Examen du système ontarien de protection des droits de la personne

Document de discussion

COMMISSION
ONTARIENNE DES DROITS
DE LA PERSONNE

ISBN 0-7794-8818-0
Ce document est également disponible sur disquette compatible IBM ou sur bande sonore, de même que sous forme de texte à gros caractères.
Il peut par ailleurs être consulté sur Internet, sur le site www.ohrc.on.ca.

Available in English.

TABLE DES MATIÈRES

I. Résumé i
II. Introduction 1
III. Objectif et déroulement de la consultation 5
IV. Contexte 7
- A. Le rôle et l'importance des commissions des droits de la personne 7
- B. Le système actuel de contrôle du respect des droits de la personne en Ontario 8
- C. L'historique de la réforme des droits de la personne 13
- D. L'historique des réformes internes de la Commission 15
- E. La prise en compte des coûts 16

V. Principes directeurs 19
- A. Les principes de Paris 19
- B. La prise en compte des critères d'efficacité 20
  1. Indépendance 21
  2. Compétence délimitée 22
  3. Coopération 27
  4. Pouvoirs suffisants 27
  5. Accessibilité 28
  6. Efficacité opérationnelle 29
  7. Responsabilité 30
- C. L'application des principes du droit administratif dans le contexte des droits de la personne 31
  1. Raison d'être des organismes administratifs 31
  2. Obligation d'équité et simplicité des procédures 32

VI. Conclusion 35
VII. Comment participer à la consultation 36
ANNEXE 1 : PRINCIPES DE PARIS 37
ANNEXE 2 : QUESTIONS DE CONSULTATION 41

I. Résumé

Raison d'être de la consultation

Le ministère du Procureur général, qui est responsable de l'application du *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le « *Code* »), a annoncé son intention d'examiner le système ontarien de protection des droits de la personne, qu'il s'est par la même occasion engagé à renforcer, en commençant dans les prochains mois par l'élaboration d'un plan directeur à cette fin. La Commission ontarienne des droits de la personne (« la Commission ») estime que l'heure est effectivement venue de procéder au nécessaire examen du système de protection des droits de la personne mis en place en Ontario et d'envisager des changements susceptibles de le renforcer.

Depuis des années, les personnes et groupes s'intéressant aux droits de la personne mettent en question le fonctionnement et l'efficacité du système ontarien de protection de ces droits. Les points de vue exprimés à cet égard ici et là sont très variés et parfois même contradictoires, ce qui n'a rien de surprenant vu la diversité des personnes ou groupes dont ils émanent.

Les systèmes de protection des droits de la personne, invariablement complexes, supposent des compromis face à quantité de priorités, de principes et d'intérêts opposés. Nous avons assisté ces dernières années à plusieurs tentatives de conception d'un modèle optimal de promotion et de protection des droits de la personne, qui ont toutes récolté à la fois des louanges et des critiques. Tout effort visant à dynamiser le système ontarien de protection des droits de la personne, si l'on veut qu'il soit couronné de succès, doit être basé sur une parfaite compréhension du fonctionnement actuel et passé du système, de l'étendue et de l'interaction de ses multiples fonctions, de même que de la complexité des défis auxquels il se heurte de nos jours.

L'article 29 du *Code* confère à la Commission des pouvoirs étendus liés à la promotion des droits de la personne dans la province de l'Ontario. C'est dans le cadre de ce mandat que la Commission a décidé de lancer une vaste discussion, ouverte et transparente, au sujet du système ontarien de protection des droits de la personne. Cette discussion donnera lieu à des renvois à des principes directeurs mondialement reconnus en matière d'institutions des droits de la personne, et elle établira le contexte tant de l'élaboration de solutions envisageables que d'une éventuelle réforme.

Principes directeurs de la conception d'un système de protection des droits de la personne

Le présent document prend principalement appui sur une résolution des Nations Unies appelée *Principes de Paris,* afin de donner à la discussion d'un système aussi complexe un cadre de référence unique, à la fois crédible et neutre. Les *Principes de Paris* énoncent les responsabilités et les rôles clefs indispensables au bon fonctionnement d'un système de protection des droits de la personne.

Tout système de protection des droits de la personne quel qu'il soit devra veiller à tenir compte de l'ensemble des critères d'efficacité énumérés dans les *Principes de Paris* et à y satisfaire le mieux possible. Ceux de ces critères qui ont rapport à la présente discussion sont expliqués ci-après et leur application est examinée dans le contexte du système ontarien actuel. Il s'agit des critères suivants :

1. Indépendance
2. Compétence délimitée
3. Coopération
4. Pouvoirs suffisants
5. Accessibilité
6. Efficacité opérationnelle
7. Responsabilité

En plus des instruments internationaux, le présent document passe en revue les exigences et les principes juridiques qui reflètent et complètent les *Principes de Paris* et auxquels les organismes administratifs canadiens sont soumis. Ces exigences et principes relèvent du droit administratif et s'accompagnent de l'obligation d'équité.

Processus de consultation

Le processus de consultation mis au point par la Commission vise à :

- clarifier les principes à la base d'un système efficace de protection des droits de la personne, de même que les composantes d'un tel système;
- susciter une discussion étendue et équilibrée sur les enjeux en matière de droits de la personne et les aspects que pourrait prendre un système visant à protéger et à promouvoir ces droits;
- ouvrir la voie à un processus de changement transparent et ouvert;
- tirer des conclusions constructives et viables quant à la manière de revitaliser le système ontarien de protection des droits de la personne;
- contribuer à la mise au point du meilleur système possible de protection des droits de la personne.

Le présent document de discussion, qui se veut un premier élément de cette consultation, a pour but de situer le contexte et d'établir le cadre d'une discussion publique sur le système ontarien de protection des droits de la personne. Ce document sera envoyé par la poste à divers intervenants aux quatre coins de la

province. Un questionnaire sera affiché sur le site Web de la Commission, afin que toutes les personnes intéressées puissent s'exprimer. La Commission invitera par ailleurs divers intervenants qui représentent des points de vue variés à participer à des groupes de discussion en septembre 2005. Les résultats de cette consultation seront rendus publics cet automne.

II. Introduction

L'article 29 du *Code* confère à la Commission des pouvoirs étendus liés à la promotion des droits de la personne dans la province de l'Ontario.[1] C'est dans le cadre de ce mandat que la Commission a décidé de lancer un vaste dialogue, ouvert et transparent, au sujet du système ontarien de protection des droits de la personne et de ses principes directeurs, en préparation de discussions relatives aux possibilités de réforme de ce système et aux solutions envisageables pour la mettre en œuvre.

Bien que le public pense en général d'abord et surtout à la Commission lorsqu'il est question de droits de la personne en Ontario, le système provincial de protection de ces droits comporte bien d'autres intervenants. Le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario (« le Tribunal ») joue lui aussi un rôle important et vital au sein de ce système, tout comme le gouvernement qui finance ce dernier et auquel la Commission et le Tribunal doivent rendre des comptes, sans oublier les cliniques d'aide juridique et les avocates ou avocats privés qui représentent les personnes physiques et morales et leur offrent des conseils sur la conformité au *Code*, les nombreux tribunaux administratifs et organismes gouvernementaux qui traitent de questions connexes ou encore les divers organismes non gouvernementaux et autres groupes qui défendent les intérêts et les besoins des personnes protégées par le *Code*. Le système avec ses nombreuses facettes est indéniablement complexe.

La Commission, fondée voici bien plus de 40 ans, est la plus ancienne commission des droits de la personne au Canada. Depuis sa création, les protections instaurées par le *Code* ont subi de nombreuses modifications, mais dans l'ensemble, les dispositifs fondamentaux assurant la protection des droits de la personne en Ontario sont restés inchangés.

Notre système actuel de protection des droits de la personne a permis à la Commission de remporter quantité de victoires et, à bien des égards, la Commission s'est forgé une réputation internationale comme chef de file dans son domaine. Parallèlement, la Commission se trouve toutefois de nos jours confrontée à des difficultés majeures. Malgré une demande accrue pour tous ses services, la Commission dispose d'un budget qui n'a guère changé depuis une dizaine

---

[1] Les fonctions de la Commission aux termes de l'article 29 du *Code des droits de la personne* de l'Ontario sont, entre autres, les suivantes :

- favoriser la reconnaissance de la dignité et de la valeur de la personne et assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination contraire à la loi;
- élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'information et d'éducation du public, et entreprendre, diriger et encourager la recherche visant à éliminer les pratiques discriminatoires qui portent atteinte aux droits reconnus dans le *Code*;
- examiner et revoir toute loi ou tout règlement, et tout programme mis en œuvre ou toute ligne de conduite adoptée par une loi ou en application de celle-ci, et faire des recommandations sur une disposition, un programme ou une ligne de conduite qui, à son avis, est incompatible avec l'intention du *Code*.

d'années. De plus, des dispositions législatives surannées limitent sa capacité de modifier ses propres procédures et de canaliser ses ressources. Le Tribunal a lui aussi connu des difficultés.

Depuis des années, les personnes et groupes s'intéressant aux droits de la personne mettent en question le fonctionnement et l'efficacité du système ontarien de protection de ces droits. Les points de vue exprimés à cet égard ici et là sont très variés et parfois même contradictoires, ce qui n'a rien de surprenant vu la diversité des personnes ou groupes dont ils émanent. En voici quelques exemples :

- les délais de règlement des plaintes sont trop longs;[2] d'un autre côté, certaines personnes estiment que les enquêtes que la Commission effectue sur les plaintes dont elle est saisie ne sont pas assez approfondies pour tenir compte de la complexité et des subtilités des manifestations de discrimination sur lesquelles celles-ci sont basées;
- les parties plaignantes et les personnes ou organismes qui défendent leurs intérêts souhaiteraient avoir une plus grande influence sur la procédure de traitement des plaintes, tandis que les parties intimées s'estiment lésées par ce qu'elles perçoivent comme un manque d'impartialité du système;
- la Commission procède à une présélection trop rigoureuse des plaintes et bloque l'accès au Tribunal, ou, inversement, la présélection des plaintes n'est pas assez rigoureuse;
- la Commission accorde trop, ou inversement pas assez, d'importance à ses fonctions d'éducation du public sur les droits de la personne et de promotion de ces droits;
- la Commission ne traite pas convenablement des problèmes systémiques d'atteinte aux droits de la personne;
- le système de protection des droits de la personne est coûteux et inefficace, ou encore trop peu de fonds lui sont consacrés;
- le mécanisme de règlement des plaintes n'est pas assez transparent (aucune des deux parties n'a accès aux observations que l'autre communique aux commissaires), mais une divulgation accrue soulèverait des problèmes de respect de la vie privée;
- certaines voix se sont levées pour réclamer la possibilité d'un accès direct au Tribunal, mais d'autres trouvent que les procédures de celui-ci sont excessivement judiciaires et formalistes et qu'elles défavorisent de ce fait les

[2] Durant l'exercice 2004-2005, l'âge moyen des dossiers actifs de la Commission a atteint 11,2 mois, par rapport à 10,8 mois en 2004-2005. Bien entendu, le règlement des plaintes qui font dès le départ l'objet d'une médiation se fait plus rapidement : ce sont les plaintes qui donnent lieu à une enquête avant qu'une décision ne soit rendue à leur égard en vertu de l'article 36 dont le règlement est le plus long, surtout lorsqu'il s'agit de plaintes soulevant des questions complexes. Au cours de cette même période, l'âge moyen des dossiers fermés suite à une décision rendue en vertu de l'article 36 était d'environ 28,8 mois; ces dossiers ne représentent toutefois qu'une part assez faible des dossiers fermés, soit plus exactement 440 dossiers sur 2 215 fermés en 2004-2005.

personnes qui ne sont pas en mesure d'engager une avocate ou un avocat;[3] les audiences du Tribunal sont trop longues et bien trop complexes;[4] le Tribunal prend trop de temps pour rendre ses décisions;[5] et enfin, vu l'absence de services de transcription des comptes rendus des audiences du Tribunal, il est extrêmement difficile pour les parties de porter les décisions de ce dernier en appel, ce qui équivaut à une méconnaissance des droits de la défense.[6]

Le bon fonctionnement d'un système de protection des droits de la personne n'est possible qu'à condition que ce dernier jouisse de la confiance de ses intervenants comme de celle du grand public. Il s'agit donc de prendre très au sérieux toute indication qu'une personne, à tort ou à raison, a une mauvaise opinion du système.

