

**LE RÔLE ET LA JURIDICTION DE LA COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE
EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE**

par Béatrice Vizkelety, B.A., B.C.L., LL.M.

Allocution présentée à la Conférence « *Droits des personnes, Droit des États* »,
organisée par l'Association du Barreau canadien – Division Québec (ABCQC)
et tenue à Montréal le 18 avril 2002

INTRODUCTION

Je désire remercier les organisateurs du Comité égalité de l'Association du Barreau Canadien – Division Québec (ABCQC) de cette invitation pour vous parler d'un sujet qui suscite, depuis quelques récents jugements de la Cour d'appel, beaucoup d'intérêt et des débats sur « *Le rôle et la juridiction de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière administrative.* »

D'entrée de jeu, il y a lieu de distinguer entre cette question et une autre, plus large, qui porte sur la compétence des tribunaux administratifs en matière de Chartes. Cette dernière question a déjà été tranchée par la Cour suprême du Canada, il y a quelques années, lorsqu'elle a reconnu la compétence des tribunaux administratifs pour se prononcer sur l'interprétation et l'application des chartes, à condition que le tribunal ait (1) compétence sur l'intéressé, (2) compétence sur l'objet du litige (3) et compétence pour accorder la réparation demandée.¹ Se fondant sur une *analyse fonctionnelle et structurelle*, la Cour affirmait encore tout récemment qu'il s'agit essentiellement d'établir si le législateur entendait conférer au tribunal le pouvoir d'interpréter et d'appliquer les chartes : « *Lorsque cette intention n'est pas indiquée expressément, elle peut être inférée de l'économie de la loi habilitante du tribunal en question, des pouvoirs conférés à celui-ci, des fonctions qu'il exerce et du contexte global dans lequel il exerce ses activités en vertu de la loi.* »²

Ce principe étant établi - et abondamment commenté³ - mon intention est de discuter plus particulièrement du rôle de la Commission, sa juridiction et ses pouvoirs en cas d'atteinte aux droits reconnus dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec⁴ en matière administrative. À ces fins, j'examinerai d'abord la juridiction de la Commission de faire enquête et s'adresser à un tribunal suite à une décision de l'administration (I), sa juridiction pour faire enquête suite à une décision défavorable d'un tribunal administratif (II) et, enfin, son rôle et pouvoirs d'agir comme intervenante dans un litige (III).

¹ *R. c. 974649 Ontario Inc. (Dunedin Construction)*, 2001 CSC 81; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570.

² L'affaire *Dunedin*, *ibid.*, para. 72 et 73.

³ Voir, notamment, DELISLE, Claire, *Les arguments de la Charte : un pouvoir ou une contrainte additionnelle pour les tribunaux administratifs ?* LIPPEL, Katherine, La Charte et les tribunaux administratifs : enjeux dans les domaines du droit social et du travail, Actes de la 3^e journée en droit social et du travail, UQAM, (Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 1992) 37; MARCEAU, Georges, *Les droits de la personne devant les tribunaux administratifs : la personne d'abord*, dans Lippel, La Charte et les tribunaux administratifs : enjeux dans les domaines du droit social et du travail 69; SCHABAS, William A., *La Charte et les tribunaux administratifs : avantages et inconvénients*, Lippel, La Charte et les tribunaux administratifs : enjeux dans les domaines du droit social et du travail 83; VILLAGGI, Jean-Pierre, *Les tribunaux administratifs et la mise en oeuvre des dispositions de la Charte canadienne – La démarche de la Cour suprême et son effet sur le statut des décideurs*, Lippel, La Charte et les tribunaux administratifs : enjeux dans les domaines du droit social et du travail 1.

⁴ L.R.Q., c. C-12.

I- LE POUVOIR DE LA COMMISSION DE FAIRE ENQUÊTE ET DE S'ADRESSER À UN TRIBUNAL SUITE À UNE DÉCISION DE L'ADMINISTRATION

1. La législation

La mission et les responsabilités de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sont énoncées aux articles 57 et 71 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12. Ainsi, la Commission a pour *mission* notamment de «*veiller au respect des principes énoncés dans la [...] Charte*». ⁵ Elle a comme fonction d'assurer «*par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la [...] Charte*». ⁶

Les principes énoncés dans la *Charte* québécoise, influencés par le droit international, ⁷ portent sur les Libertés et droits fondamentaux ⁸, le Droit à l'égalité ⁹, les Droits politiques ¹⁰, les Droits judiciaires ¹¹ ainsi que les Droits économiques et sociaux. ¹² C'est toutefois en cas d'atteintes au droit à l'égalité, c'est-à-dire en cas de discrimination ou de harcèlement, ou encore en cas d'exploitation, que la Commission peut exercer ses pouvoirs d'enquête. ¹³ Les membres de la Commission et de son personnel ont, aux fins d'une enquête, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. ¹⁴ C'est également dans de tels cas que la Commission possède le pouvoir d'intenter une poursuite judiciaire en faveur d'une personne ou d'un groupe de personnes afin d'obtenir les mesures de redressement qu'elle estime appropriées. ¹⁵

⁵ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 57.

⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 71, premier alinéa.

⁷ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée le 10 décembre 1948, N.U. A/810 (1948); *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté le 16 décembre 1966, (1976) 999 R.T.N.U. 171, ratifié par le Québec le 21 avril 1976; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté le 16 décembre 1966, (1976) 993 R.T.N.U. 3, ratifié par le Québec le 21 avril 1976. Voir, à ce sujet, SCHABAS, William A., et TURP, Daniel, *Droit international canadien et québécois des droits et libertés*, 2^e édition, (Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 1998, 297 et suivants.

⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 1 à 9.

⁹ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 10 à 20.

¹⁰ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 21 et 22.

¹¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 23 à 38.

¹² *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 39 à 48. À ce sujet, voir BOSSET, Pierre, *Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise ?* (1996), 75 Revue du Barreau Canadien 583.

¹³ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 71, 2^e alinéa, 4^o.

¹⁴ L.R.Q., c. C-37. *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 68.

¹⁵ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 80.

Par ailleurs, contrairement à ce que l'on retrouve dans la *Charte canadienne*, le droit à l'égalité inscrit dans la *Charte* du Québec n'est pas un droit autonome,¹⁶ il faut que l'atteinte soit non seulement fondée sur un des motifs énumérés à l'article 10, elle doit également être liée à *l'exercice d'un droit*,¹⁷ y compris le droit à la non-discrimination dans le logement, en emploi, dans l'accès à des lieux publics, ou encore l'accès à des biens et services ordinairement offerts au public.¹⁸

En ce qui concerne les services offerts par l'État, l'article 12 de la *Charte* est particulièrement pertinent :

Art. 12. *Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public.*

Quant à l'article 13 de la *Charte* québécoise, il prévoit que « *Nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination. Une telle clause est sans effet.* »

2. La jurisprudence

a) Le droit substantif - principes généraux

Ce qu'est un « *service ordinairement offert au public* »¹⁹ a été examiné de près par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Berg*²⁰ et *Gould*²¹. Même s'il s'agit de l'interprétation de lois sur les droits de la personne émanant d'autres juridictions, les principes sont suffisamment semblables pour nous permettre de les appliquer à l'article 12 de la *Charte* québécoise.²²

Ainsi, dans l'affaire *Berg*, le juge Lamer, alors juge en chef, a déclaré qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre la discrimination exercée pour fins d'admissibilité à un bien ou services et celle exercée une fois le service accordé : « *j'estime que la distinction entre la discrimination exercée au cours du processus d'admission et celle exercée dans la fourniture d'un logement, de*

¹⁶ CARON, Madeleine, *Les concepts d'égalité et la discrimination dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, dans Développements récents en droit administratif (1993), Formation permanente (Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 1993), 39; MOREL, André, *L'originalité de la Charte québécoise en péril*, dans Développement récents en droit administratif (1993), Formation permanente (Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 1993), 65.

