

# LA PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE AU CANADA (1)

Brooke Jeffrey  
and  
Philip Rosen

Services des Recherches  
Bibliothèque du Parlement  
Ottawa

## Introduction

Le présent document passe brièvement en revue la théorie globale des droits de la personne et trace l'historique de son évolution au Canada en décrivant certains incidents de même que les mécanismes de protection des droits de la personne. On y trouvera une analyse succincte des lois anti-discriminatoires adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux et par ceux du Yukon et du Territoire du Nord-Ouest. Suivra une étude des applications au niveau international des politiques du Canada en matière des droits de la personne. La section suivante décrit certains problèmes actuellement soulevés et la conclusion portera sur une éventuelle intégration dans la constitution d'une déclaration des droits.

### A. Brève description de la théorie des droits de la personne

Les nations modernes des droits de la personne sont le fruit d'une longue évolution et découlent probablement de la théorie de la "justice naturelle" qui

avait cours aux XVIIIe et XIXe siècles. La situation politique internationale qui prévalait après la Deuxième Guerre mondiale a en fait donné lieu à deux notions opposées des droits de la personne; dans l'ensemble, on ne s'entend pas sur l'importance relative des droits "collectifs" et des droits "individuels". Le bloc communiste et social démocrate et une bonne partie des pays du Tiers-Monde ont soutenu que les premiers doivent avoir priorité alors que le bloc libéral démocrate d'Occident, a soutenu la primauté des droits individuels. Cette controverse est illustrée dans les deux principaux documents des Etats-Unis concernant les droits de la personne: Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966). Le premier porte sur les droits de la collectivité en matière de conditions de travail, du niveau de vie, de l'éducation, de la santé et d'activités culturelles et sociales tandis que le second porte sur des droits individuels comme la

liberté d'expression, d'opinion, d'association et de religion, le droit à un procès juste, la nationalité, l'égalité devant la loi, etc. Au Canada, une illustration de l'opposition entre ces deux tendances nous est fournie par la loi adoptée par le gouvernement du Québec en matière de droits linguistiques qui reconnaît le droit culturel et collectif de la langue de la majorité au détriment, jusqu'à un certain point, des droits individuels de la minorité.

Dans le contexte canadien, la notion libérale démocratique occidentale des droits a elle-même été divisée en quatre catégories par le Professeur (maintenant le Juge en chef) Laskin:

"les libertés politiques qui comprennent les libertés d'association, d'assemblée, de parole, de presse ou d'autres moyens de communication, de conscience et de religion; les libertés économiques (le droit de propriété et celui de ne pas en être privé sans compensation juste, la liberté de contracter, le droit de s'abstenir de travailler, etc.); les libertés juridiques (la liberté de ne pas être arrêté arbitrairement, le droit de subir un procès juste, la protection d'un corps judiciaire indépendant, le droit de recours à un avocat, etc.); les libertés égalitaires ou les droits de la personne (le droit à l'emploi, au logement, à l'éducation, etc., sans discrimination basée sur la race, la couleur, le sexe, la religion ou les circonstances économiques". (1)

Il existe évidemment de nombreuses autres classifications qui tentent de délimiter ces droits mais de façon générale ils portent tous sur les mêmes domaines. Les

spécialistes des droits de la personne des gouvernements fédéral et provinciaux utilisent maintenant l'expression "droits de la personne et libertés fondamentales" lorsqu'ils veulent englober tout ces éléments.

Il conviendrait d'apporter des précisions sur la définition de certains termes relatifs aux droits de la personne, notamment "le préjudice", "la discrimination" et "les droits". Maurice Cranston a défini "les droits de la personne" comme étant à la fois universels et inaliénables de par leur nature. (2) C'est donc dire qu'ils s'appliquent à tous en tout temps et ne peuvent être "perdus". A cet égard, ils s'opposent à divers privilèges ou droits réglementaires accordés à certaines personnes ou à certains groupes (comme par exemple les droits de parents, de syndiqués, d'ingénieurs ou de patients). Chaque fois qu'une personne ou un groupe voit ses droits violés, on retrouve habituellement le préjudice et la discrimination à la source du problème. Toutefois, en dépit du fait que les deux termes sont souvent juxtaposés ou substitués l'un à l'autre, ils n'ont pas la même signification. Le préjudice est une attitude mentale, un jugement porté préalablement. Les stéréotypes de divers groupes ethniques et religieux sont des exemples d'attitude préjudiciable. Tous les membres d'un groupe sont considérés comme une seule et même personne et par conséquent, chacun est jugé en fonction du groupe auquel il appartient. La discrimination d'autre part, est la façon dont les attitudes préjudiciables se traduisent par des actes. Le refus d'engager quelqu'un, de lui louer une maison ou de l'accepter comme un membre d'un club simplement à cause de l'appartenance d'une personne à un groupe sont des actes discriminatoires.

Bien que plusieurs programmes d'éducation et d'information puissent être (et aient été) mis en oeuvre pour éliminer les attitudes préjudiciables qui sont à

(1) Walter Tarnopolsky, The Canadian Bill of Rights, McClelland and Stewart, Toronto, 1975, p. 3.

(2) Maurice Cranston, What are Human Rights?, Bodley Head, London, 1970, p. 11.

la source de la discrimination, c'est aux lois officielles que revient le rôle d'interdire tout acte de discrimination. Evidemment, il est plus difficile de faire changer les attitudes. On peut en général évaluer l'efficacité d'une loi en vérifiant si le nombre d'actes manifestés de discrimination augmente ou diminue mais tel n'est pas toujours le cas. A mesure que la prise de conscience sociale devient plus marquée, les actes discriminatoires deviennent souvent plus subtils et plus difficiles à mettre en évidence (des révélations récentes de journalistes à propos des méthodes utilisées par des agences de placement privées nous en fournissent un excellent exemple). (1)

## B. Historique

De façon générale, les Canadiens ont l'impression que les droits de la personne et les libertés fondamentales jouissent ici d'une excellente protection. Dans l'ensemble, seuls les Etats-Unis sont perçus comme ayant une réputation à peu près équivalente et même là, les problèmes raciaux touchant les Noirs, les Portoricains et les Américains d'origine mexicaine ont conféré aux Canadiens un sentiment de supériorité. Toutefois, même s'il est vrai que le Canada conserve un bon dossier en comparaison de nombreux pays, son histoire n'est pas sans reproche.

Avant la Confédération, les cas de discrimination, souvent violents, ne manquent pas, certains des plus évidents étant le génocide des Indiens Beothuk à Terre-Neuve, les émeutes des Orangistes et des Catholiques à Bytown (1849) et à Toronto (1858), le sentiment anti-français et anti-catholique, l'acceptation de l'esclavage et par la suite, les mauvais

sentiments évidents à l'égard des Noirs.

"Lorsque le Parlement britannique abolit l'esclavage dans l'Empire en 1833, les Noirs américains commencèrent à affluer au Canada. Même si la croyance générale veut que nous ayons bien accueilli ces étrangers, seul un très petit groupe de Canadiens ont aidé ou approuvé l'Underground Railway. Le sentiment qui prévalait a été exprimé en 1857 à l'Assemblée législative de l'Ontario lorsque le colonel J. Prince a décrit les Noirs comme 'la plus grande calamité qu'aient jamais connue les deux maléfiques comtés que j'ai l'honneur de représenter'"(2)

La politique d'immigration de la jeune Confédération était également discriminatoire puisqu'elle favorisait les Britanniques et les Européens au détriment des "orientaux" et des "autres". Les milliers de Chinois qui sont venus en Colombie-Britannique dans les années 1880 étaient pratiquement des esclaves étant donné que les sociétés chinoises les "vendaient" sous contrat aux sociétés minières et ferroviaires canadiennes. Leur condition de vie et la façon dont ils étaient traités en général étaient épouvantables. La loi électorale fédérale de 1885 stipulait: "Personne signifie une personne de sexe masculin, y compris un Indien, à l'exclusion d'une personne de race mongole ou chinoise". (3) En 1885 la Commission royale sur l'immigration chinoise recommanda un impôt de \$500 par tête et, en 1923, une loi sévère sur l'immigration chinoise était en place. Comme l'a démontré