Parallèlement, il s'agit aussi de faire un bilan objectif du système actuel en se basant sur une évaluation rationnelle de ses points forts et de ses points faibles, à la lumière des normes en vigueur.

Ces dernières années, la Commission a fait beaucoup d'efforts pour remédier le mieux possible, moyennant une réforme interne, aux difficultés auxquelles elle se heurte. La pérennité des victoires remportées jusqu'à ce jour et le renforcement du

---

[3] Certains déplorent par exemple que le Tribunal exige des parties le dépôt d'un mémoire et le renvoi au droit jurisprudentiel à l'égard des requêtes en mesures provisoires les plus simples, visant par exemple à obtenir qu'une plainte soit modifiée de sorte que le nom d'une entreprise intimée y figure correctement ou encore qu'il soit ordonné aux parties de fournir des renseignements si détaillés que le traitement d'une plainte s'en trouve ralenti. La crainte est que ces attentes rendent les audiences encore plus légalistes, plus coûteuses et plus longues, et qu'elles rapprochent la procédure de traitement des plaintes plus encore d'un procès civil.

[4] Un examen par la Commission de vingt-six des plaintes tranchées dernièrement par le Tribunal a révélé que les audiences de ce dernier sont effectivement plus longues et plus complexes qu'autrefois. L'audition d'une plainte par le Tribunal dure en moyenne 10 jours. Dans le cas de quatorze des vingt-six plaintes examinées (soit 54 pour 100), plus d'un an s'est écoulé entre le premier et le dernier jour d'audience. Une affaire entendue par le Tribunal a donné lieu à plus de 150 jours d'audience réparties sur plusieurs années.

[5] Selon le paragraphe 41(5) du *Code,* le Tribunal est censé rendre une décision dans les trente jours qui suivent la clôture d'une audience. La Cour divisionnaire a jugé que ce délai était indicatif, et non obligatoire. Le Tribunal n'a rendu sa décision en l'espace de trente jours qu'à l'égard d'une seule des vingt-six plaintes examinées par la Commission. Il est arrivé plusieurs fois que plus d'un an se soit écoulé entre la clôture d'une audience et le jour où le Tribunal a rendu sa décision (p. ex., dans l'affaire *Deroche v. Yeboah-Koree* (2005), CHRR Doc. 05-411, 2005 OHRT 26; *Cugliari v. Telefficiency Corporation et al.* (BI-0388-01 – décision en attente)).

[6] Dans les dix années qui se sont écoulées depuis que le Tribunal a décidé de ne plus transcrire les comptes rendus de ses audiences, seulement quatre de ses décisions ont été portées en appel, dont deux par les parties intimées et deux par la Commission, à savoir : *Leroux v. Ontario (Human Rights Comm.)* (1999), 35 C.H.R.R. D/338 (Cour divisionnaire de l'Ontario), *Jones v. Amway of Canada Ltd.*, (2002), CHRR Doc. 02-177 (Cour supérieure de l'Ontario); *Brockie v. Brillinger* (n° 3) (2002), CHRR Doc. 02-238 (Cour supérieure de l'Ontario) et *Smith v. Mardana Ltd. et al.* (2005), CHRR Doc. 05-094 (Cour divisionnaire de l'Ontario). Un seul de ces appels a été accueilli, *Smith v. Mardana Ltd. et al.* (2005), CHRR Doc. 05-094 (Cour divisionnaire de l'Ontario), affaire dans laquelle les notes de l'avocat ont servi de compte rendu officieux de l'audience.

système actuel de protection des droits de la personne en Ontario nécessitent la prise de mesures qui dépassent les moyens d'action de la Commission. Le gouvernement de l'Ontario s'est officiellement engagé à édifier des collectivités fortes et sécuritaires, de même qu'à améliorer l'efficience et l'efficacité des services qu'il offre au public. Le ministère du Procureur général, qui est responsable de l'application du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, a annoncé son intention d'examiner le système ontarien de protection des droits de la personne et s'est par la même occasion engagé à renforcer ce système, et ce en commençant par élaborer dans les mois à venir un plan directeur dans ce sens.

La Commission estime de ce fait que l'heure est effectivement venue de procéder au nécessaire examen du système ontarien de protection des droits de la personne et d'envisager des changements susceptibles de le renforcer.

III. Objectif et déroulement de la consultation

Vu l'importance des droits de la personne, non seulement pour les particuliers, mais pour la société dans son ensemble, il convient de tenir attentivement compte des éventuelles retombées de toute modification du système actuel sur l'ensemble des parties intéressées.

Or, la protection et la promotion efficaces des droits de la personne à l'échelle de la province sont dans l'intérêt de chaque Ontarien et de chaque Ontarienne, car elles touchent tout le monde sans exception, que ce soit en tant que particuliers susceptibles de se heurter à un comportement discriminatoire, dans leur rôle d'employeurs ou de fournisseurs de services ou de logements, ou encore en leur qualité de citoyennes et de citoyens touchés par les vastes effets de la discrimination sur la société tout entière. Des choix difficiles s'imposent, après étude approfondie des solutions envisageables.

Les systèmes de protection des droits de la personne, invariablement complexes, supposent des compromis face à quantité de priorités, de principes et d'intérêts opposés. Nous avons assisté ces dernières années à plusieurs tentatives de conception d'un modèle optimal de promotion et de protection des droits de la personne, qui ont toutes récolté à la fois des louanges et des critiques. Tout effort visant à dynamiser le système ontarien de protection des droits de la personne, si l'on veut qu'il soit couronné de succès, doit être basé sur une parfaite compréhension du fonctionnement actuel et passé du système, de l'étendue et de l'interaction de ses multiples fonctions, de même que de la complexité des défis auxquels il se heurte de nos jours.

Compte tenu de ce qui précède, la présente consultation vise à :

- clarifier les principes à la base d'un système efficace de protection des droits de la personne, de même que les composantes d'un tel système;
- susciter une discussion étendue et équilibrée sur les enjeux en matière de droits de la personne et les aspects que pourrait prendre un système visant à protéger et à promouvoir ces droits;
- ouvrir la voie à un processus de changement transparent et ouvert;
- tirer des conclusions constructives et viables quant à la manière de revitaliser le système ontarien de protection des droits de la personne;
- contribuer à la mise au point du meilleur système possible de protection des droits de la personne.

Le présent document de discussion, qui se veut un premier élément de cette consultation, a pour but de situer le contexte et d'établir le cadre d'une discussion publique sur le système ontarien de protection des droits de la personne.

Ce document sera envoyé par la poste à divers intervenants aux quatre coins de la province. Un questionnaire sera affiché sur le site Web de la Commission du 23 août 2005 au 16 septembre 2005, afin que toutes les personnes intéressées puissent

s’exprimer. La Commission invitera par ailleurs divers intervenants qui représentent des points de vue variés à participer à des groupes de discussion en septembre 2005. Les résultats de cette consultation seront rendus publics cet automne.

IV. Contexte

A. Le rôle et l'importance des commissions des droits de la personne

Aucune institution, quelle que soit la manière dont elle est constituée ou financée, ne peut protéger et promouvoir les droits de la personne à elle seule. Un système efficace de protection des droits de la personne suppose la participation et la coopération de nombreux intervenants, y compris les gouvernements, les organisations non gouvernementales et autres associations, les syndicats et les groupes de revendication divers, pour n'en citer que quelques-uns. Néanmoins, les commissions des droits de la personne, au Canada comme ailleurs, jouent depuis toujours un rôle distinct et important au sein de la société. Les commissions canadiennes sont la pierre angulaire d'un système de protection des droits de la personne qui est loué, envié et copié dans le monde entier.

Les organes internationaux œuvrant dans le domaine des droits de la personne s'accordent à reconnaître l'importance des institutions de protection de ces droits. En 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (« Principes de Paris »)*[7] pour, d'une part, établir des normes internationales relatives à l'efficacité et à l'indépendance des commissions des droits de la personne et, d'autre part, garantir le bon fonctionnement de ces commissions. Les *Principes de Paris* soulignent l'importance de créer et de maintenir des institutions habilitées à protéger et à promouvoir les droits de la personnes et dotées d'un mandat aussi vaste que possible pour agir en conséquence.

Au Canada, l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne s'est aussi prononcée en faveur de commissions des droits de la personne dotées de mandats étendus :[8]

> [traduction]
> (…) les commissions des droits de la personne indépendantes, dotées d'un vaste mandat, ont leur raison d'être... la capacité d'identifier les problèmes et de s'exprimer est une composante importante du mandat d'une commission consistant à

---

[7] *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, annexe au document *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Résolution 1992/54 adoptée par la Commission des droits de l'homme, supplément n° 2 (E/1992/22), chap. II, sect. A, documents officiels du Conseil économique et social des Nations Unies (CES NU), 1992; annexe de la résolution A/RES/48/134 adoptée par l'Assemblée générale, documents officiels des Nations Unies, 1993. Veuillez vous reporter à l'annexe 1.

[8] « Submission by the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies Regarding The Government of British Columbia's Draft *Human Rights Code Amendment Act:* Bill 53 » (observations faites au Procureur général de la Colombie Britannique en septembre 2002).

> sensibiliser le public et à favoriser le respect des droits de la personne. Parallèlement, la capacité de recevoir des plaintes individuelles et d'enquêter à leur propos est également considérée comme une fonction importante et commune des commissions. Particulièrement importante également est (...) la capacité de porter un cas de droits de la personne devant un tribunal ou devant une cour supérieure, de se joindre comme partie à une telle instance ou d'y intervenir en tant qu'organisme expert et indépendant représentant l'intérêt public.

Tout au long de la dernière décennie, plusieurs études ont tiré les mêmes conclusions.[9]

B. Le système actuel de contrôle du respect des droits de la personne en Ontario

La Commission est chargée de rôles aussi multiples qu'interdépendants. Ses activités en matière de promotion et d'avancement des droits de la personne, de même que d'éducation du public à ces droits, ont pris des formes variées, vu qu'elle dispose d'une grande marge de manœuvre quant à la manière dont elle s'acquitte de ses rôles dans ces domaines. Ses responsabilités en matière de traitement des plaintes, par contre, s'accompagnent d'exigences législatives considérables.

Selon sa loi constitutive, la Commission est tenue d'accueillir toutes les plaintes déposées par des particuliers qui estiment avoir été lésés dans leurs droits. En général, les parties plaignantes entrent en rapport avec la Commission par l'intermédiaire de son Bureau de renseignements et de réception des demandes, qui offre des renseignements et des conseils sur tout ce qui touche les droits de la personne. Ce bureau remet les formulaires nécessaires à toute personne qui souhaite déposer une plainte, voire l'aide à les remplir, si elle a des besoins particuliers (en raison d'un handicap, par exemple). La plainte, une fois déposée, est

---

[9] En 2000, le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a déclaré clairement que les commissions des droits de la personne étaient toujours nécessaires au Canada et a recommandé en particulier que la Commission canadienne des droits de la personne soit renforcée pour assumer une série de fonctions axées sur la promotion et sur la protection de ces droits [Rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, (Ottawa : Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, sous l'égide du ministre de la Justice et du Procureur général du Canada, 2000). (Président : Gérard La Forest)].

En décembre 2001, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a exprimé un avis similaire, à savoir que les mandats des commissions des droits de la personne au Canada sont importants pour prévenir des actes discriminatoires et autres atteintes aux droits de la personne. Il a également affirmé que les commissions ont le mandat d'examiner les lois et politiques proposées et que, « lorsqu'elles réussissent à mener ce genre d'études et à publier leurs conclusions, cet aspect de leur travail peut devenir inestimable pour les parlementaires ». (Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des droits de la personne : *Des promesses à tenir : Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne,* document parlementaire n° 1/37-607S (13 décembre 2001).

signifiée à la partie intimée, qui doit faire parvenir à la Commission une réponse écrite à celle-ci. La Commission fait part de cette réponse à la partie plaignante.