¹⁷ *Ford c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712. Il faut donc établir que la distinction, exclusion ou préférence « a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne. » : *C.S.R. de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525 et *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

¹⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 11 à 19.

¹⁹ Cette question est examinée en profondeur dans TESSIER, Hélène, *Les articles 12 et 13 de la Charte, ces méconnus : quand le droit privé rencontre le droit public*, dans Les 25 ans de la Charte québécoise (2000) 119, Formation permanente (Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 2000), 121-122.

²⁰ *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353.

²¹ *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571.

²² Voir, à cet égard, l'approche suivie dans *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279.

services et d'installations envers ceux qui ont déjà été admis n'est pas convaincante et est contraire à l'objet des lois en matière de droits de la personne. »²³

La Cour suprême a également reconnu, dans cette même affaire, que l'expression « *public* » ne vise pas seulement les services offerts à l'ensemble des citoyens, elle peut fort bien s'appliquer à un public restreint, défini au moyens de critères d'admissibilité :

*Je rejetterais donc toute définition du mot « public » qui refuse de reconnaître qu'un logement, des services ou des installations ne seront toujours offerts qu'à un sous-ensemble du public. Les étudiants admis à une université ou à une école au sein de l'université, ou les personnes qui passent des contrats d'assurance avec un assureur public, ou les gens qui ouvrent des comptes dans des institutions financières deviennent le « public » en ce qui concerne ces services. Chaque service a son propre public et, une fois que ce « public » a été défini au moyen de critères d'admissibilité, la Loi interdit d'établir des distinctions au sein de ce public.*²⁴

Les tribunaux au Québec et ailleurs au Canada ont reconnu que peuvent constituer des biens ou services offerts au public :

- émission d'un permis de conduire;²⁵
- immatriculation des véhicules automobiles;²⁶
- prestations d'assurance-emploi;²⁷
- prestations d'aide sociale;²⁸
- prestations de santé et sécurité au travail;²⁹
- régimes de retraite;³⁰
- services éducatifs;³¹
- services éducatifs offerts par une école privée;³²

²³ L'affaire *Berg*, *supra* note 20.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Grismer (British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)) c. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868.

²⁶ *O'Neill c. Ontario* (1994) 27 C.H.R.R. D/405.

²⁷ *Canada c. Canada et Gonzalez*, (1997) 32 C.H.R.R. D/89.

²⁸ *Saskatchewan Human Rights Commission and Chambers v. Saskatchewan Department of Social Services* (1988), 9 C.H.R.R. D/5181 (Sask. C.A.).

²⁹ *Nova Scotia Workers' Compensation Board c. O'Quinn (No.1)* (1995), 27 C.H.R.R. D/146 (C.A.); *Workers' Compensation Board c. Saskatchewan* (1999), 34 C.H.R.R. D/400 (C.A.).

³⁰ *Macneil c. Nova Scotia (Dept. of Finance)* (1997), 35 C.H.R.R. D/97.

³¹ *Ross c. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 R.C.S. 826; *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne*, [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.); *Commission scolaire régionale Chauveau c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1994] R.J.Q. 1196 (C.A.); *Johnson c. Commission scolaire Lester B. Pearson*, [2000] R.J.Q. 1961 (C.A.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Lalonde) c. Commission scolaire des Draveurs*, (1999) 36 C.H.R.R. D/372 (T.D.P.Q.)

- obtention de permis de chasse ou de construction;³³
- bourses d'études du Conseil de recherche en sciences sociales (C.R.S.H.),³⁴
- programme de stage;³⁵
- programme d'aide aux personnes handicapées;³⁶
- direction de l'état civil et changement de nom;³⁷
- traitement d'une demande de résidence permanente;³⁸
- services et privilèges offerts par un hôpital;³⁹
- droit à l'assistance d'un interprète devant la Régie du logement;⁴⁰
- programme de remboursement de la taxe d'huile.⁴¹

On peut aussi concevoir des situations où un acte ou décision administrative aura également des répercussions sur un autre domaine d'activités, tel par exemple l'emploi. Pensons notamment à l'octroi ou la suspension d'un permis d'enseignement ou encore à la suspension de privilèges de pratique d'un médecin par un hôpital.⁴²

Rappelons enfin que le Gouvernement ne peut prétendre à une immunité face aux dispositions contenues dans la *Charte* : « *La Charte lie l'État.* »⁴³

b) *Les jugements récents de la Cour d'appel – Compétence de la Commission et du Tribunal des droits de la personne*

Depuis quelques temps, les poursuites judiciaires entreprises par la Commission en matière administrative font toutefois l'objet d'importants débats, initiés surtout par le Procureur général du Québec, quant au rôle et la juridiction des organismes spécialisés créés pas la *Charte* québécoise.

³² *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Angrignon) c. Collège Notre-Dame-du-Sacré-Cœur (No.1)*, (1990) 12 C.H.R.R. D/149, inf. par la Cour d'appel dans un jugement du 5 décembre 2001.

³³ *McLoughlin c. British Columbia (Ministry of Environment, Lands and Parks)* (1999), 36 C.H.R.R. D/306; *Raphaël c. Montagnais du Lac St-Jean Band* (1995), 23 C.H.R.R. D/259.

³⁴ *Arnold c. Canada* (1996), 30 C.H.R.R. D/134 (C.F.); *Chiang v. Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada* (1992), 17 C.H.R.R. D/63 (Can.Trib.).

³⁵ *Nixon c. Vancouver Rape Relief Society (No.2)* (2002), CHRR Doc. 02-009, 2002 BCHRT 1.

³⁶ *Ontario (Human Rights Commission) v. Ontario (Ministry of Health)* (1994), 21 C.H.R.R. D/259 (C.A.Ont.).

³⁷ *Bewley c. Ontario* (1997), 31 C.H.R.R. D/218.

³⁸ *Menghani v. Canada (Employment and Immigration Comm.)* (1992), 17 C.H.R.R. D/236 (Can.Trib.); *Anvari v. Canada (Employment and Immigration Commission)* (1991), 14 C.H.R.R. D/292 (Can. Rev. Trib.)(Demande en vue d'obtenir le statut d'immigrant reçu).

³⁹ *Sinha c. Eastern Shore Memorial Hospital* (1996), 25 C.H.R.R. D/263.

⁴⁰ *Centre de la communauté sourde du Montréal Métropolitain inc. c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.); (1996) 29 C.H.R.R. D/105.

⁴¹ *Woolhouse v. Saskatchewan (Dept. of Finance)* (1996), 25 C.H.R.R. D/424 (Sask. Bd.Inq.).

⁴² *Sinha, supra note 39. Montambault c. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, REJB 2001-23081 (C.A.).

⁴³ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 54.

Le *premier* point de divergences porte sur la compétence de la Commission et celle du Tribunal des droits de la personne d'agir lorsque la discrimination invoquée tire sa source d'une disposition législative ou réglementaire. Compte tenu du fait qu'on peut très souvent établir un lien quelconque entre le refus du fonctionnaire ou de l'autorité administrative d'accorder une indemnité, prestation ou permis, d'une part, et une disposition de sa loi habilitante ou d'une norme réglementaire, d'autre part, on comprendra qu'une telle restriction pourrait sérieusement limiter le pouvoir de la Commission d'agir en matière administrative.

