

**LES PRATIQUES DE MÉDIATION
À LA
COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET
DES DROITS DE LA JEUNESSE**

par

Claude Filion, président
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Allocution présentée à l'occasion du
Congrès international sur la justice administrative,
tenu du 17 au 20 juin 2001, à Québec

Il me fait plaisir de partager avec vous quelques réflexions concernant les pratiques de médiation en cours à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, en espérant que notre expérience puisse alimenter vos réflexions. D'entrée de jeu, je vous signale que notre bilan à cet égard est très positif. Mais précisons d'abord le champ de la compétence de la Commission et le cadre formel de ses interventions.

Le cadre d'exercice de la médiation

L'article 57 de la *Charte des droits et libertés de la personne* définit la mission de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : celle-ci veille au respect des principes de la Charte ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.R.Q., c. P-34.1). Dans l'exercice de ce double mandat, la Commission possède une compétence d'enquête sur toute situation qui paraît constituer un cas de discrimination, d'exploitation d'une personne âgée ou handicapée ou de représailles au sens de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle peut également enquêter lorsqu'elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant soumis à la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou à la *Loi sur les jeunes contrevenants* ont été compromis. Fait à noter, dans tous les cas, la Commission peut enquêter sur réception d'une plainte ou de sa propre initiative.

Au terme de son enquête, si elle estime être en présence d'un cas de discrimination d'exploitation ou de représailles, la Commission peut agir en faveur de la victime devant un tribunal, le plus souvent le forum spécialisé que constitue le Tribunal des droits de la personne. Également, en matière de protection des droits de la jeunesse, la Commission peut s'adresser à un tribunal pour faire constater la lésion des droits d'un enfant et demander les mesures correctrices appropriées.

L'effort de médiation de la Commission peut s'établir à toute étape du processus soit dès la réception de la plainte, en cours d'enquête ou à la suite de l'enquête avant l'audition devant un tribunal. Bien que la nature de l'intervention diffère, comme nous le verrons, autant le volet des droits de la personne que le volet des droits de la jeunesse permettent, et même encouragent, des règlements à l'amiable des conflits.

En vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, les responsabilités de la Commission à ce sujet sont claires. L'article 71 (2) de la Charte s'établit comme suit :

« 71 [La Commission] assume notamment les responsabilités suivantes :

[...]

(2) Favoriser un règlement entre la personne dont les droits auraient été violés ou la personne qui la représente, et la personne à qui cette violation est imputée; »

On constate donc que l'effort de favoriser un règlement à l'amiable des dossiers de plaintes représente une responsabilité légale qui incombe à la Commission. Ceci constitue une particularité intéressante du régime administratif établi par le législateur en matière de respect des droits et libertés de la personne.

La médiation : à quelle étape ?

Mais que signifie l'expression « *favoriser un règlement* » ou, du moins, comment est-elle interprétée par la Commission ? D'abord, la Commission n'a pas restreint l'effort de médiation à une étape précise du traitement des plaintes. À tout moment, avant l'audition devant le Tribunal, la Commission est disposée à faciliter les efforts de règlements à l'amiable des litiges. Au début de l'enquête, lorsque la plainte d'une personne est jugée recevable, une lettre-type est envoyée aux parties afin de leur offrir la possibilité de recourir à la médiation. La personne qui est chargée de l'analyse et du traitement du dossier porte le titre d'enquêteur-médiateur ou enquêtrice-médiatrice et, à cet égard, son

rôle est double. D'une part, elle doit mener l'enquête sur les allégations de discrimination, d'exploitation ou de représailles et, d'autre part, elle doit tenter d'amener les parties à un règlement de leur différend.

Le règlement : nature et confidentialité

Le règlement qui survient doit être à la satisfaction des parties au litige et est constaté par la Commission qui cesse alors d'agir dans le dossier. Le règlement appartient aux parties : si toutes les parties y consentent librement, la Commission ne peut s'y opposer sous prétexte qu'elle n'en apprécie pas la teneur. De la même façon, il doit être clair que la Commission ne peut pas forcer la main des parties pour s'engager dans un processus de médiation. Si une des parties s'y refuse clairement, l'enquête se poursuit et la Commission rend éventuellement une décision de proposer des mesures de redressement en faveur de la victime ou, au contraire, de cesser d'agir dans le dossier.

Une particularité est à souligner : selon l'article 79 de la Charte, le règlement intervenu entre les parties doit être constaté par écrit. Par ailleurs, une autre disposition est susceptible de favoriser la négociation d'un règlement entre les parties. Reprenant un principe de droit établi, l'article 94 de la Charte est ainsi libellé :

« 94. Rien de ce qui est dit ou écrit à l'occasion de la négociation d'un règlement prévue à l'article 78, ne peut être révélé, même en justice, sauf du consentement des parties à cette négociation et au litige. »

Le recours à l'arbitrage

Je voudrais dire également quelques mots sur une autre forme de résolution des conflits offerte par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il s'agit du recours à l'arbitrage. La Commission a d'ailleurs l'obligation de proposer l'arbitrage aux parties, notamment lorsqu'elle constate l'impossibilité d'en arriver à un règlement entre les parties (art. 79, al. 2 de la Charte). Sur demande des parties, le litige est alors référé à un arbitre

siégeant en vertu de la Charte et celui-ci entend les parties et rend une décision finale. Cependant, force est de constater que le recours à l'arbitrage s'avère une solution très peu souvent retenue par les parties pour la simple raison qu'elles doivent en assumer les frais. Pour le plaignant, pour qui les services de la Commission sont gratuits, le recours à l'arbitrage représente donc peu d'attraits.