Les commissaires[10] peuvent décider de ne pas traiter une plainte dans différentes circonstances, à savoir si les faits sur lesquels elle est basée sont plus anciens que le délai maximum de six mois prescrit par le *Code* pour le dépôt d'une plainte, si la plainte pourrait ou devrait plutôt être traitée en vertu d'une autre loi, si la plainte n'est pas du ressort de la Commission, ou encore en présence de preuves que la plainte est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi.[11]

Le *Code* oblige la Commission à tenter de régler une plainte. Dès que la Commission reçoit la réponse de la partie intimée, elle réfère la plainte à son Bureau de médiation et elle propose la médiation aux parties. Si son règlement à l'amiable par voie de médiation s'avère impossible, la plainte est renvoyée au Bureau des enquêtes. Une agente ou un agent d'enquête mène alors une enquête impartiale, incluant des entrevues avec des témoins et le rassemblement de preuves documentaires, tout en tentant une conciliation entre les parties. Les parties peuvent en effet à tout moment convenir d'un règlement, auquel cas la plainte est considérée réglée et le dossier correspondant est fermé. Un dossier est également fermé si la partie plaignante retire sa plainte ou ne souhaite plus participer à son traitement. Suite à l'enquête, le personnel de la Commission rédige un rapport d'analyse de cas qu'il communique aux parties, qui font ensuite des observations à son égard. Le rapport d'analyse de cas, accompagné des observations des parties, de la plainte et de la réponse de la partie intimée, sont soumis aux commissaires, qui décident si la procédure est appropriée et si les preuves justifient une enquête, auquel cas ils renvoient la question faisant l'objet de la plainte au Tribunal.[12]

La partie plaignante peut demander aux commissaires de réexaminer leur décision en déposant une demande de réexamen.[13] La Commission avise alors la partie intimée de cette demande, puis elle avise les deux parties de sa décision d'accorder un réexamen ou non. La décision de la Commission est définitive et sans appel par l'une ou l'autre partie.

Lorsqu'une question faisant l'objet d'une plainte est renvoyée au Tribunal, celui-ci entreprend une médiation, qui se solde dans bien des cas par le règlement de la plainte. Faute d'un règlement à l'amiable, le Tribunal entend la preuve et décide s'il y a eu discrimination ou non et, dans l'affirmative, quelles mesures il y a lieu de

---

[10] Selon le paragraphe 27(1) du *Code*, la Commission se compose d'au moins sept commissaires nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui fixe aussi leur rémunération et leurs indemnités. Les commissaires ont notamment comme fonctions de rendre des décisions en vertu des paragraphes 34 et 36 du *Code*, d'approuver des règlements conformément au paragraphe 43 du *Code*, de même que d'approuver les politiques et les lignes directrices de la Commission.

[11] Voir l'art. 34 du *Code*.

[12] Voir l'art. 36 du *Code*.

[13] Voir l'art. 37 du *Code.*

prendre pour remédier à la situation et éviter qu'elle ne se reproduise. Le Tribunal est indépendant de la Commission. La Commission, la partie intimée et la partie plaignante sont toutes séparément parties à l'instance devant le Tribunal. Il appartient à la Commission de présenter la preuve relative à la plainte au Tribunal, même si la partie plaignante a le droit de faire ses propres observations. Devant le Tribunal, la Commission ne représente ni la partie plaignante, ni la partie intimée, qui peuvent l'une comme l'autre retenir les services de leur propre avocate ou avocat. N'importe quelle partie à une plainte peut porter la décision du Tribunal en appel devant une cour supérieure.

Comme on peut le voir, les exigences du *Code* relatives aux fonctions de la Commission en matière de contrôle du respect des droits de la personne ont donné naissance à une procédure d'une considérable complexité administrative. Le traitement des plaintes se fait en plusieurs étapes, appelant chacune la prise en considération des questions d'accessibilité, d'équité, d'efficacité et d'efficience. La lourdeur administrative de cette procédure de traitement contribue en grande partie à la lenteur du règlement des plaintes.

L'Ontario étant la province canadienne dont la population est la plus nombreuse et la plus diversifiée, il n'y a rien de surprenant à ce que la Commission ontarienne des droits de la personne soit, parmi toutes les commissions de cette nature au pays, celle qui reçoit le nombre le plus élevé de plaintes par habitant ou que les questions dont elle est saisie soient de plus en plus complexes et difficiles à régler. Cette complexité croissante nécessite la mise à contribution de ressources et de compétences accrues à toutes les étapes de la procédure de traitement des plaintes, depuis la fourniture de renseignements jusqu'aux instances devant le Tribunal, en passant par la médiation et les enquêtes.

Le nombre comme l'âge des dossiers restent problématiques pour toutes les commissions des droits de la personne. La Commission ne peut guère influer sur le nombre de dossiers en cours de traitement, puisque le nombre de plaintes traitées dans le système dépend, dans une large mesure, du nombre de plaintes déposées chaque année. Le *Code* exige que la Commission accepte toutes les plaintes sans exception, même celles émanant de personnes à qui la Commission a fait savoir que les questions qu'elles soulèvent ne relèvent pas du *Code*.

Tel qu'indiqué précédemment, le budget de la Commission est resté essentiellement inchangé ces dix dernières années : en 2004-2005, il s'élevait à 12 519 000 dollars, contre 11 306 000 dollars en 1995-1996. Son budget actuel équivaut à tout juste un dollar par Ontarienne et par Ontarien. Or, les ressources de la Commission sont très sollicitées et leur répartition judicieuse de plus en plus difficile. Ces difficultés se font surtout ressentir au niveau de la charge de travail de la Commission. En 2004-2005, la Commission a ouvert 2 399 dossiers, soit 17 pour 100 de plus que le nombre moyen de dossiers ouverts par année de 1999 à 2004. Au 31 mars 2005, 2 549 dossiers étaient en cours de traitement. En conséquence, l'âge moyen des dossiers de la Commission a commencé à grimper : il se situe désormais à

11,6 mois. Si le rythme actuel se maintient avec l'ouverture de plus de 240 dossiers par mois, faute de modification du système, le nombre de dossiers en cours de traitement par la Commission et l'âge moyen de ces dossiers ne cesseront d'augmenter.

Plusieurs facteurs peuvent peut-être expliquer la multiplication des plaintes déposées auprès de la Commission. Le succès remporté par les activités de la Commission en matière d'élaboration de politiques et d'éducation du public sur un vaste éventail de sujets a eu un effet de sensibilisation générale aux droits de la personne et au rôle de la Commission. Le travail de pionnier que la Commission a effectué dans des domaines tels que le profilage racial et l'adaptation des écoles, des collèges et des universités aux besoins des jeunes ayant un handicap a renforcé la confiance du public dans le système et incité davantage de personnes à chercher une réparation suite à des actes de discrimination. Un nombre croissant de personnes se tournent aussi vers la Commission lorsqu'un autre organisme administratif n'a pas su, en fonction de son champ de compétence, prendre de mesures satisfaisantes pour régler une question dont il a été saisi. À titre d'exemple, le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario constitué en vertu de la *Loi sur l'éducation*[14] n'est compétent que pour entendre une gamme limitée de questions touchant les élèves ayant des besoins particuliers. En conséquence, les personnes concernées n'ont d'autre choix que de s'adresser à la Commission pour obtenir réparation de quantité de torts liés à l'éducation qui ne sont pas du ressort du Tribunal de l'enfance en difficulté. Il s'ensuit que ce tribunal n'est saisi que d'environ 4 plaintes par année portant sur des questions liées aux élèves ayant des besoins particuliers, alors que la Commission entend chaque année des douzaines de plaintes rien qu'en ce qui a trait aux élèves ayant un handicap.[15]

---

[14] *Loi sur l'éducation,* L.R.O. 1990, chap. E.2.

[15] La Commission est devenue le principal moyen de recours dans bien d'autres contextes. Bien qu'elle ait par exemple vigoureusement plaidé en faveur de l'incorporation d'un mécanisme de traitement de plaintes à la nouvelle *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*, celle-ci n'en contient pas et les personnes handicapées qui se sentent lésées en matière d'accessibilité se voient bien souvent contraintes de porter plainte auprès de la Commission. Pour prendre un autre exemple, le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, bien qu'ayant certains pouvoirs lui permettant de traiter de questions liées à l'adaptation aux besoins des personnes handicapées, n'est pas habilité à octroyer des dommages-intérêts ni à prendre des mesures à l'égard de l'intérêt public et, de ce fait, la Commission se trouve à devoir traiter de telles questions; pareillement, quantité de personnes souhaitant porter plainte contre des agents de police préfèrent se tourner vers elle que vers la Commission civile des services policiers de l'Ontario, parce que cette dernière ne leur inspire pas confiance. Différentes initiatives gouvernementales ont aussi contribué à la multiplication du nombre de plaintes déposées auprès de la Commission : depuis l'abrogation par le gouvernement de l'Ontario de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1995, par exemple, la Commission est devenue le principal organe vers lequel se tournent les personnes victimes de discrimination dans le domaine de l'emploi; la proposition du gouvernement d'abolir la retraite obligatoire pourrait par ailleurs entraîner une hausse du nombre de plaintes déposées auprès de la Commission pour discrimination fondée sur l'âge dans ce même domaine. Or, la Commission n'a bénéficié d'aucune hausse proportionnelle de son financement pour l'aider à faire face à ces nouvelles pressions.

Vu la quantité de plaintes individuelles dont elle est saisie et le fait que celles-ci utilisent l'essentiel de ses ressources, la Commission est limitée dans ses moyens d'action face aux nombreux problèmes systémiques auxquels il y aurait lieu de s'attaquer. Il est vrai que le règlement de plaintes individuelles peut fournir l'occasion de régler des problèmes systémiques, par exemple moyennant l'imposition de mesures de redressement d'intérêt public ou encore par l'intermédiaire de décisions judiciaires faisant jurisprudence; ceci étant dit, comme il a souvent été souligné, le traitement de plaintes individuelles n'est pas nécessairement le moyen le plus efficace d'aborder de vastes questions mettant en jeu de multiples intervenants.

La demande à l'égard des autres services de la Commission accuse également une nette hausse. À titre d'exemple, en 1995-1996, la Commission avait organisé 38 événements visant l'éducation du public, auxquels 1 384 personnes avaient participé, tandis qu'en 2004-2005, ces événements étaient au nombre de 96 et leur auditoire se chiffrait à 7 500 personnes.

Même face à ces défis, la Commission a continué à remporter de nombreux succès. Malgré la hausse des plaintes dont elle a été saisie, elle a réussi à faire en sorte que l'âge moyen des dossiers en cours de traitement reste inférieur à 12 mois. Parallèlement, en 2004-2005, elle renvoyé 150 questions faisant l'objet d'une plainte au Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. En matière de contentieux, la Commission a pris part à un certain nombre d'affaires marquantes qui ont enrichi la jurisprudence dans ce domaine des droits de la personne.[16] La Commission a aussi

[16] Voir par exemple : *Brockie v. Brillinger,* qui impliquait la recherche d'un juste équilibre entre les droits religieux des particuliers et les droits de toute personne d'être à l'abri de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle sur son lieu de travail (*Brockie v. Brillinger* (n° 2) (2002), 43 C.H.R.R. D/90 (Cour supérieure de l'Ontario)); *Kearney v. Bramalea Ltd*., une décision du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario selon laquelle l'application par les locateurs de critères de revenu minimum ou d'admissibilité à un loyer indexé sur le revenu au moment d'évaluer des demandes de location peut empêcher certaines personnes d'obtenir un logement en raison de leur sexe, de leur race ou de leur situation matrimoniale ou familiale, pour ne citer que quelques motifs (*Kearney v. Bramalea Ltd. (n° 2)* (1998), 34 C.H.R.R. D/1 (commission d'enquête de l'Ontario); et *Naraine v. Ford Motor Co. Ltd*., décision marquante en matière de discrimination raciale, en ce sens qu'elle affirmait que des incidents de harcèlement avaient empoisonné le milieu de travail du plaignant et ultimement mené à son congédiement (*Naraine v. Ford Motor Co. of Canada (n° 4)* (1996), 27 C.H.R.R. D/230 (n° 4) (commission d'enquête de l'Ontario), décision confirmée (1999), 34 C.H.R.R. D/405 (Cour de l'Ontario (Division générale)), ordonnance de la commission d'enquête confirmée, sauf en ce qui concerne la question de la réintégration du plaignant dans son emploi (2001), 41 C.H.R.R. D/349 (Cour d'appel de l'Ontario), pourvoi en appel rejeté [2002] A.C.S.C. n° 69).

continué d'assumer un rôle de chef de file en matière d'élaboration de politiques,[17] d'éducation du public et de conseils stratégiques au gouvernement.[18]

C. L'historique de la réforme des droits de la personne

Depuis quelques années, les systèmes de protection des droits de la personne ont fait l'objet de nombreux examens par les gouvernements tant provinciaux que fédéral.