- (1) En 1978, des journalistes de Montréal et de Toronto se sont fait passer pour des employeurs et ont téléphoné à diverses agences de placement pour combler des postes fictifs; tous ont demandé aux agences de ne leur envoyer que des candidats qui n'étaient ni asiatiques ni noirs. La plupart des agences ont accepté sans protester, certaines ont précisé que cette pratique était illégale mais qu'elles pourraient probablement contourner la loi et quelques-unes à peine ont refusé carrément de se plier à ces exigences.
- (2) Walter Stewart, But Not in Canada, Macmillan, Toronto, 1976, p. 39.
- (3) Ibid.

l'incident du Komagata Maru (1) le sort des autres Orientaux n'était pas meilleur. Pas plus tard qu'en 1975, il y avait vingt agents d'immigration canadiens répartis dans tout le Royaume-Uni alors qu'ils n'étaient que quatre à leur bureau de la Nouvelle Delhi à s'occuper de toutes les demandes des Indiens. De récentes tentatives de révision de la politique d'immigration ont entraîné des réactions très violentes parmi la population canadienne en général. Des politiciens ont souvent exprimé des opinions semblables à celle qui suit:

"Alors qu'il était ministre de l'Immigration, J.W. Pickersgill a résumé son point de vue dans un discours prononcé en 1955: "Je ne crois pas qu'un seul immigrant, quel que soit le pays d'où il vient ou ses qualités, vaille un bébé canadien parce qu'un immigrant doit apprendre à être canadien tandis que le bébé canadien l'est dès le départ". (2)

Pendant la dépression, le Ku Klux Klan était solidement implanté dans certaines parties de la Saskatchewan, d'Alberta et de l'Ontario. L'émeute de Regina, en 1935, et la grève générale de Winnipeg fournissent de nombreux exemples classiques de violation des libertés civiles. Plus tard, pendant la Deuxième Guerre mondiale, on a invoqué la Loi sur les mesures de guerre pour acheminer 23 000 Canadiens d'origine japonaise, (dont les trois quarts étaient nés au Canada et dont un bon nombre étaient citoyens depuis plusieurs générations) vers un certain nombre de centres de détention un peu partout au Canada. Beaucoup parmi eux ont subi des pertes financières

considérables, mais les dédommagements ont été minimes et incomplets. Stewart affirme: "Aucun Canadien d'origine japonaise n'a jamais été mis en accusation, encore moins traduit devant les tribunaux et déclaré coupable". (3) A la même époque, il a été déclaré illégal d'être témoin de Jehovah; 29 membres de cette secte ont été condamnés en 1940 à des peines d'emprisonnement d'un an en moyenne. Plus près de nous, en octobre 1970, on a appliqué la Loi sur les mesures de guerre, et un certain nombre de libertés civiles ont été suspendues. En outre, l'appartenance à une organisation politique, le FLQ, a été rendue illégale rétroactivement.

Enfin, il y a eu un certain nombre de décisions des tribunaux dans le domaine des droits de l'homme qui illustrent certains des problèmes qui se sont posés et l'attitude qui a été prise. En 1953, la cause de Saumur c. Québec, (1953) 25 CR 299 (dans laquelle un témoin de Jehovah contestait un règlement de la ville de Québec interdisant de distribuer des publications sans permis) ne permit pas de trancher la question de la liberté religieuse, car certains juges ont soutenu en fait que "le Parlement et les provinces avaient le droit de limiter la liberté de culte pourvu qu'il le fasse en légiférant en un autre domaine de leurs compétences respectives". (4)

Dans les causes Birks (Birks & Sons Ltd. c. Montréal (1955) SRC 799) et de la Loi du cadenas (Switzman c. Elbling et le Procureur général du Québec (1957) SCR 285), la loi du Québec en cause a été déclarée inconstitutionnelle parce qu'elle empiétait sur les pouvoirs fédéraux en matière criminelle, et seulement trois juges ont signalé que les lois constituaient également une restriction des lib-

(1) En 1914, un bateau japonais nolisé par trente-six Sikhs désirant émigrer légalement au Canada fut bloqué dans le port de Vancouver pendant deux mois, tandis que les diverses forces de police, les agents d'immigration et des députés manoeuvraient pour empêcher l'entrée de ces candidats à l'immigration et les forcer en fin de compte à retourner en Asie.

(2) Stewart (1976), p. 48.

(3) Ibid., p. 69.

(4) Peter Russel, Leading Constitutional Decisions, McClelland and Stewart, Toronto, 1973, p. 194.

ertés fondamentales. La Loi du cadenas mettait en cause les mesures anticomunistes, et la loi québécoise prévoyant la fermeture obligatoire des magasins pour les fêtes catholiques). Plus tard, la cause Drybones, (la Reine c. Drybones (1970) SCR 282) fournissait l'occasion de donner à la nouvelle déclaration des droits préséance sur les autres lois, mais par la suite, d'autres causes comme celles de Lavell et Bédard (Procureur général du Canada c. Lavel, et Isaac et autres c. Bédard (1974) SCR 1349) ont mis en lumière la fragilité de cette interprétation et la faiblesse de la Déclaration. (Dans la cause Drybones, on a jugé qu'il y avait discrimination dans la Loi sur les Indiens relativement aux autochtones et l'alcool, alors que dans les causes de Lavell et de Bédard, on a maintenu les dispositions de la Loi sur les Indiens qui sont discriminatoires pour les Indiennes qui épousent des hommes qui ne sont pas indiens).

Ces exemples tirés de l'histoire démontrent que le Canada n'a pas été toujours au-dessus de tout reproche. En outre, cette idéalisation populaire de notre passé a engendré une certaine complaisance. Il y a encore un certain nombre de problèmes de droit de la personne qui n'ont pas encore été résolus et que le grand public a été lent à reconnaître. (Un certain nombre de ces problèmes sont abordés à la section E du présent document).

#### C. Mise en place de mécanismes pour protéger les droits de la personne

"Les lois modernes sur les droits de la personne reposent sur la théorie voulant que les agissements et l'attitude des personnes qui ont des préjugés puissent être modifiés grâce à l'éducation aux discussions et à la présentation de documents de science socio-scientifiques

utilisés pour remettre en cause les mythes populaires et les stéréotypes... Sur le continent nord-américain, l'intervention dans le domaine des droits de la personne est un mélange habile de techniques d'éducation et d'interventions législatives visant à assurer la justice sociale". (M. Dan Hill, ancien président et directeur de la Commission ontarienne des droits de la personne).

#### i) Historique

Même si à la fin du XIXe siècle il existait déjà dans plusieurs provinces des dispositions législatives très diverses mais d'application limitée sur les droits de la personne, on peut soutenir que ce n'est pas avant les dernières années de la Deuxième Guerre mondiale que les lois modernes sur les droits de la personne ont commencé à se répandre (1). L'adoption de la Racial Discrimination Act en Ontario en 1944, de la B.C. Social Assistance Act en 1945 et de la Saskatchewan Bill of Rights Act en 1947 ont été des progrès marquants dans ce domaine. Notons que les lois de l'Ontario et de la Saskatchewan étaient des lois quasi criminelles qui déclaraient certains actes illégaux et prévoyaient des sanctions, comme par exemple des amendes. Elles constituaient certes un progrès mais elles présentaient un certain nombre de lacunes.

"L'expérience a démontré, tout comme aux Etats-Unis, que cette forme de protection, qui valait mieux que rien du tout et qui avait une certaine utilité car elle permettait de connaître la politique du gouvernement, présentait un certain nombre de lacunes. La personne victime de discrimination

(1) W. Tarnopolsky, "The Control of Racial Discrimination in Canada", dans Practice of Freedom (publication prochaine, Carleton Library Series). Cet article a été présenté à la conférence fédérale-provinciale de décembre 1978 sous le titre "Human Rights in Canada - The Years Ahead".

hésitait à entreprendre des poursuites au criminel si la plainte présentée à la police n'entraînait pas de poursuites. Il y avait en outre le problème considérable qui consiste à prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu infraction, et il est extrêmement difficile de prouver qu'une personne n'a pas essuyé un refus pour une raison autre que la discrimination. Par ailleurs, la magistrature hésitait à prononcer des condamnations, sans doute parce qu'elle estimait qu'il y avait parfois empiètement sur la liberté traditionnelle de contrat et sur le droit de disposer de sa propriété à son gré. Faute de publicité et d'information suffisante, la plupart des gens ne connaissent même pas l'existence de ces lois. Les minoritaires, victimes de discrimination, manifestaient un certain scepticisme, ne voyant dans ces lois qu'un moyen pour la majorité de se donner bonne conscience. Enfin, facteur qui avait tout autant d'importance, les amendes imposées n'aidaient absolument pas la victime à obtenir un emploi, un logement et à ce faire servir au restaurant, à l'hôtel ou chez le coiffeur".