L'intervention correctrice en droit de la jeunesse

En matière de droits de la jeunesse, les efforts de médiation prendront souvent la forme d'une intervention correctrice pour faire cesser la lésion des droits de l'enfant. Dans le cadre de son enquête, l'enquêteur-médiateur (ou dans les bureaux régionaux de la Commission, le représentant régional) interviendra en faveur de l'enfant de façon à faire modifier la situation à l'origine de la plainte. Bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, d'une médiation directe entre les parties, cette forme d'intervention participe aux modes de résolutions alternatifs des conflits : la situation est réglée, sur une base volontaire et en faveur de l'enfant victime d'une lésion de droits, par la personne ou l'organisme à qui cette lésion est imputée. En vertu des procédures applicables en matière d'enquêtes « jeunesse », l'intervention correctrice est consignée dans un rapport présenté à des membres de la Commission réunis en comité des enquêtes et le dossier est ensuite fermé.

Voilà donc les grandes lignes du cadre concernant la pratique de la médiation à la Commission. Abordons maintenant les conditions dans lesquelles les efforts de médiation s'exercent.

Les conditions d'exercice de la médiation

Les domaines dans lesquels s'exercent les efforts de médiation sont évidemment liés à la nature des plaintes traitées. Ainsi, il est significatif de noter que plus des 2/3 des plaintes de discrimination déposées à la Commission sont liées au domaine de l'emploi. On peut également signaler un effort particulier de la Commission pour les plaintes concernant l'accès au logement. Ainsi, pendant les périodes de pointe de l'année (avril et mai, pé-

riode habituelle de reconduction des baux), une technicienne en information communiquée avec le propriétaire dès la réception de la plainte concernant un refus de logement pour un motif discriminatoire. Cette intervention précoce, avant le début de l'enquête, permet quelquefois de régler le litige à ce stade.

À titre indicatif, en l'an 2000, 222 dossiers de plaintes en vertu de la Charte ont été fermés à la suite d'un règlement entre les parties. De ce nombre, 150 concernaient une plainte liée au monde du travail. De même, 23 dossiers ont été réglés à la suite de l'enquête, après que la Commission ait décidé d'agir en faveur de la victime devant un tribunal. Enfin, en matière de droits de la jeunesse, sur 161 dossiers de plainte fermés en l'an 2000, 45 l'ont été à la suite d'une intervention correctrice réussie au cours de l'enquête. Deux règlements ont été obtenus par la direction du Contentieux, à la suite de l'enquête de la Commission.

Une partie importante du travail de l'enquêteur-médiateur, dans le contexte particulier de notre Commission, consiste à outiller la victime de discrimination en l'invitant à réfléchir sur les résultats attendus de la médiation et en lui présentant différentes alternatives dans les mesures de réparation. Par exemple, dans bien des cas, une demande de lettre d'excuses de la part du mis en cause s'avérera un moyen tout à fait adéquat de réparer l'atteinte à la dignité subie par la victime. On aurait tort de sous-estimer la portée de telles mesures de réparation. En cette matière, l'originalité est de mise afin de présenter aux parties les mesures de réparation qui apparaissent appropriées à chaque cas qui se présente.

Il faut noter, en passant, que plusieurs avocats qui représentent principalement les parties mises en cause abordent cette médiation dans une optique qui se rapproche plus de la négociation traditionnelle et sont très réfractaires à toute mesure qui pourrait entraîner une quelconque reconnaissance de responsabilité. J'insiste sur le fait qu'en matière d'atteinte à des droits fondamentaux, comme le droit de toute personne au respect de sa dignité, d'autres paradigmes s'imposent. Il ne s'agit pas d'une négociation portant sur une

transaction commerciale, mais bien d'une médiation qui touche des aspects extrêmement sensibles d'une personne victime de discrimination, d'exploitation ou de représailles.

Un atout de taille : une solide jurisprudence

Le développement d'un solide corpus jurisprudentiel de la part, notamment, du Tribunal des droits de la personne s'avère un outil de premier plan pour nos enquêteurs-médiateurs et nos enquêtrices-médiatrices. En référant à la jurisprudence concernant des cas similaires, on présente aux parties une bonne mesure de ce qu'un recours judiciaire pourrait donner. Les parties peuvent alors apprécier ces faits dans l'évaluation de ce qu'elles veulent demander ou sont prêtes à accorder. De même, la jurisprudence établit clairement certains principes de droit de la personne qui permettent de répondre aux questions des parties concernant le fond d'un litige.