Le *deuxième* point porte plutôt sur le *forum* approprié pour contester le caractère discriminatoire d'une politique ou décision de l'administration publique. En particulier, le régime législatif prévu dans la *Charte* peut-il être subordonné à la règle de l'exclusivité des tribunaux administratifs, dont la CAS (maintenant le TAQ) et les tribunaux d'arbitrage de griefs ?

La Cour d'appel vient, tout récemment, de rendre plusieurs jugements portant entre autres sur les deux points que nous venons de mentionner et qu'il convient maintenant d'examiner : *P.G.Q. c. Ville de Candiac* 500-09-009707-001 (*Candiac*);⁴⁴ *P.G.Q. c. Commission des droits de la personne et des droits de la personnes (Charette)*;⁴⁵ *P.G.Q. c. Yves-Bernard Bleau* 500-09-007479-983 (*Bleau*)⁴⁶ et *P.G.Q. et CSQ et al. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*.⁴⁷

- i) *Compétence de la Commission pour contester la validité d'une loi ou d'un règlement contraire à la Charte*

Ville de Candiac

C'est dans l'affaire *Ville de Candiac*, portant sur l'interprétation et de l'application de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* (LDMI), que la Cour d'appel a eu l'occasion de se pencher sur la première question relative à la compétence de la Commission pour contester la validité d'une loi. Cette loi exige le paiement d'un droit de mutation par l'acheteur à la suite de la vente d'un immeuble, une exonération du paiement étant toutefois prévue en faveur des «conjoints». Au moment des événements, la LDMI définissait les «conjoints» comme étant des personnes de sexe opposé excluant ainsi de l'exemption les personnes de même sexe. Agissant en faveur de deux femmes, conjointes de fait depuis plusieurs années, la Commission a déposé une demande devant le Tribunal des droits de la personne pour contester le caractère discriminatoire de la disposition.

Les questions qui découlent de l'exception déclinatoire *ratione materiae* du PGQ étaient les suivantes : 1) Est-ce que la Commission peut demander au Tribunal de constater que cette disposition législative (l'article 20 alinéa 2 de la LDMI) déroge à la Charte et par ce fait est inopérante

⁴⁴ *P.G.Q. c. Ville de Candiac*, 500-09-009707-001, jugement rendu le 1^{er} mars 2002, par Deschamps, Delisle et Nuss J.C.A.

⁴⁵ *P.G.Q. c. Commission des droits de la personne agissant en faveur de Caroline Charette*, 500-09-010501-013, jugement rendu le 1^{er} mars 2002, par Deschamps, Delisle et Nuss J.C.A.

⁴⁶ *P.G.Q. c. Yves-Bernard Bleau*, 500-09-007479-983, jugement rendu le 1^{er} mars 2002, par Deschamps, Delisle et Nuss J.C.A.

⁴⁷ *P.G.Q. et CSQ et al. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 500-09-010164-002, jugement rendu par la Cour d'appel du Québec le 28 février 2002, par Rousseau-Houle, Baudouin et Robert (dis.) J.C.A.

ou non opposable aux plaignantes ? 2) Est-ce que le Tribunal a compétence pour entendre une telle demande ?

Se fondant sur l'approche « fonctionnelle et structurelle », discutée plus haut, la Cour d'appel a examiné le processus de nomination des commissaires ainsi que le degré de spécialisation exigée, conditions qui font en sorte « qu'une certaine indépendance est assurée aux membres de la Commission »⁴⁸. De plus, la mission et les fonctions générales de la Commission amènent la Cour à conclure :

*Les fonctions générales de la Commission en font aussi un forum privilégié par le législateur pour les problèmes relatifs aux droits de la personne. En fait, la Commission est l'organisme désigné par la loi en cette matière. Il n'est donc pas nécessaire de pousser très loin l'analyse fonctionnelle pour conclure que le législateur a voulu doter la Commission de larges pouvoirs en matière de droits et libertés de la personne.*⁴⁹

La Cour estime de surcroît que certains articles de la *Charte* permettent de conclure à l'existence d'un pouvoir explicite pour intervenir en la matière, compte tenu du principe de la primauté des droits énoncé à l'article 52 de la *Charte*.⁵⁰ L'article 52 dispose :

Art. 52. *Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.*

La Cour d'appel rejette ainsi les arguments du PGQ qui prétendait qu'en l'absence d'une disposition expresse, la Commission n'avait qu'un pouvoir de recommandation.⁵¹ De plus, la substance du litige n'est pas modifiée selon la source de la discrimination et, selon la Cour d'appel, le pouvoir d'adresser une demande à un tribunal est « une mesure par excellence » pour assurer le respect des principes contenus dans la *Charte*.⁵²

Constatant que le rôle confié à la Commission par le législateur est « plus large que la simple promotion des principes de la Charte » et qu'elle doit aussi « assurer le respect de ces principes », la Cour conclut que :

⁴⁸ L'affaire *Ville de Candiac*, *supra* note 43, para. 35-37.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 40.

⁵⁰ L'interprétation restrictive proposée par le PGQ aurait eu l'effet curieux de permettre à tout autre tribunal judiciaire et administratif d'interpréter et d'appliquer l'article 52 de la *Charte*, à l'exception de la Commission et du Tribunal des droits de la personne, les deux organismes spécialisés pour assurer le respect du droit à l'égalité reconnu par la *Charte*. Dans *Charette*, le juge Brossard notait en première instance, au paragraphe 44 :

De plus, considérant les conséquences d'une interprétation restrictive de l'article 71 de la Charte sur le champ de compétence du Tribunal, il est pour le moins difficile de comprendre comment le législateur aurait eu l'intention implicite de faire du Tribunal des droits de la personne, le seul forum judiciaire québécois à ne pas pouvoir déclarer inopérante une disposition législative contraire à la Charte en vertu de l'article 52.

⁵¹ *Supra*, note 43, para. 41.

⁵² *Ibid.*, para. 44-45.

[L]e législateur a, implicitement sinon explicitement, accordé à la Commission le pouvoir de s'adresser à un tribunal pour contester la validité d'une disposition législative qui déroge à la Charte. L'économie de cette loi habilitante impose une telle conclusion.⁵³

Quant au Tribunal des droits de la personne, ce dernier ne jouit pas d'une compétence exclusive en matière d'égalité : la Commission peut aussi bien choisir de saisir les tribunaux de droit commun que le Tribunal spécialisé créé par la Charte.⁵⁴ En l'espèce, la Cour constate « *que la compétence du Tribunal est ici tributaire de sa saisine par la Commission* »⁵⁵ et conclut que le Tribunal des droits de la personne a le pouvoir requis pour entendre le litige et éventuellement « *constate[r] la dérogation d'une disposition législative à la Charte et la déclare[r] inopposable aux plaignantes.* »⁵⁶

À l'instar des autres tribunaux administratifs, les pouvoirs du Tribunal des droits de la personne se limitent toutefois à une déclaration d'inopposabilité à l'égard du plaignant : il ne peut déclarer l'invalidité *erga omnes* d'une loi. Pour obtenir une telle conclusion, la Commission doit plutôt s'adresser à la Cour supérieure :

Si la question est soulevée devant la Cour supérieure, la demande peut être une déclaration d'invalidité. Un tribunal administratif ayant des pouvoirs quasi judiciaires, comme le Tribunal des droits de la personne, n'a pas la compétence pour déclarer une loi invalide. Il peut cependant constater qu'une disposition législative déroge à la Charte et est ainsi inopposable à l'égard d'un plaignant.⁵⁷

Est-ce que cela signifie que la Commission peut toujours saisir le Tribunal des droits de la personne lorsque ce tribunal lui paraît le meilleur forum pour obtenir les mesures de redressement qu'elle estime appropriées ? C'est la question à laquelle la Cour d'appel répond dans l'affaire *Charette*.

ii) Compétence exclusive de la CAS (maintenant le TAQ)

L'affaire Charette

Dans cette affaire, la Commission a poursuivi le gouvernement en alléguant que le ministère de la Sécurité du revenu avait exercé de la discrimination fondée sur le sexe et la grossesse à l'égard de madame Charette en refusant de lui verser des prestations en vertu du *Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail* (APPORT) pendant son congé de maternité. Estimant que l'exclusion est dictée par la loi, le PGQ présente une requête en irrecevabilité qui est rejetée par le juge Simon Brossard du Tribunal des droits de la personne et la Cour supérieure⁵⁸.