(1)

Devant ces faiblesses, la plupart des provinces commencent à adopter un nouveau type de disposition sur les droits de la personne s'inspirant d'une loi adoptée par l'Etat de New York en 1945. En 1951 et 1954, l'Ontario adoptait la Fair Accommodation Act et les Fair Employment Practices Acts, suivi par d'autres provinces au cours de la quinzaine d'années qui suivirent. "Ces lois prévoyaient

l'évaluation des plaintes aux fins d'enquête et de conciliations, l'établissement de commissions d'enquête lorsque la conciliation échouait et, seulement en dernier ressort, des poursuites et l'application de sanctions". (2) Plus tard, en 1962, l'Ontario réunissait toutes les lois relatives au droit de la personne dans le Ontario Human Rights Code, qui devait être administré par la Commission des droits de la personne créée un an auparavant. En 1975, toutes les provinces avaient créé des Commissions des droits de la personne et, en 1977, la Loi canadienne sur les droits de la personne créait une Commission fédérale. On trouvera ci-dessous la liste des lois existantes:

#### Lois

Fédéral	<u>Loi canadienne sur les droits de la personne</u> , S.C. 1976-1977, c. 33.
Alberta	<u>The Individual's Rights Protection Act</u> , S.A. 1972, c. 2; modifiée en 1973, c. 61.
Colombie-Britannique	<u>Human Rights Code of British Columbia</u> , S.B.C., 1973, c. 119; modifié en 1974, c. 87 et c. 114.
Manitoba	<u>The Human Rights Act</u> , C.C.S.M., c. H-185, enacted by S.M. 1974, c. 65; modifiée en 1975, c. 42; 1976, c. 48; 1977, c. 46; 1978, c. 43.
	<u>Employment Standards Act</u> , R.S.M. 1970, c. E-110; modifiée en 1975, c. 42; 1976, c. 48.
Nouveau-Brunswick	<u>Human Rights Code</u> , R.S.N.B. 1973, c. H-11; modifié en 1974, c. 20 (supplément); 1976, c. 31.

(1) Ibid., p. 11-12.

(2) Ibid.

Terre-Neuve	<u>The Newfoundland Human Rights Code</u> , R.S.N. 1970, c. 262; modifiée en 1973, acte no 34 et 1974, acte 114.	56; 1972, c. 104; 1974-75, c. 44.
Nouvelle-Ecosse	<u>Human Rights Act</u> , S.N.S. 1969, c. 11; modifiée en 1970, c. 89; 1971, c. 69; 1972, c. 65; 1974, c. 46; 1977, c. 18 et c. 58	<u>The Labour Standards Act</u> , S.S. 1969, c. 24; modifiée en 1971, c. 19; 1971, c. 4; 1972, c. 59; 1973, c. 51; 1973-1974, c. 53; 1974-1975, c. 22, abrogée 1976-1977, c. 36 <u>Labour Standards Act</u> (1977).
	<u>Labour Standards Code</u> , S.N.S. 1977, c. 10; modifiée en 1974, c. 29.	Territoires du Nord- <u>Fair Practices Ordinance</u> , O.N.W.T. 1966, c. 5; modifiée en 1974, c. 4.
Ontario	<u>The Ontario Human Rights Code</u> , R.S.O. 1970, c. 318; modifié en 1971, c. 50, s. 63; 1972, c. 119; et 1974, c. 73.	Territoire du Yukon <u>Fair Practices Ordinance</u> , R.O.Y.T. 1971, c. F-2; modifiée en 1974, c. 7.
	<u>The Employment Standards Act</u> , 1974, S.O. 1974, c. 112.	<u>Labour Standards Ordinance</u> , R.O.Y.T. 1971, c. L-1; modifiée en 1973, c. 13; et 1974, c. 9.
Ile-du-Prince-Edouard	<u>Human Rights Act</u> , S.P.E.I. 1975, c. 72; modifiée en 1977, c. 39.	ii) <u>Analyse de la législation</u>
Québec	<u>Charte des libertés et droits de la personne</u> , S.Q. 1975, c. 6; modifiée en 1976, c. 5; 1977, c. 6; 1978, Bill 9.	I.A. Hunter décrivait comme suit l'évolution de la législation canadienne des droits de la personne:
Saskatchewan	<u>The Saskatchewan Human Rights Commission Act</u> , S.S. 1972, c. 108; modifiée en 1973, c. 94; 1976-1977, c. 81, s. 6.	"La législation canadienne sur les droits de la personne a débuté en 1783 par la libération des enfants d'esclaves. Elle a évolué par étapes en interdisant les manifestations racistes, en exigeant des pratiques équitables en matière d'emploi et de logement et, de nos jours, elle comprend un code complet de comportement social. Autant les activités auxquelles s'applique la législation que les motifs interdisant la discrimination se sont sans cesse élargis. La liberté de passer des contrats avec qui l'on veut, la liberté de disposer de ses biens, la liberté de choisir ses locataires ou employés ont toujours été assujetties
	<u>The Fair Employment Practices Act</u> , R.S.S. 1965, c. 293, modifiée en 1972, c. 43.	
	<u>The Fair Accommodation Practices Act</u> , R.S.S. 1965, c. 379, modifiée, S.S. 1972, c. 42.	
	<u>The Saskatchewan Bill of Rights Act</u> , R.S.S. 1965, c. 378, modifiée, S.S. 1970, c.	

à une politique nationale qui établit la primauté de la dignité humaine". (1)

La législation sur les droits de la personne ou, plus précisément, la législation anti-discriminatoire, a été promulguée aux niveaux fédéral et provinciaux, ainsi qu'au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Les motifs de discrimination interdits et les procédures de mise en application contenus dans cette législation sont similaires dans toutes les juridictions. La législation anti-discriminatoire énonce un certain nombre de pratiques discriminatoires interdites à partir desquelles un individu qui s'estime lésé peut adresser une plainte auprès de la Commission des droits de la personne, ou tout autre organisme compétent, qui aura recours à divers mécanismes, allant de la conciliation par jugement jusqu'aux sanctions pénales et à une ordonnance de mise en demeure pour résoudre le litige. L'objectif principal de cette législation et des programmes extra-légaux en matière d'éducation et d'information entrepris par les diverses commissions vise à concilier les différends entre individus et entre individus et institutions et à essayer de les amener à réaliser leur humanité commune. Fondamentalement, la législation et les commissions sont attelées à la tâche difficile qui consiste à provoquer un changement d'attitude.

La publication ou l'étalage de signes, de symboles ou d'autres représentations discriminatoires est interdit dans toutes les juridictions du Canada. Les motifs interdits sont la race, la religion, l'origine nationale ou ethnique, le sexe ou la couleur. L'âge est un motif de discrimination interdit en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et dans la législation fédérale. Cette dernière comprend une condamnation ayant fait l'objet d'une mesure de grâce. Les législations de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec englobent les con-

damnations ayant fait politiques dans les motifs de discrimination interdits. Les législations du Manitoba et du Nouveau-Brunswick incluent le handicap physique ou l'invalidité. La législation du Québec englobe tous les types de handicaps ou d'invalidité. Toutes les juridictions à l'exception de l'Alberta et de la Saskatchewan comprennent les statuts maritaux, civils ou familiaux dans les motifs de discrimination interdits. La législation du Manitoba inclut les sources de revenu. Celle du Québec englobe la langue, la condition sociale et l'orientation sexuelle dans les motifs de discrimination interdits.

La législation de l'Alberta admet qu'un signe exprime de bonne foi une qualification aux fins d'emploi même s'il est discriminatoire. Les législations du Manitoba et de l'Alberta ne considèrent pas comme interdits les signes qui identifient des installations généralement utilisées par l'un des sexes. La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick a le pouvoir d'autoriser des exceptions fondées sur les qualifications de bonne foi relevant du sexe ou de l'état civil.

La discrimination dans les domaines des installations publiques, des services et autres facilités est interdite dans toutes les juridictions. Les motifs en vertu desquels la discrimination est interdite dans toutes les juridictions sont la race, la religion, la couleur, le sexe, l'origine nationale ou ethnique ou le lieu d'origine. L'âge est un motif interdit dans la législation fédérale, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick (19 ans et plus). Le statut matrimonial ou l'état civil constitue un motif de discrimination interdit dans la législation fédérale au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Ontario, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Québec, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Une condamnation ayant fait l'objet d'une mesure de grâce est un motif de

(1) I.A. Hunter, "Human Rights Legislation in Canada: Its Origin, Development and Interpretation", University of Western Ontario Law Review, vol. 15, 1976, p. 21-58, à la page 57.

discrimination interdit dans la législation fédérale. Un handicap physique ou mental constitue un motif de discrimination interdit à Terre-Neuve et au Québec. Dans cette dernière province, la situation sociale et l'orientation sexuelle constituent des motifs supplémentaires de discrimination qui sont interdits.

En Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario, la législation anti-discriminatoire autorise des exceptions aux motifs discriminatoires interdits basés sur le sexe, dans les installations publiques, les services et autres facilités, lorsque la décence est en jeu. En outre, la Colombie-Britannique admet une exception à la discrimination basée sur le sexe lorsqu'il est nécessaire de déterminer les prestations ou les primes d'assurance. Lorsque des installations, des services ou des facilités sont utilisés par l'un des sexes, la législation du Yukon admet une telle discrimination.

Des interdictions contre les discriminations dans l'emploi ont été promulguées dans toutes les juridictions. Les pratiques d'emploi comprennent entre autres les termes et conditions d'emploi, les promotions et les transferts. La discrimination fondée sur la race, la religion, l'origine ethnique, la couleur et le sexe est interdite. Au fédéral et dans la plupart des provinces, la discrimination fondée sur l'âge est interdite (Alberta, 45 à 65 ans; Colombie-Britannique, 45 à 65 ans; Manitoba, Nouveau-Brunswick, 19 ans et plus; Ontario, 40 à 65 ans; et l'Ile-du-Prince-Edouard, 18 à 65 ans). La loi fédérale interdit la discrimination dans le cas de condamnés graciés. Au fédéral, ainsi qu'en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Nouvelle-Ecosse, en Ontario, à l'Ile-du-Prince-Edouard, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, la discrimination fondée sur la situation familiale est interdite et au Québec celle qui se fonde sur la condition sociale. L'incapacité ou l'handicap physique est un motif de discrimination illicite au fédéral ainsi qu'au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et

en Nouvelle-Ecosse; et la discrimination fondée sur tout handicap est illicite au Québec ainsi qu'à l'Ile-du-Prince-Edouard. L'opinion politique et un motif illicite de discrimination en Colombie-Britannique, au Manitoba, à Terre-Neuve, à l'Ile-du-Prince-Edouard et au Québec. En outre, dans cette dernière province, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, la langue et la condition sociale est illicite.

La plupart des lois prévoient des exceptions aux lignes de conduite discriminatoires lorsqu'elles se fondent sur des exigences professionnelles normales. En outre, certaines lois ne considèrent pas des actes discriminatoires des lignes de conduite fondées sur l'âge, le sexe ou la situation de famille lorsque selon la Commission canadienne des droits de la personne il s'agit d'exigence normale relative à l'exploitation d'un régime d'assurance, de retraite ou d'ancienneté. Les lois du Québec et de l'Ile-du-Prince-Edouard prévoient que les lignes de conduite adoptées par diverses organisations à but non lucratif à caractère philanthropique, politique, religieux ou éducatif ainsi que certains organismes qui se consacrent exclusivement au bien-être d'un groupe ethnique particulier ne peuvent servir de fondement à une plainte en matière de discrimination.

Au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Ecosse, en Ontario, à l'Ile-du-Prince-Edouard et au Québec, il est interdit à tout organisme de placement de faire preuve de discrimination à l'égard d'une personne à la recherche d'un emploi. La loi de l'Ile-du-Prince-Edouard interdit aux organismes de placement d'accepter des enquêtes discriminatoires de la part d'un employeur ou d'un employé éventuel. Dans toutes les lois en matière de discrimination, il est interdit d'utiliser ou de diffuser un formulaire de demande d'emploi, de publier une annonce ou de procéder à une enquête au sujet d'un emploi où il est fait mention directement ou indirectement de préférence pour un motif de distinction illicite. En particulier, en

Alberta, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Ecosse, en Saskatchewan, et dans les Territoires du Nord-Ouest, il est interdit d'exiger de la personne qui présente une demande d'emploi de fournir des renseignements sur des questions relatives à des lignes de conduite discriminatoires et illicites en matière d'emploi pour les motifs susmentionnés et ces dispositions s'appliquent aux syndicats, aux associations d'employés ainsi qu'aux associations de professionnels, d'hommes d'affaires et de commerçants. Toutes les lois fédérales et provinciales en matière de discrimination prévoient salaire égal à travail égal sans aucune distinction fondée sur le sexe.

Tous les parlements canadiens ont adopté des lois interdisant les actes discriminatoires concernant la location et l'occupation de locaux et de logement.

La loi fédérale porte à la fois sur les locaux commerciaux et les logements. Les dispositions de la loi du Yukon concernent les logements dans les immeubles contenant plus de six appartements, tandis que celles du Territoire du Nord-Ouest comprennent les unités de logement sans aucune restriction quant à leur dimension. En Alberta, à Terre-Neuve et en Nouvelle-Ecosse, la loi comprend l'occupation de locaux commerciaux ou de logement. La loi du Québec contient des dispositions générales et ainsi elle interdit la discrimination dans tout acte juridique, notamment les baux. Les dispositions relatives à l'occupation des lois en matière de discrimination des autres parlements portent sur toutes les catégories de logement. Les motifs de discrimination illicites sont les mêmes que ceux que nous avons mentionnés plus haut concernant les lignes de conduite relatives à l'emploi.

La loi du Manitoba prévoit une exception dans le cas où l'occupation d'un logement est limitée à l'un ou l'autre sexe et elle comporte également des préférences pour les personnes âgées. Les lois de l'Ontario et du Yukon prévoient les mêmes exceptions. La

Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick estime que le sexe ou la situation de famille est une exigence normale pour l'occupation de logement, mais est autorisée des exceptions. En Nouvelle-Ecosse, la loi prévoit une exception dans le cas où un logement est une chambre individuelle non annoncée ni enregistrée dans un logement, dont le reste est occupé par le propriétaire et sa famille. La loi du Québec prévoit également une exception dans le cas où le locataire occupe dans un logement une seule chambre qui n'est pas annoncée dans les journaux.

La loi en matière de discrimination de tous les parlements, exception de ceux des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, s'applique à l'Etat. Au Manitoba, en Nouvelle-Ecosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario, en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest, la Commission des droits de la personne peut approuver des programmes spéciaux destinés à promouvoir le bien-être de groupes minoritaires défavorisés. Ces programmes spéciaux, connus également sous le nom de programmes d'action positive, peuvent être mis de l'avant tant par le secteur public que privé, et doivent être approuvés par la Commission des droits de la personne afin de ne pas faire partie des actes discriminatoires illicites prévus dans la loi. La loi générale prévoit que la Commission canadienne des droits de la personne peut, sur demande, adopter des programmes d'action positive.

Les modalités d'application de la Loi sur les droits de la personne dans tous les parlements sont à peu près les mêmes. Dans tous les cas, les personnes lésées n'ont qu'à porter plainte. Au fédéral ainsi qu'en Alberta, en Nouvelle-Ecosse, en Ontario et au Manitoba, la Commission des droits de la personne peut elle-même procéder à une enquête sans attendre qu'une plainte soit formulée par un citoyen lésé.

Une fois la plainte déposée, la Commission doit faire enquête. La première

enquête non formelle relative à une plainte est effectuée par un agent compétent de la Commission des droits de la personne qui est chargé d'essayer d'en arriver à un règlement de la plainte. De façon générale, l'enquêteur est un fonctionnaire ou un membre de la Commission. Si cette conciliation échoue, une enquête plus formelle a lieu, notamment une audience par une commission, un tribunal ou la Commission elle-même. Une fois l'affaire statuée, l'ordonnance du tribunal ou de la Commission est exécutoire et applicable par les tribunaux.

Quelques-unes des ordonnances que peuvent rendre une commission ou un tribunal sont décrites comme suit par I.A. Hunter:

"Les ordonnances d'une commission portent d'ordinaire sur les exigences suivantes: a) une lettre certifiant qu'aucun autre acte discriminatoire ne sera commis qui est envoyée à la Commission et souvent au plaignant; b) l'affichage des déclarations des droits de la personne dans les locaux ou le lieu de travail du répondant; et c) l'envoi d'un avis à la Commission concernant les postes ou les logements vacants pendant une certaine période. Bien entendu, si l'appartement ou l'emploi recherché est toujours disponible (ce qui n'est pas souvent le cas étant donné le laps de temps qui s'écoule entre le dépôt de la plainte et l'enquête) la Commission peut ordonner que le poste ou l'appartement soit offert au plaignant, mais habituellement celui-ci a déjà trouvé un autre emploi ou logement.

