexité des rapports avec une administration publique: les erreurs de facturation; la cohabitation de espaces commerciaux et résidentiels (le bruit); les frais d'entreposage des voitures saisies, volées ou remorquées; la taxation. Mais les dossiers plus récemment traités comportent aussi des dimensions systémiques: la gestion des dossiers par la Cour municipale dans ses dimensions discriminatoires ou abusives; la qualité de vie en HLM; l'occupation légale ou illégale (incivilités) des espaces publics; et enfin, le ralentissement des projets menés un peu trop hâtivement par le rappel de l'exigence de consultation.

Comme dans le cas de nombreuses autres villes, la démocratie électorale éprouve de sérieuses difficultés à Montréal. L'article 16-h de la Charte montréalaise prévoit que la ville s'engage à définir, baliser et accorder par règlement un droit d'initiative aux citoyens et aux citoyennes en matière de consultation publique. Cette disposition est entrée en vigueur le 21 septembre 2009<sup>42</sup>. La troisième partie du règlement de mise en œuvre prévoit le déclenchement d'une consultation publique par le dépôt d'une pétition citoyenne. Celle-ci est lourdement encadrée par des délais, des exceptions et des limitations relatives au nombre annuel de consultation pouvant être tenus par l'Office de consultation publique de la ville de Montréal (OCPM)<sup>43</sup>. La consultation publique initiée par les citoyens est par ailleurs balisée en fonction des ressources financières de la ville et des arrondissements.

39. Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2006, Bâtir des ponts*. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/commissions\\_permanentes\\_fr/media/documents/RapportAnnuel2006\\_20070611.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/commissions_permanentes_fr/media/documents/RapportAnnuel2006_20070611.pdf).

40. Lazar (H.) et Leuprecht (C.), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press and Institute for Intergovernmental Relations, 2007.

41. Voir Ville de Montréal, *Rapport de l'Ombudsman de la Ville de Montréal pour l'année 2009-2010*. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/Ombudsman\\_fr/media/documents/ombudsman\\_rapport\\_2010\\_fr.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/Ombudsman_fr/media/documents/ombudsman_rapport_2010_fr.pdf).

42. *Règlement modifiant le Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités (05-056), adopté le 21 septembre 2009*. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/droit\\_initiative\\_fr/media/documents/reglement\\_05\\_056\\_1\\_droit\\_initiative\\_matiere\\_consult\\_publ.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/droit_initiative_fr/media/documents/reglement_05_056_1_droit_initiative_matiere_consult_publ.pdf).

43. Office de consultation publique de la ville de Montréal: <http://www.ocpm.qc.ca/>.

Le droit d'initiative est néanmoins un droit accessible en fonction de tous les objets de la Charte montréalaise et les engagements de cette Charte sont soumis aux limites raisonnables dans une société libre et démocratique.

\*

\* \*

Le Québec est un territoire fertile en institutions diverses qui se destinent à la protection des citoyens et titulaires des droits de l'homme. En soi, la multiplication de telles institutions est une affaire de droits de la personne. Non seulement prévoit-elle, à des niveaux d'indépendance et d'autonomie divers, une panoplie de moyens destinés à identifier et à redresser les situations abusives ou discriminatoires (recommandations, avis, rapports, mécanismes de plaintes, judiciarisation), mais, en sus, on constate, de plus en plus, une convergence dans les actions urgentes entreprises par ces institutions.

Cet état de fait répond indirectement à certaines questions qui caractérisent de manière récurrente le domaine des droits de l'homme: la judiciarisation est-elle le moyen privilégié de redresser les violations de droits, surtout lorsque celles-ci revêtent un caractère systémique? Comment faire respecter les droits de la personne par l'administration publique, acteur dont le non respect des droits de l'homme est de plus en plus frappante? Dans un tel contexte, comment contrer le déséquilibre des moyens entre les parties (publique, privée) sur la scène judiciaire? Tout porte à croire que l'enquête publique, mené ou non dans le cadre des Principes de Paris, est utile et efficace afin d'éviter l'enlèvement juridique des problématiques contemporaines de droits de l'homme. Les zones floues de compétence semblent servir cet objectif dans le contexte québécois.

Enfin, il importe de noter l'émergence du phénomène de l'urbanisation et de la localisation des droits de la personne. Sont ici visés, comme dans le cas de la Charte montréalaise des droits et des responsabilités des citoyens, les phénomènes de la polycentricité de normes, à la fois concurrentes et convergentes, et celui de la proximité du droit, qui semblent concourir à la réalisation des droits de la personne.

Bref, malgré le « chaos » apparent de la situation institutionnelle québécoise en matière de droits de la personne, on enregistre des résultats, certes, encore insatisfaisants, mais néanmoins probants.