Le rapport Cornish[19], publié en 1992, s'est penché sur les procédures prévues par le *Code* pour la mise à exécution de ses dispositions. Il recommandait que les parties plaignantes puissent avoir directement accès à un tribunal des droits de la personne, avec des services de représentation par avocate ou avocat financés par les deniers publics. Selon ce rapport, la Commission devrait concentrer ses efforts sur des fonctions d'éducation et de recherche, de même que sur les enquêtes relatives à des plaintes portant sur des questions de nature systémique.

En 1994, Bill Black, conseiller spécial du gouvernement de Colombie Britannique, a publié un rapport relatif aux droits de la personne qui examinait les dispositions législatives de cette province visant la protection de ces droits et qui formulait des recommandations à l'égard d'une réforme de ces dispositions et des mécanismes administratifs connexes.[20] Ce rapport recommandait à la commission des droits de la personne de la Colombie Britannique d'introduire des plaintes de sa propre initiative, d'enquêter sur les plaintes dont elle est saisie, d'offrir des services de médiation, d'intervenir lorsqu'une plainte met en jeu une question d'intérêt public, de mettre au point des programmes d'information et d'éducation du public, de faire des recherches sur les questions d'égalité, et enfin, d'enquêter sur des pratiques potentiellement discriminatoires. Ce rapport recommandait par ailleurs que le

---

[17] Les politiques et les lignes directrices publiées par la Commission jusqu'à ce jour couvrent des sujets tels que le harcèlement sexuel, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, la grossesse et l'allaitement naturel, le handicap et l'obligation d'accommodement, les tests de dépistage de la consommation de drogues et d'alcool, la croyance et les mesures d'adaptation relatives aux croyances religieuses, la discrimination fondée sur l'âge à l'endroit des personnes âgées, l'éducation accessible pour les étudiantes et étudiants ayant un handicap et, tout récemment, le racisme et la discrimination raciale.

[18] En 2004-2005, la Commission a fourni des conseils stratégiques au gouvernement sur des questions telles que l'effet discriminatoire des politiques concernant la discipline dans les écoles, l'examen des plaintes contre la police, la retraite obligatoire, la réglementation des entreprises privées de sécurité, de même que sur une variété d'autres politiques et de textes de loi, notamment la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*.

[19] Groupe d'étude sur le Code des droits de la personne de l'Ontario, *Pour réaliser l'égalité : Rapport sur la réforme des droits de la personne (*Toronto : Gouvernement de l'Ontario, 1992) (Présidente : Mary Cornish).

[20] Black, Bill, *B.C. Human Rights Review: Report to the Ministry Responsible for Multiculturalism and Human Rights*. (Vancouver : B.C. Ministry Responsible for Multiculturalism and Human Rights, Décembre 1994).

tribunal des droits de la personne de cette province se charge des fonctions juridictionnelles, y compris la tenue d'audience et le réexamen des décisions de la commission des droits de la personne de la Colombie Britannique.

En 2000, l'honorable Gérard La Forest a publié un rapport faisant état de ses conclusions et de ses recommandations à l'issue d'un examen complet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le rapport La Forest[21] recommandait que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* mette davantage l'accent sur l'éducation du public et sur l'élimination de la discrimination systémique. Il recommandait aussi que les parties plaignantes puissent directement obtenir une audience devant un tribunal des droits de la personne, avec des services de représentation par avocate ou avocat assurés par une clinique d'aide juridique financée par les deniers publics (et offerts également aux parties intimées dans le besoin). Dans cette optique, les principales fonctions de la Commission canadienne des droits de la personne seraient d'aider les parties plaignantes à formuler et à déposer leur plainte, d'introduire des plaintes de sa propre initiative en cas de discrimination systémique ou si le règlement d'un différend est dans l'intérêt public et enfin, de promouvoir les droits de la personne à travers l'éducation du public.

Entre 2000 et 2003, la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse a procédé à un examen rigoureux de son organisation, de sorte à répondre à des questions soulevées concernant la prestation de ses services, tout en s'adaptant à des tendances nationales en matière de protection des droits de la personne. Elle a diffusé un document de discussion, organisé une série de consultations publiques et publié un rapport à l'issue de ces consultations faisant état des conclusions qu'elle en avait tirées. Ses principales conclusions avaient trait au mandat de la commission, à ses priorités, à son organisation et à son fonctionnement.

En 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec a procédé à un examen de sa *Charte des droits et libertés de la personne*, en consultation avec un vaste éventail d'intervenants et d'autres parties intéressées. Par la suite, elle a publié un rapport contenant vingt-cinq recommandations quant aux modifications à apporter à la *Charte* québécoise pour garantir son efficacité face aux défis des temps modernes, y compris celles d'accorder plus d'autonomie à la commission et d'élargir tant son mandat que son champ de compétence.

En 2004, la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick a publié un exposé de position sur le renouveau du système de protection des droits de la personne dans cette province. Cet exposé prenait appui sur un examen détaillé de la *Loi sur les droits de l'homme* du Nouveau-Brunswick et sur les observations recueillies auprès d'un grand nombre d'intervenants sur une période de deux ans. Il recommandait des modifications telles à la loi sur les droits de la personne de cette

---

[21] Rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, (Ottawa : Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, sous l'égide du ministre de la Justice et du Procureur général du Canada, 2000). (Président : Gérard La Forest).

province que la commission provinciale puisse mieux servir les intérêts du public, y compris l'ajout de nouveaux motifs illicites de discrimination, le renforcement de l'indépendance de la commission et [traduction] « le redressement du déficit budgétaire constant de la Commission qui limite sa capacité d'offrir des services efficaces et efficients, et cela dans des délais raisonnables ».

Toujours en 2004, la Commission canadienne des droits de la personne (« CCDP ») a lancé un processus de consultation similaire, dans le but de mettre « de l'avant quelques propositions sur les transformations qu'il y aurait lieu d'apporter pour rendre le système de protection des droits de la personne encore plus efficace au XXIe siècle ». La CCDP avait alors fait savoir qu'il ne lui semblait pas nécessaire d'apporter des changements majeurs à sa loi constitutive, mais que certains aspects de celle-ci devraient faire l'objet d'une mise à jour afin de mieux favoriser l'esprit de cette loi.

Comme les autres commissions précitées, la Commission ontarienne des droits de la personne a reconnu qu'une réflexion et certaines réformes s'imposaient, si elle voulait réussir à relever les défis auxquels elle se trouve confrontée. Depuis plusieurs années déjà, elle n'a cesse de demander au gouvernement de soit apporter des modifications au *Code* qui auraient pour effet de la rendre plus efficace et mieux à même de faire face à sa charge de travail, soit augmenter son budget de sorte qu'elle puisse pleinement exécuter son mandat. En l'absence de tels changements, la Commission a entrepris d'importantes réformes internes, telles qu'esquissées ci-après, visant à optimiser son efficacité avec ses structures et ses ressources internes.

D. L'historique des réformes internes de la Commission

La Commission ontarienne des droits de la personne a relevé des défis importants et modifié en profondeur sa façon de fonctionner au cours de la dernière décennie. Cette transformation s'est déroulée dans le contexte de circonstances externes dynamiques, notamment des changements de gouvernements et de nouveaux programmes législatifs, des contraintes budgétaires et des révisions des organismes gouvernementaux, ainsi qu'un certain nombre de décisions marquantes rendues par les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice, des virages importants en matière de politiques publiques et une demande accrue à l'égard des divers services de la Commission.

Au cours de cette période, la Commission a déployé un certain nombre de stratégies et d'initiatives novatrices pour améliorer de manière considérable l'efficience et l'efficacité de son fonctionnement et de ses services, sans toutefois compromettre l'exécution générale de son mandat.

Ces initiatives ont consisté notamment en :

- une restructuration interne de plusieurs directions et bureaux de la Commission;

- une centralisation des services de renseignements et de réception des demandes;
- une réduction des coûts grâce à la mise en place de modalités de télétravail pour le personnel de la Commission travaillant dans les différentes régions de la province;
- la mise en œuvre de services de médiation volontaires comme méthode substitutive de règlement des plaintes;
- un usage efficace de la technologie de l'information tant pour la gestion des dossiers que pour l'éducation du public;
- l'instauration d'un nouveau mode de rédaction des plaintes par les parties plaignantes elles-mêmes, afin d'en accélérer le dépôt.

Les *Principes de Paris* adoptés par les Nations Unies reconnaissent que « l'efficience opérationnelle », de même que « des ressources adéquates » sont parmi les conditions essentielles du bon fonctionnement des commissions. L'efficience opérationnelle comprend des méthodes de travail et des règles de procédure efficaces pour la prestation des services à la clientèle, des pratiques de gestion du personnel qui favorisent la constitution et la conservation d'un effectif représentatif, efficient, impartial et hautement qualifié, et enfin, un processus d'autoévaluation par les organismes en vue d'améliorer sans cesse leur efficacité, autant de principes qui ont été au cœur des initiatives de restructuration de la Commission.

Cependant, la recherche de l'efficience opérationnelle dans l'exercice des fonctions d'une commission visant le respect des droits de la personne ne devrait pas empêcher celle-ci d'exercer les autres fonctions prévues dans son mandat visant la promotion et l'avancement des droits de la personne.

La Commission a aussi pris des mesures pour redonner un nouvel élan aux aspects de son mandat liés, d'une part, à la prévention des atteintes au droit de la personne et, d'autre part, à l'élimination efficace des problèmes systémiques. Ces mesures incluaient une intégration plus poussée de ses différentes fonctions, l'octroi d'une place plus importante à l'imposition de mesures de redressement d'intérêt public dans l'ensemble des règlements auxquels la Commission prend part, et enfin un recours accru aux pouvoirs généraux que lui confère l'article 29 du *Code.*

E. La prise en compte des coûts

Le fonctionnement efficace de tout système des droits de la personne dépend de son financement. Tel qu'indiqué précédemment, la Commission fonctionne essentiellement avec le même budget depuis une dizaine d'années, et ce bien que ses ressources soient de plus en plus convoitées. Cette situation n'est pas facile à gérer. Lors de la publication du rapport annuel 2004-2005 de la Commission, le commissaire en chef, Keith Norton, a fait remarquer qu'il était [traduction] « inquiet que face à la charge de travail croissante de la Commission et au peu de mesures

anticipées de la part du gouvernement en réponse aux demandes répétées de la Commission ces dernières années visant à obtenir soit des modifications procédurales au *Code,* soit des ressources additionnelles, la capacité de la Commission à fonctionner correctement ne soit sérieusement compromise. »[22]

Le gouvernement actuel s'est engagé envers la population de la province à « apporter des changements réels et positifs en améliorant les services publics sur lesquels comptent les Ontariennes et Ontariens », et ce en commençant « par consolider les bases financières sur lesquelles reposent ces services. »[23] Un bon rapport coût-efficacité est indispensable pour tout système financé par les deniers publics. Ceci étant dit, d'autres éléments méritent que l'on s'y arrête tout autant, sinon davantage, notamment la garantie que les personnes victimes de discrimination puissent se tourner vers un organe impartial, accessible, responsable et compétent, la prise en compte du fréquent déséquilibre des pouvoirs entre les parties plaignantes et les parties intimées, ou encore la nécessaire protection de l'intérêt public. Les atteintes aux droits de la personne mettent en jeu bien plus qu'un différend entre deux parties.

Force est d'admettre que le fonctionnement efficace de n'importe quel système de protection des droits de la personne engendre des coûts. De nos jours, en Ontario, les services liés aux droits de la personne sont centralisés et le gouvernement fixe une enveloppe budgétaire commune tant pour la Commission que pour le Tribunal, qui sont pareillement tenus de s'acquitter de leur mandat d'origine législative dans les limites de leur budget respectif et de rendre compte au gouvernement de l'usage fait de cet argent. Il existe d'autres systèmes de protection des droits de la personne moins centralisés, dont les fonctions sont assurées par des intervenants divers qui font parfois partie du secteur privé.

Au moment d'examiner le rapport coût-efficacité d'un système, tous les coûts doivent être pris en considération. Un système centralisé engendre des coûts qui sont fort simples à repérer. Un système au sein duquel différents rôles ont été délégués à des intervenants privés, par contre, peut lui aussi engendrer des coûts, mais ceux-ci risquent d'être plus difficiles à contrôler ou à gérer. Dans un système qui permettrait aux parties plaignantes d'accéder directement au Tribunal, par exemple, les enquêtes sur les plaintes seraient généralement menées par des cliniques d'aide juridique ou par des avocates ou avocats privés pour le compte de leurs clients. Le coût et l'efficacité de telles enquêtes seraient difficiles à établir. Lors de l'évaluation du rapport coût-efficacité d'un système des droits de la personne, il faut donc tenir compte à la fois de ses coûts cachés et de ses coûts visibles, de

---

[22]Keith Norton, (observations [inédites] faites lors de la conférence de presse tenue lors de la publication du *Rapport annuel 2004-2005* de la Commission à Queen's Park, Toronto, le 12 juillet 2005).