⁵³ *Ibid.*, para. 56.

⁵⁴ *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108.

⁵⁵ L'affaire *Ville de Candiac*, *supra* note 43, para. 69.

⁵⁶ *Ibid.*, para. 72.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 67.

⁵⁸ Dans un jugement du 13 mars 2000, *Québec (Com. des droits de la personne et des droits de la jeunesse) et Charette c. Québec (Procureure générale)*, (2000) 39 C.H.R.R. D/508 (T.D.P.Q.) et confirmé par la Cour supérieure le 7 décembre 2000, (Rayle, J.C.S.).

L'affaire *Charette* soulève deux questions en ce qui a trait à la compétence de la Commission et du Tribunal : 1) La Commission a-t-elle compétence pour présenter au Tribunal des droits de la personne une demande contestant la validité d'une disposition législative eu égard à la Charte et le Tribunal a-t-il juridiction pour décider de la demande ? 2) Est-ce que la CAS a la compétence exclusive pour trancher la question en litige de sorte que le Tribunal n'a aucune compétence ?

La Cour répond à la première question par l'affirmative, compte tenu du jugement rendu le même jour par la Cour dans *Ville de Candiac*.

La Cour se penche ensuite sur l'étendue de la compétence de la CAS, organisme décisionnel et « hautement spécialisé » qui jouit, à l'égard de certaines matières, d'une compétence exclusive :

Dans Bleau, un arrêt déposé ce jour et qui fait partie des six pourvois qui ont été réunis pour audition, la Cour se penche sur l'étendue de la compétence de la CAS dans le contexte d'un appel en vertu de l'article 188 de la Loi sur le régime de rentes Québec. La Cour y conclut que :

suivant la jurisprudence, la CAS constitue un organisme décisionnel hautement spécialisé qui jouit, à l'égard des matières énumérées à l'article 21 de sa loi constitutive, d'une compétence exclusive.

En vertu des articles 21 de sa loi et 81 LSR, la CAS a compétence exclusive pour entendre les contestations des décisions administratives. Dans l'exercice de ce pouvoir, la CAS peut interpréter et appliquer la Charte car elle a le pouvoir de décider « toute question de faits ou de droit ». Elle a le pouvoir de déclarer inopposable une disposition de la LSR qui contrevient à la Charte. Cependant, puisque l'interprétation et l'application de la Charte ne relèvent pas de son domaine de spécialisation, il s'ensuit que la norme de contrôle d'une décision qu'elle rend quant à ce sujet est plus souple.⁵⁹

En terminant, la Cour d'appel conclut que madame Charette n'avait à sa disposition qu'un seul recours possible, celui de présenter une demande en révision et éventuellement un appel à la CAS, aujourd'hui le TAQ. Au paragraphe 31 du jugement on peut lire :

Que madame Charette présente une demande en révision et éventuellement un appel à la CAS, ou qu'elle ne le fasse pas, il n'y a aucune autre instance décisionnelle à laquelle elle peut s'adresser pour contester la validité de la décision de la personne désignée par le ministre. En d'autres termes, elle n'a pas le choix de s'adresser soit à la CAS, soit au Tribunal ou encore, d'épuiser son recours à la CAS et ensuite, si elle ne réussit pas, de procéder devant le Tribunal. Son seul recours, vu la compétence exclusive accordée à la CAS, est de suivre la procédure qui conduit éventuellement à une décision par la CAS (maintenant remplacée par le Tribunal administratif du Québec). (Mes soulignements)

La demande est donc rejetée. Concrètement, si le jugement devient définitif, madame Charrette perd son recours.

⁵⁹ L'affaire *Charette*, supra note 44, para. 26 et 27.

L'affaire des enseignants

Dans un autre jugement, rendu la veille, la Cour d'appel conclut, par voix majoritaire, à l'exclusivité de l'arbitrage. Dans l'affaire CSQ,⁶⁰ il a donc été décidé que la compétence du Tribunal des droits de la personne doit céder le pas devant la compétence exclusive de l'arbitre de griefs.⁶¹ Dans cette affaire, la Commission conteste une disposition négociée et agréée par les parties à l'échelle nationale au cours du printemps 1997. À cette époque, l'échelle de traitement des enseignants comportait 15 échelons dans lesquels ils étaient intégrés selon l'expérience reconnue pour chacun d'entre eux. L'Accord intervenu entre les parties négociantes modifiait ces règles en ne reconnaissant plus, aux fins d'avancement dans l'échelle, l'année d'expérience 1996-1997. La Commission prétend que la mesure comporte des effets discriminatoires sur les enseignantes et enseignants moins expérimentés et plus jeunes puisque, n'ayant pas encore atteint le sommet de l'échelle au cours de l'année 1996-1997, ils doivent assumer de manière disproportionnée le coût de réduction de la main-d'œuvre de 21,9 millions agréé entre les parties signataires de l'Accord.

Parlant au nom de la majorité, la juge Rousseau-Houle, se fonde sur l'un des critères retenus par la Cour suprême du Canada dans *Weber et Régina Police*, soit « l'essence du litige », pour conclure au paragraphe 101 :

L'essence du litige porte sur la rémunération et sur la prise en compte de l'expérience acquise au cours de l'année scolaire 1996-1997 aux fins d'établir cette rémunération. Ces questions sont à la base même du contrat et des conditions de travail et relèvent expressément du champ d'application de la convention collective.

Et, plus loin :

Si on revient aux arrêts Regina Police et Weber, il me paraît que puisque le législateur québécois n'a pas entendu conférer au Tribunal une compétence exclusive, le principe de l'exclusivité arbitrale doit être reconnu puisque le litige découle essentiellement de l'application de la convention collective et que le régime du Code du Travail est apte à régir tous les aspects des rapports entre les parties dans le cadre des relations du travail.⁶²

À mon avis, cette conclusion repose sur une fausse prémisse que l'on retrouve au para. 107 :

Ce n'est que si le législateur a expressément exclu la compétence exclusive de l'arbitre ou du Tribunal du travail en confiant une matière donnée à un autre tribunal spécialisé que la priorité de ce dernier tribunal sera reconnue. C'est ce qui ressort de l'arrêt Regina Police. (Mes soulignements)

⁶⁰ P.G.Q. et CSQ et al. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 46.

⁶¹ Voir à ce sujet BOURDEAU, Pierre-Yves, *La compétence d'enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : problèmes d'avenir ou avenir de problèmes !, Développements récents en droit administratif et constitutionnel* (2002), Formation permanente Barreau du Québec (Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 2002) 1.

⁶² L'affaire CSQ, *supra* note 46, para. 127.

Il ne faut pas confondre le contexte factuel dans lequel *Régina police* a pris naissance et les principes qui sous-tendent le jugement de la Cour suprême. L'exclusion expresse de la compétence exclusive de l'arbitre ne constitue pas, à mon avis, un des critères du jugement de la Cour suprême et la Cour d'appel semble ici ajouter un nouvel élément à ceux retenus par la Cour suprême dans *Weber* et *Régina police*. Par ailleurs, ce critère ne peut expliquer les divergences entre l'approche retenue par la Cour d'appel du Québec comparativement à celle que l'on retrouve ailleurs au Canada. En effet, tant la Cour d'appel de la Saskatchewan⁶³ que la Cour d'appel de l'Ontario⁶⁴ reconnaissent la compétence des tribunaux des droits de la personne, même s'il existe un recours devant l'arbitre de griefs.