De toute façon, les commissions canadiennes ont reconnu qu'il serait injuste d'ordonner à un répondant d'accorder

au plaignant l'appartement ou le poste qui lui est refusé s'il est occupé par une tierce partie innocente.

Bien des commissions d'enquête ont accordé une compensation financière au plaignant, notamment une ordonnance de compensation en fonction de torts spéciaux des sommes que la victime a dû déboursier à la suite des actes discriminatoires; et récemment une compensation financière en fonction des torts généraux pour alléger l'humiliation causée par les actes discriminatoires". (1)

Inutile de dire que l'on a rarement recours à l'ensemble de la procédure prévue dans la législation anti-discriminatoire de toutes les juridictions. De nombreux cas de discrimination présumée s'avèrent sans fondement ou sont réglés dès le début de la procédure. Il n'est que rarement nécessaire de constituer un tribunal des droits de la personne dont les décisions sont exécutoires. Il est encore plus rare que la Commission des droits de la personne doive avoir recours à des tribunaux de droit commun pour l'obtention d'une ordonnance de référé ou pénale.

#### D. Aspects internationaux

En plus d'établir des mécanismes internes pour la protection des droits de la personne, le Canada a accepté d'appliquer à l'échelle nationale un certain nombre de normes internationales en ratifiant des conventions. Il a également joué un rôle dans l'élaboration de mécanismes de protection internationaux, principalement en tant qu'Etat membre des Nations Unies. Par exemple, la Convention sur la prévention et le châtiement du crime de génocide a été ratifiée par le Canada en 1952, la Convention sur les droits politiques des femmes en 1957 et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi

(1) I.A. Hunter (1976), "Human Rights Legislation in Canada", p. 55-56.

que les droits civils et politiques en 1976. Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux ont participé à des programmes spéciaux tels que le 25<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1973), la décennie consacrée à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (1968-1978), l'Année internationale de la femme (1975). En 1975, le Canada a été l'un des premiers à réclamer l'insertion dans les accords d'Helsinki de dispositions fermes sur les droits de la personne.

Par le passé, le Canada a été reconnu pour sa participation aux questions internationales des droits de la personne, grâce au professeur John Humphrey qui, avec Eleanor Roosevelt, était membre de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (à qui l'on doit la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948), et qui devint ultérieurement directeur de la division des droits de l'homme, ainsi que grâce à Lester Pearson qui reçut le prix Nobel de la paix en 1956. Depuis 1977, le Canada a de nouveau un représentant à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (il s'agit d'un poste électif actuellement occupé par M. Walter Tarnopolsky, professeur de droit à Osgoode Hall et expert éminent en matière de droit de la personne).

En dehors des Nations Unies, le Canada a encore énoncé ses principes en matière de droit de la personne au moyen de décisions de politique étrangère. Prenant la parole à la Conférence sur les droits internationaux de la personne, en 1978, le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures déclarait:

"Le Canada a l'obligation morale et légale de participer à la promotion des droits de la personne, tant au niveau interne qu'à l'étranger. Les Canadiens s'intéressent de plus en plus au perfectionnement des moyens de protection des droits de la personne."

tection des droits de la personne au Canada. Ils manifestent également de plus en plus l'espoir que leur gouvernement observera une éthique reflétant les normes canadiennes dans ses relations avec les autres gouvernements". (1)

Comme exemples de cette politique on peut mentionner l'embargo sur la vente d'armes au Portugal au cours des années 60, motivé par la politique coloniale portugaise; la condamnation de l'apartheid et l'établissement d'un visa pour les Sud-Africains, ainsi que l'acceptation de nombreux Ougandais, Vietnamiens, Sud-Américains et autres réfugiés politiques. Plus récemment, le Canada a adopté une position ferme sur la question de la décolonisation, en particulier en Afrique, et il est membre du "Groupe des cinq" qui ont présenté en avril 1978 au Conseil de sécurité une proposition de solution à la situation namibienne.

Une déclaration formulée par le représentant à l'assemblée générale, M. Pierre Charpentier, résume la position canadienne:

"Nous continuons d'approuver les règlements négociés lorsqu'ils sont possibles. Notre approbation du rapport du Comité spécial entraîne notre approbation de la grande majorité des recommandations mais pas de toutes. Nous considérons que tout investissement étranger dans des territoires qui ne s'administrent pas eux-mêmes doit être jugé sur ses propres mérites et que certains de ces investissements, en particulier dans les petits territoires, sont souvent souhaitables. Nous approuvons sans réserve la résolution 418 du Conseil de sécurité qui établit un embargo obligatoire contre

(1) L'honorable Donald Jamieson, Address to Conference on International Human Rights, Ottawa, Canada, le 26 octobre 1978.

l'Afrique du Sud en ce qui concerne les armes et qui exige que les Etats s'abstiennent de toute collaboration avec l'Afrique du Sud en vue de la mise au point d'armes nucléaires. Toutefois, nous ne considérons pas que des relations politiques et économiques normales avec l'Afrique du Sud constituent une collaboration. Nous estimons que les organismes internationaux doivent agir dans le cadre de leur mandat propre. Nous appuyons néanmoins sans réserve l'approche que représente le consensus réalisé au cours de la présente session relativement à la question de Guam, à savoir que le maintien de bases militaires dans tout territoire ne s'administrant pas lui-même ne doit pas entraver le droit des habitants de ce territoire à l'autodétermination". (1)

Toutefois, le paradoxe existant entre la politique officielle du gouvernement canadien et les engagements économiques privés a déclenché des discussions animées tant au Canada qu'à l'étranger. Un numéro spécial de Canadian Dimension (2) sur l'Afrique, de décembre 1977, consacrait un article complet à ce problème. L'auteur signale qu'en aucun cas le gouvernement n'a empêché la participation économique privée et que tout au plus il critique officiellement les investissements dans les régimes "illégaux" de Namibie et de Rhodésie (Zimbabwe), tout en ne disant presque rien en ce qui concerne les préoccupations "légitimes" de l'Afrique du Sud. D'un autre côté, le Canada a promulgué sous forme de loi certaines des sanctions des Nations Unies à l'égard de la Rhodésie et a retiré ses commissions commerciales d'Afrique du Sud, alors qu'aucune mesure

de ce genre n'a été prise dans le cas de la Namibie. En 1970, le Conseil oecuménique des églises indiquait qu'un total de \$210 millions avaient été rassemblés par un consortium des plus grandes banques d'Amérique, du Canada et du Royaume-Uni pour venir directement en aide à l'Afrique du Sud. Trois banques canadiennes ont ultérieurement contribué en 1972 à un prêt direct à la Banque central d'Afrique du Sud (Banque de Commerce, \$3 millions; Toronto Dominion, \$3 millions et Banque de Montréal \$2 millions). En 1976, au cours d'une réunion des actionnaires, le président de la Banque royale du Canada rejetait officiellement la suggestion d'un embargo sur les prêts à l'Afrique du Sud et fut approuvé par ses collègues. En conséquence, il semblerait qu'il y ait un conflit entre la position officielle et la réalité économique. Toutefois, le gouvernement a pour l'instant adopté la position selon laquelle il n'est pas nécessaire d'intervenir étant donné que les secteurs gouvernemental et privé doivent être considérés comme des sphères d'activité distinctes.

En ce qui concerne les droits économiques, culturels et sociaux, le rôle international du Canada a consisté principalement à fournir une aide. Le professeur Humphrey a déclaré:

"L'une des principales préentions de la Déclaration universelle des droits de l'homme à avoir une place dans l'histoire, réside dans le fait qu'elle reconnaît que tous les êtres humains ont le droit de jouir non seulement de leurs droits civils et politiques traditionnels mais aussi des droits économiques, sociaux et culturels sans lesquels, pour la plupart des gens, les droits traditionnels n'ont que peut de signification". (1)

(1) Explanational Vote on Resolution (AC/4/323/1-35 et L-37) par M. Pierre Charpentier, le 7 décembre 1977.

(2) "Canada and Southern Africa", Canadian Dimension, vol. 12, no. 1, décembre 1977.