[23] *Discours du Trône : Des assises solides pour étayer le changement,* allocution lors de l'ouverture de la première session de la trente-huitième législature de la province de l'Ontario, Journal des débats L002 – jeudi 20 novembre 2003. Cf. site de l'Assemblée législative de l'Ontario, Journal des débats, Travaux de la Chambre, www.ontla.on.ca/french/documents/38_1_ThroneSpeechFr.htm.

même que des mécanismes de responsabilisation concernant son efficacité par rapport à ces coûts.

Un autre facteur important à prendre en considération est la question de savoir qui est le mieux à même d'assumer les coûts inhérents à un système de protection des droits de la personne. Avec un système au sein duquel il incomberait davantage aux particuliers d'assumer la responsabilité d'enquêter sur les incidents de discrimination et de porter leur cause devant un tribunal, le fardeau financier associé à ces activités risquerait d'avoir un sérieux effet dissuasif et donc de réduire le nombre de plaintes, à moins que des dispositions ne soient prises pour apporter une aide financière aux personnes dans cette situation.

Comme nous l'avons déjà dit, la Commission traite présentement d'un certain nombre de questions dont d'autres organismes administratifs, tels que le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario ou le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, pourraient très bien s'occuper. Au moment d'évaluer l'efficacité d'un système de protection des droits de la personne par rapport à ses coûts, il s'agit donc de prendre garde à répartir les différentes fonctions du système (et leurs coûts afférents) comme il se doit entre les organismes publics appropriés.

Pareillement, lorsque le fonctionnement d'un système de protection des droits de la personne entraîne une plus grande probabilité de révision judiciaire, il faut tenir compte des conséquences financières de cet état de fait.[24]

Pour terminer, au moment d'envisager des changements à un système de protection des droits de la personne, il importe de savoir si le système devra fonctionner avec ses ressources existantes ou s'il faudra prévoir une hausse de son financement. Enfin, il ne faut pas oublier que le passage à un nouveau système engendrera forcément des coûts transitoires.

---

[24] Étant donné que tous les systèmes de protection des droits de la personne impliquent essentiellement une certaine forme de « garde barrière » (que ce soit au niveau d'une commission ou d'un tribunal), il importe de réfléchir au potentiel de révision judiciaire et à la façon de le minimiser selon la nature du système. Avec le système ontarien actuel, les révisions judiciaires des décisions en matière de droits de la personne ont été relativement peu nombreuses, ce qui s'explique surtout par trois facteurs : 1) une meilleure intégration des services de la Commission, grâce à laquelle le personnel de sa Direction des services juridiques est amené à offrir des conseils à ses décisionnaires; 2) la prise de décisions plus raisonnables de la part de la Commission; 3) une remise en question moins fréquente des décisions discrétionnaires qui sont du ressort de la Commission, reflétant entre autres une reconnaissance de sa compétence particulière.

V. Principes directeurs

A. Les principes de Paris

Quels que soient les changements qu'il peut être question d'apporter à un système de protection des droits de la personne, il importe de les examiner à la lumière des principes directeurs qui sous-tendent de plus en plus fréquemment ce type de système. Depuis la signature de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[25] en 1948, la communauté internationale n'a eu cesse d'analyser et de détailler ces principes, en vue de mettre au point un ensemble de normes et de règles internationales pouvant servir de base à la constitution de systèmes de protection des droits de la personne de par le monde. Ces normes et règles forment des éléments clefs de plusieurs traités internationaux et sont de ce fait entérinées dans le droit international. Les pays signataires de ces traités s'engagent par là à rendre leurs lois, et en particulier leurs dispositions législatives en matière de droits de la personne, conformes à ces principes universels. Le Canada a ratifié ou adhéré à tous les instruments clefs de l'Organisation des Nations Unies (ONU) traitant des droits de la personne.[26]

Les « institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de la personne », pour reprendre l'expression utilisée dans les documents de l'ONU, jouent un rôle central au sein d'un système plus vaste que les traités internationaux en la matière visent à mettre en place. Ces institutions incluent les commissions et autres organismes des droits de la personne ou les bureaux de l'ombudsman ou protecteur des citoyens créés par les gouvernements. L'ONU a élaboré des lignes directrices établissant des normes et des buts appropriés pour ces institutions et elle a organisé une série de réunions visant à clarifier et à renforcer leur rôle, dont elle reconnaît toute l'importance. Ces efforts ont abouti à l'adoption des *Principes de Paris* par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993.[27]

Les *Principes de Paris* affirment que les institutions nationales doivent, d'une part, être investies des compétences nécessaires pour promouvoir et protéger les droits

---

[25] *Déclaration universelle des droits de l'homme,* Rés. AG 217(III), documents officiels des Nations Unies, 3e session, supplément n° 13, document des Nations Unies A/810 (1948).

[26] Ces documents incluent : *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 Recueil des traités des Nations Unies 171, R.T. Can. 1976 n° 47; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 Recueil des traités des NU 3, R.T. Can. 1976 n° 46; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, 660 Recueil des traités des NU 195, R.T. Can. 1970 n° 28; *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Rés. AG 44/25, R.T. Can. 1992 n° 3; *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 Recueil des traités des NU 13, R.T. Can. 1982 n° 31; *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, Rés. AG 39/46, R.T. Can. 1987 n° 36.

[27] Le texte intégral des *Principes de Paris* est reproduit en annexe 1.

de la personne et, d'autre part, dotées d'un mandat aussi étendu que possible pour pouvoir atteindre ces objectifs. Les *Principes de Paris* énoncent par ailleurs les responsabilités et les rôles clefs que les institutions nationales peuvent assumer en vue d'assurer le bon fonctionnement d'un système de protection des droits de la personne, en plus de fournir des indications détaillées quant à la structure préconisée pour de telles institutions.

Les *Principes de Paris* reflètent l'expérience collective de la communauté internationale en ce qui a trait au bon fonctionnement des institutions nationales dans le contexte d'un système plus vaste de protection des droits de la personne, et ils établissent des obligations légales pour les pays tels que le Canada qui ont affirmé leur adhésion à ces principes devant l'assemblée générale des Nations Unies.

B. La prise en compte des critères d'efficacité

Les *Principes de Paris* visent à orienter la constitution et l'amélioration des institutions nationales dans des contextes très variés. Ils ne fournissent aucun conseil concret quant à la manière de réformer les systèmes de protection des droits de la personne établis de longue date, comme celui de l'Ontario. Par contre, ils prennent appui sur un certain nombre de critères d'efficacité des institutions nationales mis de l'avant par le Centre pour les droits de l'homme de l'ONU.[28] Les critères d'efficacité repris ci-après (sous une forme adaptée), afin d'alimenter la discussion sur la réforme du système ontarien de protection des droits de la personne, sont les suivants :

1. Indépendance
2. Compétence délimitée
3. Coopération
4. Pouvoirs suffisants
5. Accessibilité
6. Efficacité opérationnelle
7. Responsabilité

Conformes aux engagements du Canada sur le plan international, ces sept critères d'efficacité représentent les principes par rapport auxquels il convient de mesurer toute réforme du système ontarien de protection des droits de la personne : tout changement apporté à ce système devra garantir la satisfaction optimale de ces critères, individuellement et collectivement.

---

[28] Centre pour les droits de l'homme, Organisation des Nations Unies, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion of Human Rights*, Professional Training Series No. 4, (New York et Genève : ONU, 1995) ch. II (A), à la page 66.

1. Indépendance

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose la constitution d'institutions nationales capables d'agir en toute indépendance par rapport aux plus puissants intervenants de la société, et en particulier les gouvernements, sans quoi elles risqueraient d'être soumises aux intérêts de ces derniers.

Les institutions nationales sont, de par leur nature, constituées par un gouvernement et il s'ensuit qu'elles ne sont jamais tout à fait indépendantes. Il importe toutefois que des dispositions soient prévues, de préférence dans la charte constitutive d'une telle institution, pour garantir qu'elle dispose d'une indépendance suffisante pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses responsabilités.

L'indépendance peut se résumer à trois éléments : l'autonomie légale et opérationnelle, l'autonomie financière et enfin la liberté de nomination et de congédiement.

L'autonomie légale et opérationnelle est nécessaire à une institution pour garantir qu'elle puisse fonctionner de façon indépendante et prendre des décisions à sa guise. Parmi les dispositions susceptibles d'accorder pareille autonomie légale et opérationnelle à une institution sont celles qui consistent à lui octroyer une personnalité juridique distincte et, si possible, à faire en sorte qu'elle relève directement d'une assemblée législative.

L'autonomie financière est nécessaire à une institution pour garantir que ses bailleurs de fonds publics ne puissent pas recourir à des sanctions ou des incitations financières pour influer sur ses activités en matière de droits de la personne. Les dispositions susceptibles d'accorder pareille autonomie financière incluent en général, d'une part, la mention dans la loi constitutive de l'institution de la source et de la nature de son financement et, d'autre part, l'octroi à l'institution du pouvoir d'établir ses propres budgets, sans ingérence des ministères ni autres services gouvernementaux.

La liberté de nomination et de congédiement est nécessaire à une institution pour garantir que ses membres et son personnel soient des personnes indépendantes et compétentes, capables de faire preuve de jugement et d'agir, individuellement et collectivement, en toute autonomie. Les dispositions susceptibles d'accorder pareille liberté incluent la stipulation dans la loi constitutive d'une institution des conditions de nomination à la qualité de membre de celle-ci.

De nos jours, la Commission fonctionne selon les dispositions du *Code*, la loi qui la constitue en tant qu'organisme indépendant responsable devant un ministre (à l'heure actuelle, le Procureur général). Le *Code* précise certaines conditions de nomination des membres de la Commission. La Commission ne rend pas directement compte à l'Assemblée législative, contrairement à ce que préconisent les lignes directrices internationales. D'ordinaire, les ministères affiliés à la

Commission lui témoignent beaucoup de déférence. Le gouvernement n'a par exemple jamais entravé la capacité de la Commission à donner suite aux plaintes dans lesquelles il était lui-même mis en cause ou à soulever des questions controversées relatives à ses politiques ou programmes. La Commission est toutefois soumise aux protocoles et aux mandats établis par le gouvernement en matière d'embauche, de gestion de son budget et d'affectation de ses ressources. Dans la mesure où le gouvernement a, par exemple, posé des limites à sa capacité d'embauche, la Commission est dans l'impossibilité de décider d'embaucher du personnel additionnel pour mieux faire face à sa charge de travail, tout en effectuant des coupures dans certaines de ses autres dépenses.

En ce qui concerne ce critère d'efficacité, il est permis de se demander s'il ne serait pas préférable que la Commission rende directement compte de ses activités à l'Assemblée législative, ce qui serait l'idéal, et si l'actuelle mainmise ministérielle sur ses finances laisse à la Commission assez de marge de manœuvre sur le plan financier pour qu'elle puisse s'acquitter de ses très larges fonctions en matière de protection et de promotion des droits de la personne.

2. Compétence délimitée

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose une délimitation bien claire du champ de compétence des institutions nationales existantes. Pareille délimitation devrait établir de larges fonctions relatives à la protection et à la promotion des droits de la personne, dont les suivantes, spécifiquement abordées dans les *Principes de Paris* :

- examiner la législation en vigueur et les décisions administratives s'y rapportant;
- se pencher sur les allégations de violation des droits de la personne;
- élaborer des rapports;
- émettre un avis sur les positions ou réactions du gouvernement aux violations des droits de la personne qui lui sont signalées;
- mener des activités de recherche et d'éducation sur les droits de la personne et faire la publicité de ces droits;
- promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne;
- protéger et promouvoir l'intérêt public.

L'incorporation de ces fonctions aux systèmes de protection des droits de la personne varie d'un pays à l'autre, selon le contexte et le degré de maturité du système en question.

La délimitation du champ de compétence des institutions nationales est indispensable à une affectation efficace et prioritaire de leurs ressources, au

renforcement des pouvoirs de leur clientèle et à la coordination de leurs activités avec celles des autres intervenants au sein du système de protection des droits de la personne.