Tout en émettant des réserves liées au «*morcellement de [la] compétence*» du Tribunal des droits de la personne, le juge Baudouin souscrit à l'opinion de la juge Rousseau-Houle.⁶⁵ Pour sa part, le juge Michel Robert, dissident, aurait rejeté l'appel et confirmé la compétence du Tribunal des droits de la personne à entendre le présent litige en se fondant sur les critères de *Weber* et *Régina police* :

En conclusion, l'essence du litige ne relève pas de l'interprétation et de l'application de la convention collective. De plus, un régime complet et spécifique a été créé par le législateur pour traiter des cas de discrimination notamment en matière d'emploi. La compétence exclusive de l'arbitre n'exclut donc pas, en l'espèce, la compétence du Tribunal des droits de la personne.

Selon la juge Rousseau-Houle, la *Charte* canadienne, et partant la *Charte* québécoise, ne sont pas censées «*provoquer un bouleversement du système judiciaire canadien*». ⁶⁶ Elle ajoute qu'il ne faut pas porter atteinte au régime législatif complet destiné à régir tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations du travail. ⁶⁷ On peut se demander si cette inquiétude est fondée étant donné le système qui est en place depuis plus de 25 ans, au Québec et ailleurs au Canada, période pendant laquelle nous avons été témoins d'une coexistence – fructueuse⁶⁸ – des régimes applicables respectivement en matière des droits de la personne et en matière de relations du travail.

⁶³ *Cadillac Fairview Corp. Ltd. c. Saskatchewan (Human Rights Comm.)*, (1999) 34 C.H.R.R. D/133 (Sask. C.A.).

⁶⁴ *Thomas c. Ontario Human Rights Commission*, jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario le 29 octobre 2001 (McMurtry, Abella et MacPherson) et *Ontario Human Rights Commission et Naraine c. Ford Motor Company of Canada Ltd.*, jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario en date du 14 décembre 2001 (Abella, Catzman et Sharpe, J.J.A.).

⁶⁵ *Ibid.*, para. 139.

⁶⁶ *Ibid.*, para. 104.

⁶⁷ *Ibid.*, para. 106.

⁶⁸ Les tribunaux, y compris la Cour suprême du Canada, ont rendu plusieurs jugements importants en matière des droits de la personne dans des causes, venant du milieu syndiqué, qui ont d'abord été plaidées devant un board of inquiry ou tribunal des droits de la personne : la discrimination fondée sur la grossesse dans les avantages sociaux (*Brooks*), l'interdiction d'exclure d'un contrat de travail l'application des lois sur la non-discrimination (*Etobicoke*), le droit à un salaire égal pour un travail équivalent (*SFPC*) et (*Université Laval*); le développement du concept de l'effet discriminatoire et du droit à l'accommodement raisonnable (*Bhinder* entendu en même temps que l'affaire *O'malley*, et *Dairy Pool*) et l'obligation d'accommodement raisonnable des syndicats (*Renaud*). De plus, la notion de la *discrimination systémique* qui protège contre la discrimination institutionnelle à l'égard des groupes protégés par les chartes, et les principes qui

À la différence de l'approche retenue, du moins implicitement, par la Cour d'appel dans *Charte* et *Bleau* qui reconnaît le pouvoir de la Commission d'agir devant le TAQ, le rôle de la Commission devant l'arbitre de griefs est moins évident. Cela amène un premier constat quant aux effets secondaires de ces jugements : l'asymétrie du nouveau régime proposé. En effet, s'il est vrai que dans certains cas la Commission pourra après enquête envisager la possibilité de s'adresser devant le tribunal exclusif, tel par exemple le TAQ, dans d'autres cas, une telle option présentera des difficultés majeures sinon insurmontables. Il est peu probable que la Commission puisse, sauf circonstances particulières, agir devant un arbitre de griefs, surtout lorsque le syndicat est également visé par la plainte.

Ce ne sont pas, à mon avis, les seuls effets de l'application de la règle de l'exclusivité. En effet, nous constatons un impact, en cascade, sur d'autres aspects du régime créé par la *Charte* : i) une nouvelle obligation d'épuiser les recours dont dispose une personne avant de porter plainte à la Commission; ii) conséquence sur le droit à une enquête, et iii) contraintes externes quant aux mesures de redressement qui peuvent être envisagées par la Commission.

i) Obligation d'épuiser les autres recours disponibles : afin d'éviter la perte de recours, tout plaignant doit maintenant être avisé, compte tenu de ces récents jugements, de la nécessité d'exercer les autres recours dont il dispose, surtout s'il s'agit d'un recours devant un tribunal ayant compétence exclusive. Cette obligation ne paraît pas à la lecture des dispositions de la *Charte* contrairement à ce que l'on retrouve dans d'autres lois, par exemple, la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁶⁹ ou encore la *Loi canadienne des droits de la personne*.⁷⁰

sous-tendent les programmes d'accès à l'égalité ont été analysés par la Cour suprême dans l'affaire *Action travail des femmes v. CN*, présumément un milieu syndiqué, et par la Cour d'appel dans l'affaire *Commission scolaire des Samares*.

Par ailleurs, les affaires *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin* (C.S.C.), *Commission des écoles catholiques de Québec c. Gobeil* (C.A.Q.) et *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU* (C.S.C.) ont été initiées par le dépôt de griefs.

⁶⁹ L'article 18 de la *Loi sur le Protecteur du Citoyen* prévoit :

Art. 18. *Le Protecteur du citoyen ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission:*

1° d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention dispose d'un recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable; [...]

Ajoutons qu'en vertu de l'article 75 de la *Charte*: «*Toute plainte reçue par le Protecteur du citoyen et relevant de la compétence d'enquête de la Commission lui est transmise à moins que le plaignant ne s'y oppose.*»

⁷⁰ En ce qui concerne l'obligation d'épuiser ses recours on peut également comparer la formulation utilisée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à l'article 41 qui dispose :

Art. 41. *Sous réserve de l'article 40, la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants:*

a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

b) la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale; [...]

ii) *Effet sur le droit à une enquête de la Commission* : il est admis que lorsque la Commission reçoit une plainte relative à une situation qui paraît constituer un cas de discrimination ou de harcèlement contraire à la *Charte*, la Commission *doit* faire enquête, il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire.⁷¹ Si, toutefois, la personne exerce un autre recours, son droit à une enquête de la Commission n'est plus absolu et ce, en raison des principes prévus à l'article 77 de la *Charte* :

Art. 77. *La Commission refuse ou cesse d'agir en faveur de la victime, lorsque :*

- 1° *la victime ou le plaignant en fait la demande, sous réserve d'une vérification par la Commission du caractère libre et volontaire de cette demande;*
- 2° *la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, l'un des recours prévus aux articles 49 et 80.*

Elle peut refuser ou cesser d'agir en faveur de la victime, lorsque :

- 1° *la plainte a été déposée plus de deux ans après le dernier fait pertinent qui y est rapporté;*
- 2° *la victime ou le plaignant n'a pas un intérêt suffisant;*
- 3° *la plainte est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;*
- 4° *la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80.*

La décision est motivée par écrit et elle indique, s'il en est, tout recours que la Commission estime opportun; elle est notifiée à la victime et au plaignant. (Mes soulignements)

Certains prétendront, vraisemblablement, que le dépôt d'un grief constitue l'exercice d'un recours civil en vertu de l'article 49 de la *Charte* et que, partant, la Commission a le *devoir* de cesser d'agir (premier alinéa, art. 77 2°). Pour le moment, en attendant le jugement définitif de la Cour suprême, la Commission pourrait cependant maintenir la position qu'elle a défendue dans le passé, savoir qu'il s'agit plutôt d'une situation visée par le 2° alinéa de l'article 77 4°, ce qui signifie l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de poursuivre ou non en faveur de la victime de discrimination.