M. Noel Kinsella, président de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick a également précisé:

"Au moment de la proclamation du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la liste de ces droits était plus longue et beaucoup plus complète que celle proclamée par la Déclaration. Il s'agit là d'une évolution importante. Elle peut être attribuée en partie à l'augmentation d'importance des Nations Unies et au fait que les dirigeants de nombreux pays nouvellement indépendants considèrent le développement économique et l'obtention de normes de vie plus élevées comme de première importance.

Accepter la notion de droits économiques, sociaux et culturels est toutefois une chose mais leur donner effet à l'échelle nationale ou internationale en est une autre.

Toute d'abord, nous devons comprendre qu'à l'inverse des droits civils et politiques qui sont autoexécutoires, ces nouveaux droits sont, comme certains les appellent, programmatisés. Cela signifie que pour que ces droits aient une teneur tangible, la collectivité la communauté nationale et internationale doivent concevoir et mettre en oeuvre des programmes

favorables à la création d'un climat économique de plein emploi, de sécurité sociale, de santé, etc. Actuellement certains Etats considèrent les droits civils comme un luxe qu'ils ne pourront permettre tant qu'ils n'auront pas réalisé un certain progrès économique". (2)

L'aide du Canada en 1978, principalement par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), s'est chiffré à \$1,2 milliard, ce qui représente 0,45% du PNB et se situe en deça de l'objectif de 0,7% fixé par les Nations Unies et que le Canada s'était engagé à atteindre. A l'heure actuelle, cette aide est fréquemment liée à l'achat de produits canadiens. Par ailleurs, le Canada n'a pas répondu avec grand enthousiasme à un programme mis en oeuvre par le président Carter des Etats-Unis pour empêcher l'aide aux pays accusés de violation des droits de la personne, même si deux députés ont présenté des bills sur la question: Andrew Brewin, du NDP (bill C-272, Loi sur l'aide à l'étranger et les droits de l'homme, première lecture le 30 octobre 1978) et David MacDonald, du parti conservateur (bill C-330, Loi sur la prohibition de l'aide à l'étranger, première lecture le 30 octobre 1978).

#### E. Problèmes actuels

Il y a actuellement un certain nombre de questions touchant les droits de la personne qui préoccupent les gouvernements fédéral et provinciaux. On a oublié la plupart des cas de discrimination flagrante et parfois officielle rapportés dans la partie historique, mais il y a des exceptions. Il existe également une forme de discrimination intentionnelle subtile plus importante que la plupart des Canadiens veulent bien admettre et aussi des cas de discrimination

(1) J.P. Humphrey, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century", The Present State of International Law, Kluwer, The Netherlands, 1974, p. 75-105.

(2) N. Kinsella, "Human Rights: A Brief Global Review", exposé prononcé à la Conférence des "Droits de la personne au Canada- L'avenir", Ottawa, 1978, p. 6.

involontaire causée par l'ignorance ou l'incompréhension.

Pour ce qui est de la discrimination voulue, c'est surtout à l'égard des immigrants qu'on l'a remarquée ces dernières années. Il va sans dire que la plupart des Canadiens condamnent sévèrement ces actes de violence. Le problème est néanmoins devenu critique dans les régions comme Montréal, Vancouver et Toronto où les néo-Canadiens sont le plus nombreux. Des incidents violents mettant en cause des Indiens, des Pakistanais et des noirs des Antilles surviennent à une fréquence désespérante. Malheureusement, la conjoncture économique actuelle ne contribue guère à arranger les choses, même si le ministère de l'Emploi et de l'Immigration s'efforce, statistiques à l'appui, de démontrer la fausseté d'un certain nombre de mythes au sujet du travail et de l'immigration. Outre ces actes de violence isolés, on signale qu'il existe dans le sud de l'Ontario un réseau bien organisé qui fait de la propagande haineuse au moyen de messages téléphoniques enregistrés. La Commission fédérale des droits de la personne a récemment chargé un comité spécial d'enquêter sur cette forme de discrimination manifeste. Il y a aussi les autochtones qui sont victimes de discrimination. Des publications comme la brochure bien connue intitulée Bended Elbow, rédigée par une ménagère de race blanche à la suite des difficultés survenues à Kenora en 1975, reflètent les préjugés fortement enracinés qu'on entretient au sujet des aborigènes du pays.

On trouve aussi des exemples discrimination ouverte à l'endroit d'autres groupes de Canadiens. L'ouvrage Bilingual Today, French Tomorrow, paru récemment, s'est extrêmement bien vendu. Le chef de police d'une petite ville de l'Ontario a dernièrement pris la défense du propriétaire d'un restaurant qui refusait de laisser entrer dans son établissement des épileptiques ou des aveugles avec leurs chiens-guides. Des sociologues canadiens et américains ont montré qu'il y a beaucoup plus de femmes

qu'on pense qui sont battues ou victimes de harcèlement sexuel au travail. Les groupes de défense des droits des homosexuels sont souvent victimes, lorsqu'ils font des manifestations, d'assauts violents de la part des spectateurs.

La politique fédérale de l'immigration elle-même prête à la critique, car même si le gouvernement affirme qu'il veut choisir les immigrants en fonction de leur mérite, elle a pour effet de limiter considérablement l'entrée au pays de personnes du Tiers-Monde. Cependant, on pourrait alléguer que la politique d'autres grands pays d'accueil comme l'Australie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne est beaucoup plus sévère. En fait, le système canadien a servi de modèle aux Australiens lorsqu'ils ont annoncé leur intention de présenter, début 1979, une loi sur l'immigration, nouvelle et moins discriminatoire.

La discrimination ouverte peut généralement être réprimée grâce aux sanctions pénales prévues par les lois existantes sur les droits de la personne. Ces mesures n'éliminent pas, cependant, les préjugés qui sont à la source de la discrimination. En outre, certaines catégories d'infractions ne sont pas prévues aux termes des lois actuelles. Ainsi, on a énoncé plus haut les motifs de discrimination actuellement considérés comme illicites, mais le problème qui se pose maintenant aux administrations fédérale et provinciales, c'est le nombre croissant de motifs. On s'est beaucoup interrogé, au Canada et à l'étranger, sur la nécessité d'ajouter à la liste des motifs illicites les handicaps physiques, l'orientation sexuelle, la situation de famille, l'opinion politique et l'âge. Comme on l'a déjà dit, certains de ces motifs sont déjà considérés comme illicites aux termes de certaines lois provinciales, mais aucun n'a été prévu dans la loi fédérale (sauf les handicaps physiques au regard de l'emploi).

Il semble en outre nécessaire d'établir un programme quelconque d'action positive pour combattre les préjugés qui sont la

cause de la discrimination, non seulement pour les immigrants et les autochtones, mais aussi pour d'autres groupes désavantagés comme les femmes, les handicapés et les personnes âgées. Des pays comme les Etats-Unis, l'Angleterre et la Suède ont mis au point des formules très différentes (énumérées ci-après), que le gouvernement fédéral a essayé d'évaluer. On a bien établi quelques programmes au Canada, particulièrement dans la fonction publique fédérale, mais les progrès réalisés ne sont pas très sensibles. Les conseils consultatifs sur la situation de la femme et des handicapés ont constamment déploré leur impuissance et les statistiques publiées par la Commission de la fonction publique indiquent que de nombreux groupes défavorisés perdent encore du terrain.

Les principales formules proposées pour le programme d'action positive peuvent se résumer comme suit:

- (a) Observation volontaire de lignes directrices suggérées.
- (b) Contingentements libres.
- (c) Système de contingentement officiel.

Chacune de ces formules peut s'appliquer:

- (a) Dans le secteur public.
- (b) Dans le secteur public et dans toute le gouvernement (c'est ce qu'on appelle l'"observation des lignes directrices en vertu du contrat").
- (c) Dans les secteurs privé et public intégralement.

Naturellement, toutes les combinaisons sont possibles; certains pays ont employé des formules différentes suivant les groupes visés (ainsi, au Royaume-Uni, on a adopté les contingentements libres pour les femmes, mais les contingentements officiels et la formule de l'observation des lignes directrices en vertu du contrat pour les invalides), d'autres ont préféré suivre la même politique pour tous.