Le champ de compétence de la plupart des institutions nationales est délimité dans leur loi constitutive. Il importe que pareille loi énonce clairement dans la définition de leur compétence matérielle les éléments nécessaires pour au moins satisfaire aux obligations internationales et pour arrêter des priorités et des objectifs appropriés. De plus, une telle loi doit confier à l'institution des fonctions suffisantes pour lui permettre de respecter les priorités et d'atteindre les objectifs prescrits.

De nos jours, la Commission et le Tribunal exécutent un vaste éventail de fonctions interdépendantes. Le *Code*, dans son article 29, confie à la Commission un mandat très étendu relatif à la réalisation de sa vision. À l'heure actuelle, les activités de la Commission sont surtout axées sur les fonctions suivantes :

- **éduquer le public** moyennant des présentations, des publications, des campagnes de sensibilisation du public, de même que la coopération avec d'autres intervenants clefs;

  Ceci inclut des présentations à des employeurs, des syndicats, des établissements d'enseignement et des associations professionnelles, y compris lors de congrès ou de conférences, de même que l'organisation de campagnes de sensibilisation du public. La Commission informe par ailleurs le public par l'intermédiaire de ses publications en langage clair et de son site Web, de même qu'au moyen de communiqués, de conférences de presse et d'entrevues avec les médias.

- **promouvoir une meilleure compréhension des droits de la personne** grâce à des activités de recherche, de consultation du public et d'élaboration de politiques;

  Ceci inclut la consultation du public sur des questions d'actualité, telles que le profilage racial, la discrimination fondée sur l'âge ou encore l'adaptation des écoles, des collèges et des universités aux besoins des jeunes ayant un handicap, de même que l'élaboration de politiques et de lignes directrices visant tant à informer le public qu'à faciliter le règlement des plaintes dont la Commission est saisie, ou encore la production de rapports de recherche sur des sujets tels que le recoupement de certains motifs illicites de discrimination ou encore les droits économiques et sociaux.

- **prévenir la discrimination** grâce à des initiatives proactives visant à favoriser le respect volontaire des dispositions du *Code*;

  Chaque année, la Commission procède à 10 ou 12 enquêtes plus ou moins poussées sur des questions d'intérêt public. Celles-ci impliquent l'information des parties à une plainte des enjeux de leur différend sur le plan des droits de la personne, de même que la recherche d'une mise en

conformité volontaire avec les exigences du Code. À titre d'exemple, suite à l'initiative de la Commission concernant l'accessibilité des restaurants, 24 grandes chaînes de restaurants se sont volontairement engagées à prendre des mesures pour améliorer l'accessibilité de leurs établissements, au-delà de ce que leur impose le code du bâtiment, afin de satisfaire aux normes du Code en matière d'adaptation aux besoins des personnes handicapées.

- **fournir des conseils** au gouvernement, à des institutions et à des particuliers sur des questions touchant les droits de la personne;

  La Commission, par l'intermédiaire de son Bureau de renseignements et de réception des demandes, renseigne chaque année près de 50 000 personnes, par écrit et par téléphone, sur tout ce qui touche les droits de la personne, et notamment conseille les parties plaignantes comme les parties intimées sur ce qu'elles peuvent faire pour prévenir ou régler des problèmes liés aux droits de la personne. La Commission conseille aussi le gouvernement et les grandes institutions sur les questions d'actualité en matière de droits de la personne, telles que la retraite obligatoire, les mécanismes de plainte contre la police ou encore l'éducation des jeunes ayant un handicap.

- **introduire des plaintes** pour atteinte aux droits de la personne;

  La Commission peut introduire des plaintes de sa propre initiative, ce qu'elle a fait récemment au sujet des retombées des dispositions législatives et des politiques visant respectivement la sécurité et la discipline dans les écoles sur les élèves « racisés » et les élèves handicapés, ou encore au sujet de l'accessibilité des restaurants.

- **recevoir les plaintes et les présélectionner** en vue de repérer celles qui méritent une audience en bonne et due forme;[29]

  La Commission, par l'intermédiaire de son Bureau de renseignements et de réception des demandes, renseigne les personnes qui songent à déposer une plainte sur la question de savoir si l'objet de leur plainte est bien du ressort du Code ou si elle pourrait être réglée autrement. Tel qu'indiqué plus tôt, l'article 34 du Code autorise la Commission à rejeter une plainte sans faire d'enquête si celle-ci ne relève pas de sa compétence, par exemple, ou si l'incident sur lequel elle est basée remonte à plus de six mois. Même lorsqu'elle a enquêté sur une plainte et tenté de la régler par voie de conciliation, la Commission peut décider de ne pas y donner suite, si elle estime que la procédure n'est pas appropriée et que les preuves ne justifient pas la tenue d'une audience. Sur les 440 plaintes sur lesquelles elle a statué en 2004-2005 en application de l'article 36, la Commission en a renvoyé 150 au Tribunal pour audition et en a rejeté 290.

[29] Voir les articles 34 et 36 du *Code.*

- **assurer des services de médiation et de conciliation** pour aider les particuliers à régler leurs conflits en matière de droits de la personne;

  La Commission offre des services de médiation basés sur des techniques rigoureuses, qui donnent aux parties la possibilité de régler à l'amiable les questions qui les opposent, avant d'entamer une enquête, mais aussi tout au long de celle-ci. En 2004-2005, 73 pour 100 de tous les différends à l'égard desquels les parties en litige ont accepté des services de médiation ont pu être réglés de la sorte. En moyenne, près de 40 pour 100 de toutes les plaintes déposées auprès de la Commission sont réglées par voie de médiation ou de conciliation.

- **enquêter sur les plaintes** pour atteinte aux droits de la personne;

  Les enquêtes vont des plus simples aux plus complexes. Vu la diversité croissante de la population ontarienne et sa compréhension accrue des droits de la personne, les plaintes soumises à la Commission sont de plus en plus complexes et les enquêtes s'y rapportant de plus en plus difficiles à mener. Les enquêtes impliquent en général des entrevues avec des témoins et la collecte de preuves documentaires. Dans les cas de discrimination systémique, il peut s'avérer nécessaire de rassembler de vastes quantités de preuves statistiques et de mener de très nombreuses entrevues avec des experts et d'autres personnes pour recueillir leur témoignage. La Commission mène ses enquêtes en parallèle avec l'exécution de ses fonctions de services juridiques et d'élaboration de politiques, afin que les enquêtes et les recommandations finales qui en découlent reflètent à la fois la jurisprudence et ses propres politiques et lignes directrices.

- **porter les plaintes devant le Tribunal** afin d'obtenir des réparations pour les parties plaignantes, de régler les problèmes systémiques et d'enrichir la jurisprudence;

  La Commission représente l'intérêt public lors de l'audition des plaintes par le Tribunal, et elle a fait enrichi la jurisprudence dans plusieurs domaines, y compris les tests de dépistage de la consommation de drogues et d'alcool, la conciliation de droits contradictoires et les effets d'une atmosphère empoisonnée sur un lieu de travail. La Commission intervient aussi dans des procès mettant en jeu des questions clefs d'intérêt public, telles que les mesures d'adaptation relatives aux croyances religieuses et le mariage entre personnes de même sexe.

- **veiller à la protection de l'intérêt public** dans le règlement des plaintes;

  La plupart des règlements qui interviennent avec l'aide la Commission incluent une mesure de redressement quelconque d'intérêt public, qu'il s'agisse de la participation à des activités de formation, de l'élaboration de politiques internes pour empêcher qu'un incident ne se reproduise ou

encore d'un engagement à investir dans des installations ou du matériel mieux adaptés aux besoins des personnes handicapées, par exemple.

- **faire appliquer les ordonnances du Tribunal**.

À l'heure actuelle, le Tribunal :

- **se prononce sur les plaintes** et décide s'il y a eu atteinte aux droits de la personne ou non, et dans l'affirmative, par qui. Lorsqu'il conclut qu'il y a bien eu atteinte aux droits de la personne, il ordonne les mesures de redressement qu'il juge appropriées pour obtenir la conformité aux exigences du *Code* et pour indemniser la ou les parties qui ont été lésées dans leurs droits.

Les différentes fonctions de la Commission sont interdépendantes. Les politiques qu'elle adopte sont par exemple intégrées à sa procédure de traitement des plaintes, afin que celle-ci reste cohérente. Ces politiques, associées à la jurisprudence, éclairent les plaidoyers des avocates et avocats de la Commission devant le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario et devant les diverses cours de justice, ce qui constitue une promotion efficace des droits de la personne et favorise des mesures de redressement à l'échelle d'un secteur. De même, le rôle de la Commission relatif à l'observation du *Code* enrichit sa capacité de s'acquitter de ses fonctions courantes consistant à se prononcer sur des questions de droits de la personne et à offrir des activités d'éducation du public.

Bien que les mécanismes relatifs à l'observation du *Code* soient surtout axés sur les plaintes individuelles, tous ces rôles peuvent servir, et ont déjà servi, à régler des questions de discrimination systémique.

Toutes ces fonctions constituent d'importants éléments d'un système de protection des droits de la personne. Reste à savoir, toutefois, si une commission des droits de la personne est bien la mieux placée pour assumer tous ces rôles.

En ce qui concerne ce critère d'efficacité, il est permis de se demander si la compétence matérielle que le *Code* confère à la Commission n'est pas trop limitée par rapport aux pactes internationaux qui prévoient de vastes protections des droits économiques, sociaux, culturels et politiques.[30] À titre d'exemple, les motifs illicites de discrimination prévus par le *Code* n'incluent pas certains éléments tels que l'appartenance à une certaine classe sociale ou à un parti politique, motifs qui sont pourtant clairement prévus par les pactes internationaux.

---

[30] Voir le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques,* 19 décembre 1966, 999 Recueil des traités des Nations Unies 171, R.T. Can. 1976 n° 47 et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 Recueil des traités des NU 3, R.T. Can. 1976 n° 46.

Les mandats actuels de la Commission et du Tribunal semblent bien englober tout l'éventail des fonctions énoncées plus tôt comme étant, selon les normes internationales, indispensables à l'efficacité d'un système de protection des droits de la personne. Il importe que tout changement apporté au système actuel, le cas échéant, maintienne ces fonctions et la capacité de les exécuter pleinement et de manière efficace.

3. Coopération

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose la création d'institutions nationales prêtes et disposées à forger et à cultiver des relations de coopération avec d'autres organismes et groupes intervenant dans le système. Il s'agit d'élargir pareille coopération à l'ensemble des intervenants qui jouent un rôle crucial au sein du système de protection des droits de la personne, y compris les organisations non gouvernementales et d'autres entités, institutions ou organisations nationales et internationales œuvrant dans ce domaine.

De nos jours, la Commission est particulièrement bien placée pour servir de centre de communications et de catalyseur d'activités liées aux droits de la personne. Elle participe déjà à des activités de promotion, d'éducation et d'élaboration de politiques qui l'amènent à consulter un vaste éventail d'intervenants dans le domaine des droits de la personne, au Canada comme à l'étranger, et à collaborer avec eux.

Ce critère d'efficacité fait intrinsèquement partie de la structure de la Commission. L'intégration de ses fonctions en matière de services juridiques, d'élaboration de politiques et d'enquête facilite la coopération au niveau de toutes ses activités.

La satisfaction de ce critère d'efficacité suppose qu'une institution nationale intervienne pour coordonner les activités liées aux droits de la personne. Il est difficile d'imaginer comment il pourrait être possible de réellement satisfaire à ce critère en l'absence d'une institution des droits de la personne qui, d'une manière ou d'une autre, assumerait une variété de fonctions.

4. Pouvoirs suffisants

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose l'existence d'institutions nationales investies de pouvoirs suffisants pour atteindre les objectifs et exécuter les fonctions que prescrit la loi. Il importe de souligner que l'excès comme l'insuffisance de pouvoirs par rapport aux fonctions qui sont confiées à une institution nationale peut être dangereux et nuire à son bon fonctionnement. À titre d'exemple, si une institution est chargée d'enquêter sur des plaintes pour atteinte aux droits de la personne, il est indispensable qu'elle dispose de pouvoirs suffisants pour être en mesure de se procurer les renseignements dont elle a besoin même auprès des entreprises les plus puissantes, mais en même temps, il faut faire attention à ce qu'elle n'abuse pas de ses pouvoirs en violant les droits des parties

intimées. La notion de pouvoirs suffisants suppose une adéquation entre les pouvoirs d'une institution et les fonctions prévues dans son mandat.