Cette approche nous paraît la plus judicieuse compte tenu, aussi, du raisonnement suivi dans l'affaire *Thomas*, un récent jugement de la Cour d'appel de l'Ontario. Dans cette affaire, la Cour a décidé d'annuler une décision de la Commission ontarienne des droits de la personne qui avait refusé de faire enquête *au seul motif* que le plaignant avait déposé un grief. Ce faisant, la Commission ontarienne avait, d'après la Cour d'appel, illégalement refusé d'exercer sa discrétion.⁷²

iii) *Limites imposées au pouvoir de la Commission de demander les mesures de redressement qu'elle juge appropriées* : outre le fait que la Commission vient de perdre le pouvoir qu'on lui

⁷¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 71, premier alinéa, 1°; *Centre hospitalier Régina c. Commission des droits de la personne*, [1985] C.S. 937.

⁷² *Thomas c. Ontario Human Rights Commission*, jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario le 29 octobre 2001 (McMurtry, Abella et MacPherson).

avait pourtant reconnu en ce qui concerne *le choix* du forum approprié,⁷³ certaines contraintes risquent de se manifester par rapport aux mesures de redressement que la Commission pourra demander après son enquête. Il y a peu de temps, la Cour d'appel du Québec a reconnu, dans l'affaire *College Notre-Dame*,⁷⁴ que l'article 80 de la *Charte* accorde à la Commission le pouvoir de demander des mesures de redressement qui vont au-delà de l'intérêt particulier de la victime et qui peuvent, compte tenu de l'intérêt public, comporter une dimension collective. Une comparaison entre le texte de l'article 80 de la *Charte des droits et libertés* du Québec, d'une part, et les articles 14 et 15 de la *Loi sur la justice administrative*, d'autre part, suggère des pouvoirs qui ne sont pas du même ordre.

Enfin, certaines lois applicables ont pour effet de limiter la compétence du TAQ, lorsqu'il apprécie les faits ou le droit, et de l'empêcher de substituer son appréciation de l'intérêt public à celle de l'autorité administrative chargée de prendre la décision initiale : par exemple, *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, art. 40.2 et *Loi sur le transport par taxi*, L.R.Q., c. T-11.1, art. 68.3.

Il est trop tôt pour évaluer les conséquences pratiques de ces distinctions, toutefois, le seul fait d'avoir à appliquer deux régimes législatifs, sinon plus, présente à mon avis des difficultés pour le plaideur, pour la Commission et éventuellement pour le décideur qui aura à trancher les litiges.

Comme nous venons de le voir, introduire la règle de la compétence exclusive de la CAS ou de l'arbitre de griefs dans la *Charte* québécoise est une décision qui ne concerne pas uniquement la compétence du Tribunal des droits de la personne : cette approche entraîne des répercussions sur d'autres aspects du régime législatif prévu dans la *Charte* pour le traitement des plaintes et l'exercice des recours qui y sont prévus.

Si la Commission doit dorénavant s'adresser au TAQ pour défendre les cas de discrimination contre l'État, cela soulève une question, plus fondamentale que celles discutées plus haut, sa-

⁷³ Dans *Commission scolaire des Samares c Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2000] R.J.Q. 2542, le juge Gendreau disait ceci à propos du choix du forum par la Commission des droits de la personne:

La construction même de cette partie de la charte [Partie III] démontre que, pour trancher un désaccord, l'employeur sera obligé d'accepter le forum choisi par la Commission des droits de la personne à l'occasion de la demande d'implantation du programme d'accès à l'égalité. Cela n'est pas particulier à l'implantation des programmes d'accès à l'égalité puisque ce régime est aussi celui qui prévaut à l'occasion de la recherche d'une réparation selon les articles 79 et 80 à la suite d'une plainte logée, enquêtée et conduite par la Commission. (p.2548). (Mes soulignements)

Voir au même effet, *Commission scolaire de l'Industrie c. Commission des droits de la personne*, jugement non publié rendu par la juge Danielle Grenier, C.S. Montréal, n^o 500-05-002458-949, 21 avril 1994.

⁷⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Angrignon) c. College Notre-Dame du Sacré-Coeur*, jugement du 5 décembre 2001 rendu par la Cour d'appel (Rousseau-Houle, Vallerand et Rochon, J.C.A.). Toutefois, *contra*, *Communauté urbaine de Montréal c. Cadieux*, 500-09-007230-980, et *Communauté urbaine de Montréal c. Jean-Marc Larocque*, 500-09-009865-007, jugements rendus le 1^{er} mars 2002 par la Cour d'appel du Québec (Deschamps, Delisle et Nuss, J.C.A.).

voir : en admettant que le TAQ est essentiellement une prolongation de l'appareil gouvernemental, est-il logique – et souhaitable – que la Commission qui a toujours insisté sur l'importance de maintenir son indépendance face au gouvernement soit dorénavant obligée d'exercer ses recours contre l'administration publique devant ce tribunal ?⁷⁵

Ainsi, ce n'est pas seulement le régime législatif prévu dans la *Charte* québécoise qui est mis en cause mais l'économie même de la *Charte*.

II- LA COMMISSION PEUT-ELLE FAIRE ENQUÊTE SUITE À UNE DÉCISION DÉFAVORABLE PAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF ?

La Commission ne peut agir ni en révision ni en appel d'une décision rendue par un tribunal administratif. Ce n'est pas non plus le rôle du Tribunal des droits de la personne.

Dans de tels cas, la recevabilité d'une plainte relative à la décision initiale n'est toutefois pas entièrement exclue. À ces fins, la Commission examinera si la décision défavorable rendue par le tribunal administratif constitue *chose jugée* ayant pour effet d'empêcher un (ré)examen des allégations de discrimination soumises. Pour qu'il y ait *chose jugée*,⁷⁶ il faut être en mesure d'établir les trois identités : identité des parties, identité d'objet et identité de cause.

C'est d'ailleurs le raisonnement qui a été suivi, à quelques reprises, par le Tribunal des droits de la personne notamment dans les affaires *Voltaire c. Commission scolaire de Chomedey de Laval*,⁷⁷ *Plamondon et Papillon c. Commission scolaire de Portneuf*,⁷⁸ *Poliquin c. Collège de Victoriaville*,⁷⁹ et *Karas c. Commission scolaire Kativik*.⁸⁰

Le Tribunal a également reconnu, dans l'affaire *CDP (Kafé) c. Commission scolaire des Deux-Montagnes*,⁸¹ qu'à toutes fins que de droit, une transaction a force de *chose jugée* et empêche le Tribunal de revenir sur les éléments antérieurs à la transaction.

On peut s'attendre à ce que la règle de l'exclusivité de l'arbitrage de grief et du recours devant le TAQ soit invoquée pour faire obstacle à l'application de ces principes.⁸² Pourtant, ces principes créent un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'éviter la multiplicité des recours et la possibilité de jugements contradictoires et, d'autre part, l'importance de ne pas contourner ou passer sous silence les problèmes de discrimination ou de harcèlement lorsqu'ils existent. En faisant intervenir la règle de l'exclusivité de la compétence de l'arbitrage de griefs ou du TAQ,

⁷⁵ À cet égard, il est intéressant de noter qu'en vertu de l'article 96 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ transmet au ministre de la justice son rapport annuel, alors que l'article 73 de la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit que la Commission remet son rapport d'activités annuel directement à l'Assemblée nationale.