Pour les handicaps physiques, par exemple, les mêmes options ont été adoptées

par plusieurs pays. L'Allemagne de l'Ouest, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Japon ont des systèmes de contingentement officiels. En Suède, c'est l'observation volontaire des lignes directrices, mais avec des "groupes d'ajustement" obligatoires pour les employeurs qui comptent plus de 50 employés. Toutes ces formules s'appliquent aux secteurs privé et public. Aux Etats-Unis, d'autre part, on a adopté un système de contingentement libre, (où l'on évite intentionnellement le mot contingentement et que l'on appelle un "programme d'action positive") qui s'applique au gouvernement fédéral et aux entreprises privées par la formule de l'observation des lignes directrices en vertu du contrat. Tous ces pays ont aussi des programmes d'aide; en Grande-Bretagne et en Allemagne de l'Ouest, il existe des registres des invalides et des agents de reclassement; la Suède a établi un système complexe d'allégement fiscal et des programmes d'aide à l'acquisition d'équipement spécial; aux Etats-Unis, un comité du président sur l'emploi des handicapés a mis en oeuvre plusieurs programmes en collaboration avec l'AFL-CIO. En outre, un certain nombre d'établissements privés comme les universités ont établi leur propre système de contingentement.

La difficulté avec la notion d'action positive en Amérique du Nord, c'est qu le citoyen moyen a tendance à l'assimiler automatiquement à un système de contingentement. La terme "contingentement" semble avoir une consonnance sociologique extrêmement négative pour une grande partie de la population. Pourtant, comme l'ont montré les exemples européens, un contingentement véritable n'est pas indispensable à la mise en oeuvre d'une politique dynamique. Par contre, l'expérience tend à prouver que les pays qui disposent des systèmes les plus efficaces ont en fait eu recours à une forme quelconque de contingentement.

L'Administration fédérale américaine a expérimenté une méthode permettant de surmonter ce problème, et ceci essen-

tiellement par la sémantique. Les universités ont apporté d'autres solutions: la "mise de côté" à partir d'un certain pourcentage ou d'un chiffre forfaitaire, ou la création de positions supplémentaires pour des étudiants particuliers dans les instituts professionnels. Dans ce domaine également, il y a eu des expériences heureuses, comme à Harvard, et des échecs, comme à l'Université de Californie. Les affaires Bakke et DeFunis ont montré les dangers des frais de scolarité discriminatoires, et l'apparition d'un phénomène général de réaction. Dans les deux cas, le plaig-nant s'était vu refuser l'accès à un institut professionnel, qui accueillait par ailleurs des membres d'une minorité ou des handicapés pourtant moins qualifiés. Bref, la distinction entre les moyens "acceptables" et "inacceptables" pour mettre en oeuvre ces programmes est bien subtile.

Au Canada comme aux Etats-Unis, le fait politique du fédéralisme a lui aussi entravé le progrès des droits de la personne. Il y aurait lieu, aujourd'hui, d'harmoniser les différents programmes fédéraux destinés aux handicapés, afin de parvenir à une politique globale dans ce domaine. En outre, les groupes de bénévoles pour la défense des droits de la personne qui tentent de faire changer les attitudes dans le domaine de l'éducation ont des besoins financiers urgents. Dans les périodes de difficultés économiques comme celle que nous connaissons actuellement, les groupes de ce type sont souvent les premières victimes des restrictions budgétaires gouvernementales, et les programmes du gouvernement fédéral dans ce domaine ont, eux aussi, subi des restrictions. Compte tenu des engagements supplémentaires pris récemment par le Canada dans le cadre des Conventions des Nations Unies, c'est là un autre problème qui reste à résoudre.

#### F. La consécration

Une vigoureuse controverse entoure depuis des années la question de l'éven-

tuelle consécration d'une déclaration des droits de la personne. La plupart des propositions dans ce domaine traitaient principalement des droits évoqués dans l'actuelle Déclaration canadienne des droits de la personne, à savoir des droits de nature politique et juridique. Quelques propositions ont abordé les droits dits "égalitaires" ou les mesures législatives anti-discriminatoires.

Tout d'abord, qu'entend-on par "consécration"? C'est le moyen par lequel une loi peut être mise en vigueur de telle manière qu'elle ne puisse être modifiée ni abrogée par la procédure législative normale. Une loi peut être consacrée dans la Constitution, auquel cas sa modification ne peut résulter que d'une mise en oeuvre de la procédure établie en matière d'amendement de la Constitution. La consécration peut encore résulter d'une disposition de la loi soumettant son abrogation ou toute éventuelle modification à une procédure particulière, comme l'approbation par référendum ou par une majorité des deux tiers ou des trois quarts des suffrages exprimés par les membres présents de l'Assemblée législative.(1)

On trouve d'excellents arguments aussi bien chez les partisans que chez les détracteurs de la consécration des droits de la personne dans la Constitution ou en vertu d'une disposition législative spéciale. Les partisans de la consécration affirment qu'une telle protection est nécessaire si l'on veut éviter que les droits et les libertés ne soient à la merci des sautes d'humeur des hommes politiques. Ils craignent que certaines attitudes ne gagnent de plus en plus la faveur du public malgré leur opposition formelle aux valeurs fondamentales de la société canadienne, ce qui entraînerait la violation de droits reconnus dans la loi sans que l'on ne s'inquiète des conséquences à long terme d'une telle évolution. Leurs détracteurs affirment, quant à eux, que la consécration des droits de la personne se solderait par le remplacement de la souveraineté du Parle-

(1) Walter Tarnopolsky, The Canadian Bill of Rights, 2e édition révisée, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1975, p. 3.

ment par celle du pouvoir judiciaire, car toute mesure législative serait alors soumise aux parties de la Constitution qui traitent des droits de la personne. Selon eux, les décisions politiques seraient prises en dernier ressort par des magistrats non représentatifs au lieu de l'être par des représentants élus du pouvoir législatif. Ils prétendent aussi que la consécration n'est pas possible dans un système parlementaire, dans la mesure où elle est radicalement contraire au principe de la souveraineté du pouvoir législatif. (1) Les partisans de la constitutionnalisation leur rétorquent que la doctrine de la souveraineté du Parlement ne s'applique pas au Canada, où l'autorité du gouvernement provient en partie d'une constitution écrite et où le droit contrôle judiciaire en cas de conflit juridictionnel entre le fédéral et les provinces. (2)

Au-delà de cette controverse, on a formulé au cours de la dernière décennie plusieurs propositions visant à consacrer les droits égalitaires et les lois anti-discriminatoires dans la Constitution canadienne. En 1968, au début du processus de révision constitutionnelle qui s'est poursuivi jusqu'en 1971, le gouvernement fédéral a proposé qu'un certain nombre de critères discriminatoires à proscrire soient inscrites dans une Déclaration canadienne des droits, qui serait ultérieurement consacrée dans la Constitution. On a alors proposé que la discrimination fondée sur la race, l'origine nationale, la couleur, la religion, l'origine ethnique ou le sexe soit interdite dans les domaines de l'emploi, de l'accès à une profession, de l'éducation, de l'utilisation des lieux et des services publics, des contrats avec les organismes publics, et de l'acquisition de biens ou d'intérêts dans ces biens. (3) Le gouvernement fédéral ne proposa aucune formule d'amendement constitution-

nel.

Lors de la deuxième séance de la Conférence constitutionnelle qui s'est tenue à Ottawa du 10 au 12 février 1969, le gouvernement fédéral a apporté à sa proposition initiale une légère modification. Il est proposé que la Charte canadienne des droits et libertés faisant partie intégrante de la Constitution devrait prévoir que tout individu au Canada a le droit d'être assuré que l'on n'utilisera pas de discrimination à son endroit en raison de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de sa religion ou de son sexe lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'emploi ou d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou toute autre association de même nature, de posséder des biens par voie de propriété, de location, de jouissance ou autrement et d'utiliser des lieux, des installations et des services publics. (4) Cette recommandation concernant la charte intégrée n'était pas accompagnée d'une formule d'amendement constitutionnel.

Même si les participants à la Conférence constitutionnelle de Victoria de juin 1971 ont étudié l'ensemble des droits et libertés de l'être humain, la Charte constitutionnelle du Canada qui en est résultée, qui comprenait des droits politiques et linguistiques de même qu'une formule d'amendement constitutionnel, ne traitait pas de la question des droits assurant l'égalité entre tous les citoyens, des lois anti-discriminatoires ni même de leur intégration à la Constitution.

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada a recommandé en 1972 qu'une Déclaration des droits fasse partie intégrante de la Constitution. Le Comité a recommandé que cette Déclaration

(1) Douglas A. Schmeiser, "The Case Against Entrenchment of a Canadian Bill of Rights", *Dalhousie Law Journal*, vol. 1, 1973-1974, p. 15-50.

(2) Tarnopolsky (1975), *The Canadian Bill of Rights*, p. 110-112.