Le règlement comme outil d'éducation

En lien avec cet élément, se pose une question éthique intéressante : certains dossiers d'enquête présentent des problématiques de discrimination nouvelles et il serait souvent intéressant d'obtenir une décision judiciaire sur le sujet afin d'établir un précédent. Au-delà de cet intérêt, pour la Commission, il faut considérer la situation du point de vue des parties. Souvent, elles ne souhaitent pas se rendre au tribunal et préfèrent régler le litige à l'amiable. Il faut respecter ce choix et assurer le support nécessaire au plan de la médiation, même si on perd une belle occasion de faire avancer le droit sur des questions sociales originales. Les clauses de confidentialité négociées, qui font partie intégrante de la majorité des règlements, empêchent souvent de les utiliser à des fins d'éducation du public. En ces cas, j'estime que la Commission, en vertu de sa mission plus large qui comprend l'éducation aux principes de la Charte, devrait s'aménager, du consentement des parties, la possibilité d'utiliser le règlement, sous une forme dénominalisée, à des fins d'éducation.

Le succès d'une médiation dépend pour beaucoup de la crédibilité et de l'habileté de la personne même du médiateur. Ainsi, tout le personnel concerné a reçu, il y a deux ans, une formation de cinq jours touchant la médiation et offerte par une firme externe, ce qui a constitué une bonne occasion de discussion pour systématiser les pratiques de tous et chacun. Cependant, il faut être conscient que la théorie transmise à cette occasion doit être adaptée à la pratique dans le champ particulier des droits et libertés de la personne. À cet égard, il faut reconnaître l'expertise possédée par le personnel de la Commission sur les concepts de discrimination et des autres aspects relatifs aux droits fondamentaux.

Certaines difficultés rencontrées...

En ce qui concerne les contraintes, il faut noter une certaine confusion qui peut résulter du double rôle tenu par l'enquêteur-médiateur. Au cours de la médiation, certaines parties peuvent être hésitantes à divulguer toute l'information qui favoriserait un règlement puisque, en cas d'échec de la médiation, la personne responsable du dossier reprend alors son « chapeau » d'enquêteur et peut utiliser l'information divulguée à l'encontre de la partie qui l'a transmise (ce qui apparaît contraire à un principe reconnu en médiation). Cette double fonction, si elle permet, comme nous le croyons, une meilleure utilisation de nos ressources, a le défaut de poser quelquefois un obstacle à la réussite de la médiation. Chose certaine, elle exige un bon effort d'adaptation de la part des parties qui doivent bien comprendre les spécificités de ce double rôle d'enquête et de médiation. La Commission s'interroge sur cet aspect car d'autres commissions de droit à travers le Canada ont pallié cette difficulté du « double chapeau » en dissociant clairement les processus par la fixation d'étapes précises ou même la mise sur pied d'équipes chargées spécifiquement de la médiation.

Compte tenu de la spécificité des plaintes à la Commission, qui s'attachent à des aspects intimes des victimes, celles-ci nous arrivent souvent avec une bonne dose d'émotions négatives qu'il faut prendre le temps de désamorcer pour intervenir ensuite plus efficacement. Dans plusieurs cas, la personne présente une situation personnelle complexe où l'aspect de la discrimination est inextricablement lié à d'autres problématiques. Il est im-

portant, dans ces cas, de définir avec la victime le cadre d'intervention, ce sur quoi la Commission peut agir, pour ne pas créer des attentes qui ne pourraient être comblées. Notre expérience pratique nous enseigne qu'il est primordial de revenir très souvent au mandat de la Commission afin d'éviter le piège, dans certains cas, de verser carrément dans le travail social ou proprement psychologique. De même, il nous faut encore développer une sensibilité afin d'adapter nos services pour tenir compte des caractéristiques de notre clientèle. Par exemple, comme plusieurs organisations publiques, l'écrit est omniprésent tout au cours du processus, ce qui peut être problématique pour une partie non négligeable des gens qui requièrent nos services et qui éprouvent de sérieux problèmes de lecture et d'écriture. Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que le Québec compte près de 900 000 personnes qualifiées d'analphabètes fonctionnels.

Quelques détails pratiques

Enfin, il est important de développer des outils pour favoriser le déroulement de la médiation. Ainsi, au bureau des enquêtes de Montréal une salle spécialement configurée est à la disposition du personnel pour les séances de médiation. Une table ronde permet d'éviter une confrontation face à face. Une lumière plus tamisée incite au calme. Des stores permettent d'assurer l'intimité. Certaines enquêtrices-médiatrices vont jusqu'à mettre en sourdine de la musique classique... Ce sont là divers détails qui peuvent faire la différence dans nos efforts pour rapprocher les parties.

En conclusion, je voudrais rappeler ma conviction profonde à l'effet que le règlement d'un litige par le biais de la médiation représente le mode de résolution de conflit qui permet d'atteindre la solution la plus satisfaisante. En permettant aux parties de se parler, de s'écouter surtout, d'exposer leurs motivations et leurs perceptions, on établit les bases d'un véritable dialogue qui permet souvent de réparer, du mieux possible, l'atteinte aux droits subie par la victime, de tourner la page sur le passé et de regarder résolument et pacifiquement vers l'avenir en reprenant confiance en elle-même.

Merci de votre attention.