⁷⁶ *Rocois Construction c. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440; *Roberge c. Bolduc*, [1991] 2 R.C.S. 374.

⁷⁷ [1993] R.J.Q. 340.

⁷⁸ Jugement du Tribunal des droits de la personne rendu le 16 août 1993 (le juge Sheehan).

⁷⁹ [1993] R.J.Q. 350.

⁸⁰ [1997] R.J.Q. 715.

⁸¹ [1993] R.J.Q. 1297.

⁸² Voir le paragraphe 31 du jugement dans *Charette*, cité plus haut.

n'est-on pas en train de bouleverser cet équilibre ? En effet, compte tenu du caractère absolu de la règle d'exclusivité, le Tribunal des droits de la personne ne pourrait être saisi d'une demande même si le premier tribunal choisissait de ne pas se prononcer sur la question de la discrimination au motif, par exemple, qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la question pour disposer du litige.

Encore une fois, cette approche n'est pas celle qui est retenue dans d'autres juridictions.

Dans l'affaire *Naraine c. Ford Motor Company of Canada Ltd.*,⁸³ la Cour d'appel de l'Ontario a été appelée à examiner une question semblable en application du principe de la préclusion ou « *issue estoppel* ». Naraine avait porté plainte contre la Compagnie Ford alléguant la discrimination et le harcèlement racial en emploi se terminant par son congédiement. Le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario a donné raison à Naraine et ordonné, entre autres, le paiement de dommages et sa réintégration. Dans un jugement récent, la Cour d'appel de l'Ontario conclut à la compétence du tribunal des droits de la personne, malgré l'existence d'une sentence arbitrale défavorable à Naraine. L'arbitre de grief n'avait pas traité de la question de la discrimination et par conséquent il n'y avait pas préclusion découlant d'une question déjà tranchée (« *issue estoppel* »).⁸⁴

La Cour décide cependant d'annuler l'ordonnance de réintégration en raison notamment des longs délais écoulés depuis le congédiement. Elle estime par ailleurs que, même si le tribunal des droits de la personne n'était pas lié par la décision de l'arbitre, il aurait dû tenir compte du fait que ce dernier avait décidé que le comportement de M. Naraine justifiait le congédiement. Ajoutons que la décision de l'arbitre paraissait à première vue soutenable (« *tenable* ») et n'avait pas fait l'objet d'une demande de révision judiciaire.

Une approche semblable a été retenue par le *Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne*.⁸⁵ Dans son rapport, le Comité de révision recommande que s'il n'y a pas eu recours à la procédure d'arbitrage ou qu'il y a eu recours mais que le plaignant n'est pas satisfait du résultat, ce dernier « *aurait toujours le droit de s'adresser au Tribunal en alléguant que la question des droits de la personne n'a pas été reconnue, entendue ou tranchée par l'autre instance. [...] La demande serait rejetée si l'autre instance a traité adéquatement et complètement de la question des droits de la personne et a ordonné une mesure réparatrice appropriée.* »⁸⁶

III- L'INTERVENTION

Le pouvoir de la Commission d'intervenir dans un débat judiciaire déjà entamé s'infère des pouvoirs généraux qui lui sont conférés par la *Charte des droits et libertés de la personne* à l'article

⁸³ *Ontario Human Rights Commission et Naraine c. Ford Motor Company of Canada Ltd.*, jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario en date du 14 décembre 2001 (Abella, Catzman et Sharpe, J.J.A.).

⁸⁴ Voir, sur la question de la préclusion le jugement récent de la Cour suprême dans *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.* [2001] S.C.C. 44.

⁸⁵ Comité La Forest, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, Rapport du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, Juin 2000.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 95.

71 : « La Commission assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte. »

Dans l'affaire *Fournier et Valois*,⁸⁷ la Cour supérieure s'est prononcée sur la question en ces termes :

Ensuite, et cela est déterminant, le premier paragraphe de l'art. 71 énonce que la Commission assure «par toutes les mesures appropriées le respect des principes contenus dans la Charte» . L'autorisation expresse de recourir à toutes les mesures appropriées comporte tous les pouvoirs nécessaires (art. 57 de la Loi d'interprétation, L.R.Q. ch. I-16) et habilite la Commission à demander la permission d'intervenir comme elle l'a fait régulièrement depuis sa constitution, devant les tribunaux de droit commun, qu'ils soient de première instance ou d'appel, dans le cadre d'un litige portant sur l'interprétation de la Charte.

*En conclusion, le Tribunal est d'opinion que la Commission a la capacité d'ester en justice et que le Parlement du Québec l'a implicitement autorisée à intervenir devant les tribunaux de droit commun, lorsqu'elle considère qu'il s'agit d'une mesure appropriée au respect des principes contenus dans la Charte.*⁸⁸

De fait, la Commission est intervenue à plusieurs reprises devant les instances d'appel, à la Cour suprême et devant la Cour d'appel, pour faire valoir des positions relatives à l'interprétation et l'application de la *Charte* québécoise au sujet, entres autres, de la définition du droit à l'égalité,⁸⁹ la discrimination dans les contrats d'assurances,⁹⁰ l'intégration scolaire des personnes handicapées,⁹¹ le droit à des prestations de vieillesse sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle,⁹² la condition sociale⁹³ et les droits socio-économiques.⁹⁴

Ses interventions ont également été acceptées par la Cour supérieure dans des requêtes pour jugement déclaratoire,⁹⁵ en révision judiciaire de la décision d'un arbitre,⁹⁶ ou encore en révision de la décision d'un juge de la Cour du Québec siégeant en Division des petites créances.⁹⁷

⁸⁷ *Fournier et Valois c. Procureur Général du Québec*, REJB 1997-03877, jugement du 16 octobre 1997 de la Cour supérieure (Dalphond, J.C.S.).

⁸⁸ *Ibid.*, para. 30 et 31.

⁸⁹ *C.S.R. de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

⁹⁰ *Zurich Insurance Co. c. Ontario*, (C.D.P.), [1992] 2 R.C.S. 321.

⁹¹ *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241.

⁹² *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513.

⁹³ *Procureur général du Québec c. Lambert*, C.A. Montréal, n° 500-09-004457-974, 1^{er} mars 2002, jj. Deschamps, Delisle, Nuss; *Wade Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1980] C.A. 20.

⁹⁴ L'affaire *Gosselin* portée devant la Cour suprême (en délibéré).

⁹⁵ *Laforest c. Paradis (Ministre de la sécurité du revenu)*, [1987] R.J.Q. 364 (Tannenbaum, J.C.S.) (légalité des visites à domicile à des fins de vérification); *Fournier et Valois c. Procureur général du Québec*, REJB 1997-03877 (Dalphond, J.C.S.) (légalité d'ententes interministerielles permettant d'obtenir un renseignement nominatif.)