(3) Gouvernement du Canada, *Charte canadienne des droits de l'homme*, Information Canada, Ottawa, 1968, p. 24-26.

(4) Gouvernement du Canada, *La Constitution canadienne et le citoyen canadien*, Information Canada, Ottawa, 1969, p. 18-22 et p. 54.

devrait interdire toute discrimination en raison du sexe, de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou de la religion et que l'on devrait y inclure un article proclamant le droit de tous les individus à l'égalité devant la loi. Le Comité a en outre proposé que les mêmes critères s'appliquent lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'emploi ou d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou toute autre association de même nature, lorsqu'il s'agit d'utiliser des lieux, des installations et des services publics ou encore de posséder des biens par voie de propriété, de location, de jouissance ou autrement. Le Comité a aussi souligné la nécessité pour le Parlement fédéral et les Assemblées législatives des provinces d'adopter des lois, selon leurs compétences respectives, pour appliquer les dispositions générales intégrées à la Déclaration des droits l'intégration à la Constitution devant se faire en assujettissant la Déclaration des droits à la formule d'amendement constitutionnel. Le Comité a recommandé que la formule d'amendement de la Constitution, en regard de toute modification à la Déclaration des droits, devrait exiger l'assentiment du Parlement fédéral et d'une majorité des Assemblées législatives des provinces comprenant toute province qui compte ou en a compté à certains moments 25% de la population du Canada, au moins deux provinces de l'Atlantique et au moins deux des provinces de l'Ouest dont la somme des populations est au moins égale à 50% de la population totale de toutes les provinces de l'Ouest. (1)

Ni les auteurs du Projet de loi modifiant la Constitution présenté en 1978 ni ceux du rapport du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada n'ont traité des droits assurant l'égalité entre les citoyens ni des lois anti-discriminatoires, et ce, même si l'on a discuté des droits politiques et juridiques de même que l'intégration des

droits et libertés de la personne à la Constitution.

Le Comité de l'Association du barreau canadien sur la Constitution a recommandé que la Déclaration des droits soit intégrée à la Constitution canadienne une fois que les gouvernements fédéral et provinciaux se seront entendus sur son application et sur la façon de l'intégrer à la Constitution et de la modifier. Le Comité a souligné qu'il ne serait pas souhaitable que les droits assurant l'égalité entre tous les citoyens soient détaillés dans un document constitutionnel, mais qu'il serait par contre préférable que l'on inclue un article prévoyant l'égalité devant la loi, ce qui permettrait ainsi d'éviter toute discrimination injustifiée fondée sur le sexe, la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur ou la religion. L'intégration de cet article et de tous les autres droits convenus par les divers paliers de gouvernement serait assurée par le processus d'amendement constitutionnel recommandé par l'Association du barreau canadien. Le Comité a recommandé que puisque les gouvernements fédéral et provinciaux devraient adopter des lois pour intégrer la Déclaration des droits à la Constitution, il leur faudrait tous deux participer à sa modification. L'assentiment du Parlement et d'une majorité des Assemblées législatives des provinces comprennent toutes les provinces qui comptent ou qui ont compté à certains moments ou qui compteront peut-être à l'avenir 25% de la population du Canada, au moins deux provinces de l'Atlantique, et au moins deux des provinces de l'Ouest (y compris au moins une deux provinces les plus peuplées) devrait être obligatoire. (2)

Sans être trop précise, la Commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne a recommandé que les droits assurant l'égalité entre tous les citoyens et sur lesquels les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent s'entendre devraient

(1) Canada, Rapport final du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1972, p. 9-11 et 18-22.

(2) Association du barreau canadien, Vers un Canada nouveau, Rapport du Comité sur la Constitution, La Fondation du barreau canadien, Ottawa, 1978 p. 19-20, et 143-149.

être intégrés à la Constitution. Ces droits intégrés seraient protégés grâce à la formule d'amendement constitutionnel. La Commission a recommandé que le processus d'amendement s'enclenche d'abord à l'aide d'un projet de loi présenté soit à la Chambre des communes, soit au Conseil de la Fédération et adopté par une majorité de la Chambre des communes et une majorité des votes au Conseil. Ensuite, la ratification de l'amendement proposé aux droits intégrés assurant l'égalité entre les citoyens se ferait grâce à un référendum pan-canadien nécessitant l'approbation par une majorité d'électeurs dans chacune des quatre régions (les provinces de l'Atlantique, la province de Québec, la province d'Ontario, les provinces de l'Ouest et les Territoires). (1)

La discussion sur l'intégration des droits assurant l'égalité à tous les citoyens et les lois anti-discriminatoires a jusqu'à maintenant été hautement théorique. Même si plusieurs propositions sérieuses ont été présentées, elles sont restées sans succès parce que les onze gouvernements qui participent au processus d'amendement constitutionnel n'ont pu s'entendre soit sur l'application de ces droits, soit sur l'acceptabilité et la nécessité de leur intégration à la Constitution. Bien sûr, sous-jacent à tout cela, on trouve l'impossibilité d'en venir à une entente sur la formule d'amendement constitutionnel sur laquelle serait fondée l'intégration des droits à la Constitution. A l'instar de nombreux autres aspects de la modification de la Constitution au Canada, cette question de l'intégration est sillonnée de méandres tortueux et le problème ne sera pas réglé avec satisfaction ni facilement et moins encore dans un avenir rapproché.

### Conclusion

Le présent document se veut une étude des progrès historiques et des lois adoptées sur les droits assurant l'égalité à

tous les citoyens et sur les mécanismes anti-discriminatoires. Dans le passé, le peuple canadien, les législateurs et les tribunaux n'ont pas toujours traité de la façon la plus éclairée et la plus impartiale avec des individus et des groupes qui sont différents de l'ensemble de la population. Une discrimination injustifiée et souvent irrationnelle constitue un trait de l'histoire canadienne et c'est là une expérience que l'on ne doit nier ni sous-estimer.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les législateurs ont essayé grandement de pallier à la discrimination injustifiée au Canada. Toutes les compétences administratives ont des Commissions sur les droits de la personne ou l'équivalent qui sont chargées d'appliquer les lois anti-discriminatoires et qui participent à des programmes éducatifs destinés à changer les attitudes de la population. Même si la discrimination semble aujourd'hui moins répandue au Canada qu'elle ne l'était dans le passé, il en demeure toujours des exemples concrets.

(1) Gouvernement du Canada, Se retrouver: Rapport de la Commission de l'unité canadienne, ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1979, p. 102-104 et 108-109.

## RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET LA PRESSE

Anthony J. Wright (1)

Service des Recherches  
Bibliothèque du Parlement  
Ottawa

Le présent document porte sur les relations entre les législateurs et les représentants de la presse. Par ce dernier terme, on entend tous les reportages et tous les commentaires imprimés ou diffusés.

Il semble parfois que l'antagonisme entre le Parlement et la presse soit poussé trop loin, que les commentaires des reporters ou journalistes sont quelquefois entachés de partialité. Nous étudierons des exemples de ces frictions entre les deux parties au Canada et nous nous demanderons si le problème s'aggrave.

Le présent document se divise en trois parties:

1. La presse et le Parlement sont-ils des adversaires?
  2. Exemples de frictions entre le Parlement et la presse.
  3. Amélioration des relations.
1. La presse et le Parlement sont-ils des adversaires?

Il y a naturellement des frictions, parfois, entre les commentateurs politiques, les rédacteurs, les diffuseurs ou

les chroniqueurs d'une part, et, d'autre part, les législateurs dont il est question dans les reportages. Si ces frictions sont trop vives ou se prolongent, reporters et hommes politiques peuvent sembler devenir des ennemis plutôt que des alliés qui collaborent à une oeuvre commune.

Il arrive parfois que la presse fasse plus pour contrecarrer les ambitions du gouvernement, fédéral ou provincial, que l'Opposition officielle. Cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement dispose d'un pouvoir écrasant par rapport à ses opposants. La presse devient alors le modérateur naturel du gouvernement et elle se charge de rappeler aux ministres et aux bureaucrates que le jour de jugement viendra, que l'électorat exigera des comptes des hommes politiques.

Certains soutiennent qu'il est excellent, tant pour la presse que pour le Parlement (et les autres assemblées législatives) d'être à couteaux tirés. A leurs yeux, cette opposition oblige les reporters à faire de leur mieux et les hommes politiques à être sur leurs gardes, à faire leur travail et à être honnêtes.

(1) Préparée pour l'Association parlementaire du Commonwealth (Juin 1979).