De nos jours, le *Code* autorise la Commission à se renseigner et à enquêter sur une vaste gamme de questions touchant les droits de la personne, y compris les plaintes du public pour violation de ses dispositions, et il lui confère toute une série de pouvoirs relatifs à ces fonctions d'enquête. Le Tribunal est pour sa part investi d'un grand nombre de pouvoirs réparateurs, dont il se sert pour veiller à la prise de mesures de redressement d'intérêt public et pour éviter de futures atteintes aux droits de la personne.

Ce critère d'efficacité soulève plusieurs questions. Tout d'abord, les pouvoirs de la Commission et du Tribunal sont-ils suffisants pour faire face à toutes les questions d'actualité en matière de droits de la personne? Les pouvoirs d'enquête dont dispose la Commission, par exemple, sont-ils suffisants pour obliger une grande entreprise faisant l'objet d'une plainte pour atteinte aux droits de la personne à coopérer au traitement de cette plainte? Qui devrait idéalement s'occuper de la réception et de la présélection des plaintes, de même que des activités de médiation et d'enquête s'y rapportant? Certaines voix se sont par exemple levées pour laisser entendre que le Tribunal serait le mieux placé pour s'occuper de ces fonctions; d'autres estiment qu'une telle redistribution des responsabilités serait très coûteuse et que le transfert de ces fonctions à un organe plus judiciarisé entraverait l'accès à la justice.

5. Accessibilité

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose la facilité d'accès des institutions nationales. Tous les aspects de la conception, de l'organisation et de la structure d'une institution jouent sur son accessibilité, mais surtout son emplacement et son aménagement, la technologie des communications qu'elle utilise, la réceptivité de ses services, la façon dont le public les perçoit et la rapidité de leur prestation, ou encore jusqu'à quel point ses membres et son personnel sont représentatifs de sa clientèle.

De nos jours, la Commission dispose d'un bureau central à Toronto d'une équipe d'agentes et d'agents des droits de la personne qui enquêtent sur les plaintes et qui offrent des services de médiation aux quatre coins de la province. Elle offre un service central de renseignements téléphoniques sans frais et elle répond à la correspondance qu'elle reçoit par courrier ordinaire ou électronique. Il est possible de déposer une plainte pour atteinte aux droits de la personne sans avoir à se rendre au bureau central, et ce en suivant une procédure et en utilisant des formulaires conçus pour minimiser la nécessité de recourir à l'aide d'une avocate ou d'un avocat. Le Tribunal tient des audiences dans ses locaux principaux de Toronto et dans plusieurs centres régionaux. Lorsqu'une personne a des besoins particuliers, aussi bien la Commission que le Tribunal lui offrent dans la prestation

de leurs services tous les accommodements possibles tant que cela ne leur fait pas subir de préjudice injustifié.

En ce qui concerne ce critère d'efficacité, il est permis de se poser les questions suivantes :

- les services de la Commission sont-ils suffisamment sensibles aux besoins des personnes appartenant à des groupes défavorisés et vulnérables tels que les membres des Premières nations, les personnes « racisées », handicapées ou démunies?
- le système actuel, au sein duquel la Commission remplit le rôle de « garde barrière » et non le Tribunal, rend-il l'accès trop difficile?
- la complexité du système de protection des droits de la personne constitue-t-elle un obstacle pour les personnes marginalisées?

Un autre aspect crucial de l'accessibilité est lié à la capacité financière des personnes défavorisées de se prévaloir des services disponibles pour demander et obtenir réparation d'éventuelles atteintes aux droits de la personne. Laisser aux parties plaignantes le soin de financer leur quête de réparation peut soulever un obstacle considérable. Le coût des démarches nécessaires pour obtenir réparation d'une atteinte aux droits de la personne ne devrait pas entraver l'accès à la protection universelle établie par le *Code*. Il ne devrait en particulier pas empêcher qui que ce soit de faire valoir ses droits, malgré l'inévitable déséquilibre des pouvoirs qui se produit lorsque la partie intimée dans une plainte est par exemple une vaste entreprise ayant accès à d'imposants services juridiques. Dans ces circonstances, il appartient au système de protection des droits de la personne de veiller à une application uniforme du *Code* et de ses principes dans tous les segments de la société.

Les questions d'accessibilité sont de la plus haute importance et tout système de protection des droits de la personne devrait en tenir compte.

6. Efficacité opérationnelle

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose le fonctionnement efficace et efficient des institutions nationales pour la protection et la promotion de ces droits. L'absence d'efficience opérationnelle peut avoir un effet néfaste sur la confiance du public dans ces institutions et sur le recours à leurs services. L'efficience est indispensable à tous les niveaux du fonctionnement d'une institution, y compris sa structure, l'interprétation et la mise en œuvre de ses procédures, la conception et la gestion des projets et des programmes, la formation et le perfectionnement du personnel ou encore tout ce qui touche les ressources humaines.

Les ressources financières dont disposent les institutions nationales sont bien entendu vitales à leur bon fonctionnement, qui ne saurait s'imaginer sans financement suffisant et continu. L'insuffisance des ressources financières nuit aux

travaux de n'importe quel organisme, quel que soit le soin apporté à son administration et à sa gestion. Le caractère suffisant ou non du financement d'une institution doit se mesurer par rapport aux fonctions et aux exigences procédurales que lui impose sa loi constitutive.

Ces dix dernières années, la Commission a maintes fois déploré son niveau de financement. Pendant ce temps, la durée du traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne a suscité des inquiétudes, ce qui a entraîné plusieurs réformes au niveau de l'administration et de la gestion de la Commission, afin d'améliorer son efficience opérationnelle.[31] La mise en œuvre de ces réformes a considérablement réduit les retards au niveau du traitement des plaintes.

En ce qui concerne ce critère d'efficacité, la durée de traitement des plaintes reste préoccupante, surtout concernant celles qui doivent faire l'objet d'une enquête après une tentative de médiation. La hausse importante du nombre de plaintes déposées ces deux dernières années risque aussi de se traduire par un nouvel arriéré au niveau des dossiers à traiter.

L'efficience opérationnelle, indissociable du caractère suffisant des ressources, est un élément clef dont il faut tenir compte dans toute réforme du système ontarien de protection des droits de la personne.

7. Responsabilité

L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose que toutes les institutions nationales pour la protection et la promotion de ces droits sont responsables envers le gouvernement, envers le public, les communautés et les groupes formant leur clientèle et envers les particuliers qui utilisent leurs services. Les mesures de responsabilisation des institutions incluent des exigences et responsabilités formelles et autres en matière de présentation de rapports, de même que l'imposition de pratiques transparentes et d'une obligation de consultation.

De nos jours, la Commission est tenue selon le *Code* de présenter chaque année au Procureur général un rapport en bonne et due forme sur ses activités. De plus, elle rend régulièrement compte de ses activités sur son site Web et par la diffusion de communiqués de presse et d'autres déclarations. La Commission consulte par ailleurs des intervenants dans le système sur des questions très variées ayant trait à ses propres procédures et pratiques, de même que sur l'élaboration de politiques de fond relatives aux droits de la personne.

Les modalités de nomination tant des commissaires aux droits de la personne, autrement dit des membres de la Commission, que des arbitres du Tribunal, ont leurs détracteurs, qui leur reprochent un manque de transparence. Certaines personnes ont fait valoir que l'expérience en matière de droits de la personne ne

[31] Pour de plus amples renseignements, veuillez vous reporter à la section du présent document intitulée « L'historique des réformes internes de la Commission ».

pèse pas assez lourd dans la balance lors de la sélection de ces personnes, ajoutant que ni la Commission, ni le Tribunal, ne représente assez bien les communautés d'où leur clientèle est issue.

Le fait que le public ne puisse pas avoir accès à certains renseignements généraux sur le Tribunal, notamment en ce qui concerne ses niveaux budgétaires et ses statistiques opérationnelles, est également préoccupant.

En ce qui concerne ce critère d'efficacité, il importe que toute réforme du système de protection des droits de la personne entreprise par le gouvernement, le cas échéant, soit perçue comme étant le résultat d'un processus transparent de consultation de tous les intervenants pertinents, et qu'elle maintienne des normes élevées de responsabilisation pour l'ensemble des institutions nationales et des intervenants privés concernés.

C. L'application des principes du droit administratif dans le contexte des droits de la personne

Les organismes administratifs canadiens sont soumis à une série de principes et d'exigences d'origine législative qui s'apparentent aux *Principes de Paris* et qui les complètent. Ces principes et exigences relèvent du droit administratif.

Pour savoir lesquels de ces principes et exigences du droit administratif s'appliquent à la mise en place d'un système viable de protection des droits de la personne, il importe de comprendre le contexte dans lequel les organismes administratifs sont créés. Le gouvernement délègue une bonne partie de ses pouvoirs à des organismes constitués par voie législative, qu'il s'agisse de conseils scolaires, de conseils de bibliothèques ou de commissions des services policiers, ou encore de commissions et de tribunaux d'arbitrage en tous genres. La Commission et le Tribunal sont deux exemples de tels organismes.

1. Raison d'être des organismes administratifs

Les organismes administratifs ont généralement pour mission de se charger de certaines activités à l'égard desquelles l'intérêt public dicte qu'elles demeurent sous le contrôle du gouvernement. Ces organismes présentent un certain nombre d'avantages inhérents : d'abord, créer un tel organisme pour traiter de certains domaines du droit permet de concentrer l'attention du public, de développer un savoir-faire, d'exprimer et de promouvoir l'intérêt public, et enfin de répondre aux préoccupations et aux plaintes du public. Par ailleurs, il est généralement admis que la délégation de pouvoirs à un organisme spécifique se traduit par un meilleur rapport coût-efficacité que le maintien de ces pouvoirs au sein d'un organe législatif.

La constitution d'organismes administratifs ayant des fonctions juridictionnelles reflète aussi la réalisation que très peu de gens sont en mesure d'intenter des

poursuites au civil. Les règles de procédure civile sont si complexes qu'un procès devient nécessairement une affaire de longue haleine, dont l'issue reflétera des années de jurisprudence. Les parties à une instance devant un tribunal civil doivent retenir leur propre avocate ou avocat, car il n'existe guère de moyens d'assistance aux personnes sans représentation juridique, ce qui s'avère en général excessivement coûteux pour les personnes concernées. De plus, le fait que les tribunaux puissent condamner la partie perdante à rembourser à l'autre les frais engendrés par le procès (autrement dit les dépens) peut avoir un grave effet dissuasif. Compte tenu de la complexité de leurs procédures et des dépenses qu'elles engendrent, les tribunaux civils sont de nos jours complètement submergés, ce qui entraîne souvent des retards dans le déroulement des instances. Même pour les affaires les plus simples, comme celles qu'entend la Cour des petites créances, il faut parfois attendre des années avant la date du procès.

Contrairement aux tribunaux, les organismes administratifs sont censés offrir une procédure plus simple permettant d'obtenir plus rapidement l'audition d'une affaire. Lorsqu'un organisme administratif est savamment conçu, son fonctionnement est en effet relativement simple et il apporte un soutien concret aux personnes qui font appel à leurs services. En principe, ils devraient donc être plus accessibles aux personnes non-initiées et moins défavorables aux personnes sans représentation juridique. Les organismes administratifs sont rarement habilités à accorder des dépens, ce qui fait que les personnes qui pensent avoir été lésées dans leurs droits n'hésitent pas à introduire une affaire par crainte d'en sortir perdantes. Les juges désignés pour entendre des causes au civil ne sont pas toujours des experts dans le domaine particulier du droit auquel celles-ci se rapportent. Idéalement, le personnel d'un organisme administratif est, lui, composé de personnes qui possèdent des compétences particulières dans le domaine du droit auquel se rapporte le mandat que leur confère la loi.

2. Obligation d'équité et simplicité des procédures

Les décisionnaires dans le domaine du droit administratif sont toujours astreints à l'obligation d'équité, qui vise principalement à :

a) garantir aux parties un préavis suffisant des preuves qu'elles devront réfuter;

b) offrir aux parties intéressées la réelle possibilité de présenter aux décisionnaires des preuves et des arguments pertinents;

c) veiller à ce que, lors de leur prise de décision, les décisionnaires tiennent compte, de façon juste et impartiale, de l'ensemble des preuves et des arguments qui leur ont été présentés.[32]

En ce qui a trait aux personnes qui sont les décisionnaires, elles ne doivent pas avoir, ni sembler avoir, de parti pris, ce pourquoi il importe qu'elles soient indépendantes. Les décisionnaires sont aussi tenus d'utiliser leurs pouvoirs de prise

[32] S. Blake, *Administrative Law in Canada* (Markham : Butterworths Canada Ltd., 2001), à la page 12.

de décisions pour promouvoir les politiques et les objets de la loi dont relève leur compétence.[33]

Les implications concrètes de ce qui précède varient suivant le contexte. L'obligation d'équité s'applique à une vaste gamme de pouvoirs décisionnels liés au droit administratif, qu'ils aient trait à des choses aussi simples que l'immatriculation des chiens ou aussi complexes que l'audition par un tribunal de plaintes pour atteinte aux droits de la personne. En conséquence, l'exécution de l'obligation d'équité variera sur le plan de son aspect procédural suivant le contexte administratif et juridique spécifique auquel elle se rapporte.[34]

L'obligation d'équité des procédures doit être mise en balance avec la nécessité de préserver leur simplicité, afin de pouvoir garantir tant aux parties concernées qu'aux contribuables qu'elles resteront assez rapides et abordables.