⁹⁶ *Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec c. Tremblay et P.G.Q.*, C.S.M. 500-05-066085-018 (en délibéré), (la situation de «parent» fait-elle partie de l'état

Pour connaître les critères applicables en matière d'intervention, il faut évidemment se référer aux règles de pratiques et de procédures du tribunal saisi de la cause. Ainsi, devant les tribunaux de droit commun la demande d'intervention conservatoire est faite en vertu du *Code de procédure civile*,⁹⁸ devant la Cour suprême la requête en intervention doit démontrer (1) l'intérêt de l'intervenant dans l'appel et (2) les raisons qui l'amènent à croire que ses allégations seront utiles et différentes de celles des autres parties,⁹⁹ et devant le TAQ, c'est l'article 16 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec* qui s'applique.¹⁰⁰

Rappelons, qu'il ne s'agit pas d'appliquer les critères d'intervention normalement retenus dans un litige de droit civil mais ceux qui conviennent à un litige de droit public ou constitutionnel, où « *il y a lieu d'être plus libéral quant à la vraisemblance de l'intérêt.* »¹⁰¹ À ces fins, il y a lieu de reprendre les critères retenus par la juge Danielle Grenier dans *Rothman's, Benson & Hedges inc. c. Procureur général du Canada* :¹⁰²

Toutefois, dans les litiges de droit public ou constitutionnel, et plus particulièrement en matière de charte, les tribunaux ont élargi la notion d'intérêt et ont développé le concept relativement récent « d'intérêt en droit public ». La reconnaissance de l'intérêt d'une personne de participer à un débat de droit public relève de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des tribunaux, qui ont retenu plusieurs critères d'une importance relative selon la nature des questions en cause.

Les critères reconnus par la jurisprudence sont les suivants:

- 1. Le tiers qui demande l'autorisation d'intervenir est-il touché directement par l'issue du litige et, à défaut, a-t-il un intérêt véritable dans les questions qui seront débattues devant le Tribunal ?*
- 2. Existe-t-il une question à régler par adjudication judiciaire et cette question soulève-t-elle un débat d'intérêt public ?*
- 3. S'agit-il d'un cas où il semble n'y avoir aucun autre moyen raisonnable ou efficace de soumettre la question aux tribunaux ?*
- 4. La position du tiers qui se propose d'intervenir est-elle défendue adéquatement par l'une des parties au litige ?*

civil comme motif de discrimination aux fins de la protection des avantages liés à l'emploi à la suite d'un congé parental?)

⁹⁷ *Joly c. Pagé*, 450-05-004009-003, jugement daté du 1^{er} octobre 2001 (Daigle, J.C.S.) (discrimination fondée sur le handicap à l'égard d'une personne non-voyante, refus de permettre au plaignant d'accompagner sa fille à une piscine intérieure d'un hôtel à cause de son chien-guide.)

⁹⁸ Art. 208 et 209 C.p.c.

⁹⁹ *Règles de pratiques de la Cour suprême du Canada*, art. 18 (3) et (5). Dans le *Renvoi : Worker's Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 2 R.C.S. 335, 339-340, le juge Sopinka a examiné les exigences minimales de l'intervention qui étaient alors semblables à celles que nous retrouvons aujourd'hui dans les règles de pratiques de la Cour.

¹⁰⁰ *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, Décret 1217-99, 3 novembre 1999, art. 16 : «*Toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant peut, sur autorisation du Tribunal et aux conditions qu'il fixe, intervenir dans une instance, avant que la décision sur le recours soit rendue.*»

¹⁰¹ L'affaire *Fournier*, *supra* note 86, p. 8.

¹⁰² [1997] R.J.Q. 2786; J.E. 97-1887 (C.S.).

5. *L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi si la demande d'intervention est accueillie ?*
6. *Le Tribunal est-il en mesure de statuer sur le fond sans autoriser l'intervention ?*
7. *Le tiers qui veut intervenir peut-il donner à la question un éclairage différent dont saura profiter le Tribunal ?*

La Cour d'appel a par ailleurs reconnu que « l'intervention d'un tiers dans un procès déjà engagé est plus simple que celui de l'intérêt à déclencher un litige ». Le pouvoir discrétionnaire des tribunaux en pareille matière vise essentiellement à assurer que le tiers qui demande d'intervenir pourra apporter une contribution appréciable dans la solution du litige tout en s'assurant que l'intervention n'aura pas pour effet de dissiper les ressources judiciaires en allongeant inutilement le débat. Afin de déterminer si la demande d'intervention est justifiée, le Tribunal doit donc évaluer la situation en s'appesantissant sur les avantages et les inconvénients.¹⁰³

Pouvoir, donc, qui est essentiellement discrétionnaire et qui devra tenir compte, entre autres, de la nature de la cause, du concept élargi de l'intérêt, soit celui « d'intérêt en droit public », et de la contribution que l'intervenante pourra apporter dans la solution du litige.¹⁰⁴

À cela, on peut ajouter l'importance de permettre l'intervention lorsqu'une question est soulevée ou débattue pour la première fois devant les tribunaux,¹⁰⁵ ainsi que celle de permettre l'intervention demandée en première instance, les tribunaux ayant à plusieurs reprises reconnu l'importance de ne pas plaider les questions de chartes dans un *vacuum factuel*.¹⁰⁶

En matière administrative, on retiendra les commentaires suivants du professeur Ouellette :

Ce qu'il faut dégager cependant de la jurisprudence actuelle et principalement de l'arrêt American Airlines, c'est que le tribunal administratif doit percevoir positivement et sans hostilité la contribution des intervenants d'intérêt public, tout en veillant à prévenir les abus et en conservant le contrôle sur le déroulement de la procédure.¹⁰⁷

Bref, l'intervention est un outil important mais le statut d'intervenant n'est pas accordé de plein droit. Les tribunaux se réservent normalement la discrétion d'accueillir ou non la demande d'in-

¹⁰³ *Ibid.*, p. 2790.

¹⁰⁴ Sur le sujet, en général, voir BRYDEN, Philip L., *Public Interest Intervention in the Courts*, [1987] 66 *La revue du barreau canadien* 490; MULDOON, Paul R., *Law of Intervention*, (Aurora: Canada Law Book Inc., 1989).

¹⁰⁵ *Canadian Labour Congress c. Bhindi* (1985), 17 D.L.R. (4th) 193, p. 204 (C.A.C.-B.) : « [I]t is important in dealing with Charter issues for the first time, that the courts have the assistance of argument from all segments of the community. The courts should not resist but should welcome such assistance. »

¹⁰⁶ LAVINE, Sharon, *Advocating Values : Public Interest intervention in Charter Litigation* (1992-1993), 2 *New Journal of Constitutional Law* 27, p. 28. Voir également *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, aux pp. 361 et 362.

¹⁰⁷ OUELLETTE, Yves, *Les tribunaux administratifs au Canada – Procédure et preuve*, (Montréal : Les Éditions Thémis, 1997), p. 133.

tervention, aux conditions qu'ils estiment appropriées. Pour la Commission, il s'agit effectivement d'un moyen privilégié pour assurer le respect des principes contenus dans la *Charte* lorsque les circonstances s'y prêtent. Toutefois, ce moyen ne saurait remplacer son rôle et pouvoir d'agir en faveur d'une personne ou d'un groupe de personnes victimes de discrimination, en tant que partie principale au litige avec tous les droits que cela comporte.

CONCLUSIONS

Comme nous l'avons vu, en important la règle de l'exclusivité de l'arbitrage et du recours devant le TAQ dans le régime établi par la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Cour d'appel vient non seulement de réduire considérablement la compétence du Tribunal des droits de la personne, elle impose également des contraintes qui ont pour effet de redéfinir, à plusieurs égards, le régime législatif conçu dans la *Charte* pour le traitement des plaintes de discrimination et l'exercice des recours qui y sont prévus.

Même si nous sommes d'avis que ces jugements n'écartent pas la compétence d'enquête de la Commission, ils créent un terrain fertile pour la multiplication des débats et objections sur des questions de procédures et de compétence. Le défi, en attendant le jugement final, sera de ne pas perdre de vue l'objectif principal qui est d'assurer le respect des droits contenus dans la *Charte* du Québec et d'éviter la perte de recours utiles en cas d'atteinte aux droits de la personne.