Tel qu'indiqué plus haut, les poursuites judiciaires sont plus coûteuses, plus complexes et plus lentes que les instances devant un tribunal administratif. Les tribunaux civils fonctionnent suivant des règles très précises en ce qui a trait aux actes de procédure, à la divulgation, à la communication préalable, aux motions préliminaires, à la présentation de la preuve et des arguments lors d'un procès, ou encore à l'introduction d'un appel d'une décision provisoire ou définitive. Ces règles se veulent autant de garanties de l'équité procédurale, mais en contrepartie, elles entraînent en général des lenteurs et des dépenses considérables. Inévitablement, plus un tribunal administratif ou une commission en vient à ressembler à un tribunal judiciaire avec ses règles et ses exigences procédurales, plus son fonctionnement deviendra « coûteux » en temps comme en argent, ce qui finit par nuire à son accessibilité.[35]

Considérés dans leur ensemble, les principes du droit administratif, associés à l'obligation d'équité, font donc que pour être viable, un système de protection des droits de la personne doit posséder les caractéristiques suivantes :

a) **il doit être accessible** au public;
b) **il doit être indépendant** du gouvernement afin d'être impartial;
c) **il doit disposer de pouvoirs étendus** lui permettant de pleinement s'acquitter de son mandat concernant l'avancement des droits de la personne en Ontario;
d) **il doit fait preuve d'efficience opérationnelle** sur le plan de la rapidité de traitement des plaintes et des coûts s'y rapportant;
e) **il doit faire preuve d'équité** envers les parties en leur garantissant, d'une part, qu'elles auront la possibilité tant de présenter tous les éléments de preuve et les arguments dont les décisionnaires ont besoin à toutes les

---

[33] S. Blake, *supra*, aux pages 89-108.

[34] Brown et Evans*, supra*, au chapitre 7:1330, pages 7-10 et 7-11.

[35] Brown et Evans, *supra* au chapitre 7:1220, pages 7-4 et 7-5.

étapes de la procédure que de réfuter les preuves et les arguments qui leur sont opposés et, d’autre part, que le ou la décisionnaire qui tranchera l’affaire sera une personne sans parti pris ni apparence de parti pris.

VI. Conclusion

La réforme du système de protection des droits de la personne représente un défi important et crucial pour le gouvernement et la société. L'exposé des problèmes et les solutions envisageables à l'égard d'un système aussi complexe doit tenir attentivement compte de tous les enjeux, de même que des préoccupations et des besoins de l'ensemble des intervenants. Tout changement, le cas échéant, ne doit intervenir qu'en pleine connaissance de ses éventuelles retombées. Les suggestions de changement sont nombreuses : la difficulté consiste à savoir lesquelles produiraient les meilleurs résultats possibles pour le bien de la population tout entière.

Tout changement, si l'on veut qu'il soit efficace, appelle un processus ouvert incluant des consultations publiques variées et étendues. Il s'agit de faire en sorte que toutes les parties intéressées aient l'occasion d'exprimer leur point de vue et que toutes les décisions soient prises de façon ouverte et transparente.

VII. Comment participer à la consultation

Le présent document de discussion se veut un premier élément de cette consultation. La Commission y a joint un questionnaire en annexe 2 qui prend appui sur le contenu de ce document pour alimenter la discussion.

Les personnes intéressées sont invitées à remplir ce questionnaire sur papier ou en ligne et à le renvoyer à la Commission par la poste, par télécopieur, par courrier électronique (voir les coordonnées pertinentes ci-après) ou par l'intermédiaire de son site Web, selon le cas, avant le **16 septembre 2005**.

Direction des politiques et de l'éducation
« Examen du système ontarien de protection des droits de la personne »
Commission ontarienne des droits de la personne
180, rue Dundas ouest, 7e étage
Toronto (Ontario) M7A 2R9
Télécopieur : 416 314-4533
Courriel : humanrightsreview@ohrc.on.ca

Toute la documentation relative à cette consultation, y compris le présent document de discussion avec son questionnaire, sont accessibles sur notre site Web, à l'adresse www.ohrc.on.ca, d'où il est possible de remplir le questionnaire en ligne. Les personnes ayant des questions au sujet du processus de consultation sont invitées à s'adresser à la Commission en composant le 416 314-4549 ou, sans frais, le 1 800 308-5561. Le numéro à composer pour le service d'ATS est le 416 314-6526.

Les renseignements recueillis dans le cadre de la consultation sont soumis aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*; il se peut qu'ils soient rendus publics.

Le questionnaire de consultation servira par ailleurs de fondement aux réunions des groupes de discussion, prévues pour septembre 2005. Les membres des groupes de discussion seront recrutés parmi tout un éventail de personnes et de groupes intéressés. Le rapport issu de cette consultation sera publié durant l'automne 2005.

ANNEXE 1 : PRINCIPES DE PARIS

Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme – *« Principes de Paris »* [36]

Compétences et attributions

1. Les institutions nationales sont investies de compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme.
2. Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence.
3. Les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes :

   a) fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme; les institutions nationales peuvent décider de les rendre publics; ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative des institutions nationales se rapportent aux domaines suivants :

      i) les dispositions législatives et administratives et les dispositions relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme; à cet égard, les institutions nationales examinent la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et font les recommandations qu'elles estiment appropriées pour que ces textes se conforment aux principes fondamentaux des droits de l'homme; elles recommandent, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;

      ii) les cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir;

      iii) l'élaboration de rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;

      iv) attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans le pays, lui proposer toutes initiatives

[36] *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, annexe au document *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Résolution 1992/54 adoptée par la Commission des droits de l'homme, supplément n° 2 (E/1992/22), chap. II, sect. A, documents officiels du CES NU, 1992; annexe de la résolution A/RES/48/134 adoptée par l'Assemblée générale, documents officiels des Nations Unies, 1993.

tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement;

b) promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective;

c) encourager la ratification de ces instruments ou l'adhésion à ces textes, et s'assurer de leur mise en œuvre;

d) contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;

e) coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme;

f) coopérer à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;

g) faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant davantage l'opinion publique, notamment par l'information et l'enseignement, et en faisant appel à tous les organes de presse.

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier grâce à des pouvoirs permettant une coopération effective avec des représentants, ou grâce à la présence de représentants :
   a) des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats et des organisations socio-professionnelles intéressées, regroupant par exemple des juristes, des médecins, des journalistes et des personnalités scientifiques;
   b) des courants de pensée philosophiques et religieux;
   c) d'universitaires et d'experts qualifiés;
   d) du parlement;
   e) des administrations (auquel cas ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif);
2. Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits

doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance.

3. Pour que soit assurée la stabilité du mandat des membres des institutions nationales, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination doit résulter d'un acte officiel précisant la durée du mandat. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que le pluralisme de la composition de l'institution reste garanti.

Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de leur fonctionnement, les institutions nationales doivent :

a) examiner librement toutes les questions relevant de leur compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de leurs membres ou de tout requérant;
b) entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence;
c) s'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier pour rendre publics leurs avis et leurs recommandations;
d) se réunir sur une base régulière et, autant que de besoin, en présence de tous leurs membres régulièrement convoqués;
e) constituer en leur sein, le cas échéant, des groupes de travail, et se doter de sections locales ou régionales pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions;
f) entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (notamment ombudsman, médiateur, ou d'autres organes similaires);
g) compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer les rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

Principes complémentaires concernant le statut des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies, par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

a) rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes ou, le cas échéant, en ayant recours à la confidentialité;

b) informer l’auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l’accès;
c) connaître des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
d) faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu’ils sont à l’origine des difficultés qu’éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.

ANNEXE 2 : QUESTIONS DE CONSULTATION

Renseignements personnels

Nom : _____

Coordonnées : _____

Occupation : _____

Employeur : _____

Questions :

1. Compte tenu des principes esquissés dans le document de consultation, de même que de l'état actuel du système ontarien de protection des droits de la personne, y a-t-il certains aspects des critères internationaux d'efficacité et des exigences du droit administratif national qui ne sont à votre avis pas pleinement satisfaits?

   Veuillez indiquer les aspects qui à votre avis posent un problème.

   - *Indépendance* (les institutions nationales sont capables d'agir en toute indépendance par rapport aux plus puissants intervenants de la société, et en particulier par rapport aux gouvernements)
     - Quel problème voyez-vous à cet égard?
     - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

   - *Compétence délimitée* (la délimitation bien claire du champ de compétence des institutions nationales établit de larges fonctions relatives à la protection et à la promotion des droits de la personne qui englobent toutes celles qui sont internationalement reconnues comme étant indispensables à l'efficacité du système)
     - Quel problème voyez-vous à cet égard?
     - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

   - *Coopération* (les institutions nationales sont prêtes et disposées à forger et cultiver des relations de coopération avec d'autres organismes et groupes intervenant dans le système)
     - Quel problème voyez-vous à cet égard?
     - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Pouvoirs suffisants* (les institutions nationales sont dotées de pouvoirs suffisants pour atteindre tous les objectifs et exécuter toutes les fonctions que prescrit la loi)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Accessibilité* (les institutions nationales sont accessibles aux personnes et aux groupes dont elles ont pour mandat de protéger et de promouvoir les intérêts)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Efficience opérationnelle* (les institutions nationales fonctionnent de façon efficace et efficiente)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Responsabilité* (les institutions nationales sont responsables envers tous les intervenants)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Obligation d'équité administrative par rapports aux impératifs de simplicité procédurale*
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

2. Vous trouverez ci-après une liste d'intervenants possibles dans un système de protection des droits de la personne. Veuillez cocher les intervenants au sujet desquels vous souhaitez faire des observations, puis répondre aux questions se rapportant à chacun d'eux en tenant compte du contenu du document de discussion.

   - *Institution ou institutions pour la protection et la promotion des droits de la personne*
     - Quels devraient être le rôle, les responsabilités et la structure d'une ou de plusieurs institutions ontariennes pour la protection et la promotion des droits de la personne?
     - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle, aux responsabilités et à la structure de la Commission ontarienne des

- Si vous avez des changements à proposer, pourriez-vous indiquer leurs avantages et leurs inconvénients respectifs?

- *Gouvernement provincial*
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle du gouvernement et du ministère du Procureur général (dont relèvent présentement les institutions provinciales responsables des droits de la personne) qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Tribunaux administratifs jouant un rôle au sein du système ontarien de protection des droits de la personne* (par exemple, le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, le Tribunal du logement de l'Ontario, les bureaux d'arbitrage des conflits de travail, *etc.*)
  - Quel devrait être le rôle de ce type d'organisme au sein du système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle de ce type d'organisme qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Autres organismes gouvernementaux jouant un rôle au sein du système ontarien de protection des droits de la personne* (par exemple, la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario, le Secrétariat aux affaires des personnes âgées de l'Ontario)
  - Quel devrait être le rôle de ce type d'organisme au sein du système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle de ce type d'organisme qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Organismes non gouvernementaux jouant un rôle au sein du système ontarien de protection des droits de la personne* (par exemple, les cliniques d'aide juridique, les groupes de revendication ou les entreprises privées)
  - Quel devrait être le rôle de ce type d'organisme au sein du système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle de ce type d'organisme qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Autres ordres de gouvernement* (tels que les administrations municipales, le gouvernement fédéral et l'Organisation des Nations Unies)

- Quelles devraient selon vous être l’interaction entre ces ordres de gouvernement et le degré de coordination de leurs activités, et en quoi cette interaction et coordination seraient-elles favorables au système ontarien de protection des droits de la personne?
- Quelles seraient selon vous des façons d’accroître l’interaction entre ces ordres de gouvernement et de coordonner leurs activités de manière à améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne?