



Le 23 décembre 2004

Introduction

L'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) est heureuse de pouvoir contribuer au document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) *Perspectives d'avenir – Document de consultation* (septembre 2004). Le processus de consultation est particulièrement important à la lumière des changements procéduraux internes qui se sont produits à la CCDP ces dernières années. L'AFPC croit qu'il est important que les recommandations formulées dans le Rapport du Comité fédéral de révision *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision 2000* (aussi appelé le Rapport La Forest) soient mises en œuvre et appliquées par la CCDP et qu'elles lui servent d'outils pour appuyer son processus de réforme.

La CCDP joue un rôle clé dans la protection des droits de la personne au Canada non seulement à titre de tribune qui protège les individus ou les groupes contre les violations des droits de la personne, mais aussi en tant que chef de file de la promotion du programme des droits de la personne au pays et à l'étranger. Nous avons bon espoir que le processus de consultation découlera sur des changements indispensables dans les mesures que prend l'organisme des droits de la personne pour remplir son mandat en vue de protéger et de soutenir les principes des droits de la personne.

L'AFPC est le syndicat qui représente plus de 150 000 travailleuses et travailleurs d'un océan à l'autre. Notre effectif est divers et croissant. Bien que bon nombre de nos 150 000 membres travaillent au gouvernement fédéral ou à des organismes fédéraux dans des postes d'agent d'immigration, d'agent des pêches, d'inspecteur des aliments, de commis, d'agent des douanes, etc., de plus en plus de membres de l'AFPC travaillent dans les secteurs privé et d'autre nature, soit les refuges pour femmes, les universités, les agences de sécurité et les casinos. Dans le Nord, l'AFPC représente la majorité des syndiqué-e-s engagés par les gouvernements du Yukon, du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest et certaines municipalités. En tant que syndicat de ces employé-e-s, l'AFPC déploie des efforts pour qu'ils obtiennent un traitement équitable et le respect au travail, la sécurité d'emploi, une meilleure rémunération et des conditions de travail sans danger.

Nous aimerions remercier la CCDP de nous avoir rencontrés avant de déposer nos observations de façon à nous renseigner sur les changements proposés. De plus, nous tenons à souligner l'engagement et les connaissances spécialisées du personnel de la CCDP à l'égard du domaine des droits de la personne.

La CCDP, durant le processus de réforme, s'est appuyée sur cinq principes en vue de mettre en place un système des droits de la personne qui :

- sert l'intérêt du public;
- transforme les comportements;
- est complet;
- est préventif et prospectif;
- est indépendant, impartial et assure une régie indiquée.

Nos observations portent sur les cinq domaines susmentionnés. Dans chacun de ces domaines, la CCDP résume ses objectifs et pose une série de questions que nous abordons de manière conséquente. Avant d'examiner ces domaines particuliers, l'AFPC tient à préciser que la CCDP a pendant de nombreuses années été sérieusement sous-financée, ce qui a entraîné un arriéré des plaintes relatives aux droits de la personne. À l'heure actuelle, la CCDP emprunte un processus de « rationalisation » pour résorber l'arriéré et les délais administratifs dans le traitement des plaintes. La « rationalisation » des plaintes a permis de diminuer le nombre de plaintes en suspens. Toutefois, la « rationalisation » n'aborde pas les causes profondes des difficultés posées par la procédure relative aux plaintes. Le gouvernement doit montrer une volonté manifeste d'aborder les questions des droits de la personne et il doit accorder un soutien financier et politique suffisant aux groupes et aux organismes des droits de la personne qui sont voués à l'élimination de la discrimination et du harcèlement dans notre société.

PREMIER PRINCIPE : SERVIR L'INTÉRÊT DU PUBLIC

La CCDP s'est donnée les objectifs suivants :

- remédier à la discrimination à l'endroit des individus;
- rectifier les tendances d'inégalité persistantes;
- prévenir la discrimination avant qu'elle ne sévisse;
- renseigner le public sur l'égalité;
- cerner les questions des droits de la personne émergentes.

La CCDP affirme également que le gros de ses ressources sont consacrées au traitement des plaintes individuelles, ce qui a pour conséquence qu'elle n'a pas pleinement atteint ses autres objectifs généraux et qu'elle a dû leur consacrer moins de temps.

L'AFPC appuie la démarche empruntée par la CCDP afin d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures et processus préventifs plus solides en vue d'éliminer la discrimination systémique. Toutefois, le fait que la CCDP ne sert pas de manière

utile l'intérêt du public en participant à tous les aspects de la procédure relative aux plaintes pose problème. L'AFPC croit que la CCDP devrait continuer de prendre part à toutes les étapes de la procédure relative aux plaintes, y compris devant le Tribunal, ainsi que d'offrir les ressources nécessaires aux individus tout au long de cette procédure. Il est incontestable que les plaintes font progresser l'intérêt du public et il importe que tous les individus aient un accès raisonnable aux tribunes des droits de la personne ainsi qu'aux réparations qu'elles offrent.

La question véritable demeure l'insuffisance de ressources adéquates que le gouvernement fédéral accorde à la CCDP pour qu'elle puisse remplir son mandat de prévention et aborder les questions à la fois systémiques et individuelles des droits de la personne. L'AFPC reconnaît que la CCDP n'a pas bénéficié de ressources adéquates pour remplir son rôle préventif et qu'elle a mis l'accent sur la procédure relative aux plaintes. Par le passé, la CCDP a débordé son rôle de défense de l'intérêt public en prenant part à toutes les plaintes qui ont été renvoyées au Tribunal. Toutefois, la réalité est que de nombreux plaignant-e-s individuels ne bénéficient pas de représentation devant le Tribunal et qu'ils doivent compter sur les représentant-e-s de la CCDP pour soutenir leur plainte. Comme la CCDP le sait, les personnes qui ont besoin de la protection que leur offre la LCDP et de l'aide de la CCDP font partie des groupes les plus défavorisés d'un point de vue économique, politique et social de notre société. Il se peut que certains plaignant-e-s individuels n'aient pas accès à une représentation juridique ou qu'ils comprennent en partie seulement la procédure relative aux droits de la personne qui est très complexe et légaliste.

Choisir le bon instrument pour chaque cause

QUESTIONS CLÉS :

Laquelle des mesures suivantes comporterait la plus grande incidence sur les droits de la personne? Y en a-t-il d'autres?

La CCDP soutient qu'elle a uniquement ciblé les enquêtes et les litiges pour régler les différends sur les droits de la personne et a dû mettre de côté les principes préventifs en raison des ressources restreintes et des décisions judiciaires rendues. La CCDP soutient également qu'un cadre accusatoire peut ne pas être indiqué concernant certains différends sur les droits de la personne et que certaines causes nécessitent de vastes redressements systémiques que le Tribunal ne peut réaliser, tels que les changements stratégiques qui touchent tout un secteur plutôt qu'un mis en cause individuel. C'est pourquoi la CCDP a commencé à mettre en œuvre un système qui permet de rétablir l'équilibre et la souplesse des instruments dont elle dispose. En outre, la CCDP est d'avis que des instruments d'observation volontaire conviendraient mieux à certaines questions des droits de la personne, tels que l'information, les autres voies de recours ou les rapports spéciaux. D'ailleurs, il conviendrait mieux de régler certaines questions avec des instruments d'exécution telles les enquêtes officielles ou une audience intégrale du Tribunal. Cette « démarche adaptée » comporte :

- des solutions de rechange à la procédure officielle relative aux plaintes comme les rapports spéciaux déposés au Parlement et les enquêtes publiques;
- dans le cadre de la procédure relative aux plaintes, un système de triage afin d'assurer que des ressources et des démarches appropriées sont engagées dans les causes qui comportent la plus grande incidence sur les droits de la personne.

Selon l'AFPC, à la fois la procédure relative aux plaintes et un instrument hors procédure sont importants, et ceux-ci peuvent avoir des effets considérables sur les droits de la personne.

En outre, l'AFPC croit que les mesures préventives, comme la sensibilisation, sont capitales surtout pour changer les attitudes sociales, de façon à éliminer les violations des droits de la personne. De plus, le manque de compréhension et de connaissances touchant les droits de la personne peut entraîner des malentendus et le dépôt inutile de plaintes relatives aux droits de la personne.

L'AFPC appuie également le dépôt de rapports au Parlement et les enquêtes publiques qui soulignent l'importance des principes des droits de la personne. Lors de ces enquêtes, il faut prévoir la consultation et la contribution véritable et significative des organismes et des groupes qui sont directement en cause, y compris les syndicats. Toutefois, on craint, comme cela a été le cas de nombreux rapports parlementaires et enquêtes publiques passés, que leurs conclusions ne soient écartées.

L'AFPC s'inquiète au sujet du recours à un « système de triage » par la CCDP. La CCDP propose de traiter toutes les plaintes dans le cadre d'un processus de filtrage. Elle traitera les plaintes par différentes procédures en tenant compte des facteurs élaborés pour évaluer les plaintes. Un tel système peut avoir une incidence sur le droit d'un individu de présenter un recours en vertu de la LCDP parce que désormais la CCDP accorde un soutien et des ressources à différents degrés aux plaintes.

Les mesures prises récemment par la CCDP en vue d'affecter moins de ressources aux enquêtes et aux litiges officiels viennent confirmer notre perception que certaines plaintes peuvent ne pas bénéficier de soutien suffisant dans le cadre de la procédure relative aux plaintes. L'AFPC croit qu'à la fois les plaintes individuelles et systémiques et les réparations sont importantes et qu'elles méritent qu'on les appuie. Les ressources nécessaires devraient être attribuées pour traiter tous les genres de plainte, y compris le dépôt de plaintes par la CCDP auprès du Tribunal.

Solutions de rechange aux plaintes : changements envisagés

Afin de renforcer sa capacité à utiliser des instruments autres que la procédure relative aux plaintes, la CCDP propose des changements législatifs ou réglementaires, notamment :

- accroître les pouvoirs en vue de recueillir la preuve lors des enquêtes systémiques;
- exiger du gouvernement qu'il réponde aux rapports spéciaux dans des délais prescrits;
- confirmer que la Commission peut examiner les projets de loi parlementaires afin d'assurer la cohérence par rapport à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP);
- accorder un pouvoir de contrôle d'application général des droits de la personne afin de permettre une procédure constructive et non accusatoire

en vertu de la LCDP, procédure similaire à celle qui est en place aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (LEE);

- raffermir le fondement législatif des outils d'information, de recherche et stratégiques de la Commission.

QUESTIONS CLÉS :

Auquel de ces changements accorderiez-vous la priorité?

Quels changements proposeriez-vous dans ce domaine?

Même si les changements proposés ci-dessus visent les instruments autres que la procédure relative aux plaintes, l'AFPC croit que la CCDP devrait jouir de pouvoirs accrus afin de recueillir la preuve lors des enquêtes systémiques et des plaintes, et la preuve recueillie devrait être partagée entre la section des enquêtes et la section des plaintes de la CCDP. Lorsque la CCDP recueille seulement la preuve pour une enquête donnée et que l'enquête n'est pas appuyée par un mécanisme d'exécution efficace, il est donc important que les renseignements recueillis soient également admis relativement aux plaintes. C'est pourquoi, afin d'assurer son efficacité, la CCDP doit pouvoir recueillir la preuve à la fois pour les enquêtes et les plaintes.

Selon l'AFPC, la CCDP devrait déjà pouvoir cerner les tendances systémiques de discrimination à la fois en faisant le suivi des genres de plaintes déposées ainsi que selon les employeurs ou les fournisseurs de services. Une fois qu'elle a relevé ces tendances, la CCDP devrait de sa propre initiative déposer des plaintes systémiques.

Dans son mémoire de 1999 déposé auprès du Comité fédéral de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (Comité de révision de la LCDP), l'AFPC a formulé des recommandations concernant la discrimination systémique. Tout d'abord, l'Alliance a recommandé que la CCDP soit habilitée à faire le suivi des plaintes relatives aux droits de la personne, et qu'elle y soit tenue, afin de relever les tendances de discrimination systémique. Deuxièmement, l'AFPC a recommandé de supprimer l'interdiction d'invoquer la preuve statistique seulement pour déposer une plainte, et de ne pas limiter le pouvoir des tribunaux à concevoir des réparations afin de pouvoir régler les problèmes sur les lieux de travail particuliers. En troisième lieu, l'AFPC a recommandé d'éliminer l'obstacle législatif qui empêche les enquêteurs et enquêtrices de la CCDP faisant enquête sur les plaintes individuelles en vertu de la LCDP et ceux effectuant les vérifications de la conformité en vertu de la LEE d'échanger l'information lorsque celle-ci laisse supposer un problème systémique possible. L'AFPC croit que ces recommandations sont toujours pertinentes et valables aujourd'hui.

L'AFPC appuie la proposition de la CCDP qu'on lui confère un pouvoir de contrôle d'application général des droits de la personne, dans la mesure où de nouvelles ressources convenables sont attribuées à cette fonction. La CCDP a déjà effectué un contrôle d'application des droits de la personne à Service correctionnel qui a porté sur les détenues purgeant une peine de ressort fédéral. Le contrôle d'application a découlé sur 19 recommandations. Ainsi, il existe déjà

des précédents concernant la réalisation d'un contrôle d'application des droits de la personne.

En outre, il faudra clairement définir les fonctions et pouvoirs liés aux contrôles d'application des droits de la personne et ceux-ci doivent être conjugués à un processus de surveillance courante. La CCDP doit agir indépendamment des structures administratives, surtout les ministères fédéraux, qui sont chargées de ses budgets et des propositions en vue de modifier la LCDP. Elle doit en outre être indépendante des entités qu'elle a l'intention de soumettre à un contrôle d'application. La régie autonome de la CCDP est cruciale afin d'assurer l'efficacité et l'utilité du processus de contrôle d'application des droits de la personne.

De plus, les pouvoirs de contrôle d'application ne doivent pas être restrictifs comme sont les pouvoirs de vérification de la conformité en vertu de la LEE. À l'heure actuelle, la LEE ne prévoit pas de mécanisme d'exécution efficace ou de ressources suffisantes pour entreprendre des vérifications de conformité opportunes. C'est pourquoi les pouvoirs de contrôle d'application des droits de la personne doivent être appuyés de mécanismes d'exécution efficaces et de ressources humaines suffisantes.

Les fonctions et pouvoirs de contrôle d'application des droits de la personne doivent renforcer ou compléter les vérifications de la conformité avec l'équité en matière d'emploi. Par conséquent, il faut regrouper et examiner conjointement le contrôle d'application des droits de la personne et la vérification de la conformité avec l'équité en matière d'emploi au sein d'une organisation afin de régler les questions des droits de la personne en empruntant une démarche holistique.

L'AFPC croit également que le processus de contrôle d'application des droits de la personne devrait comprendre la participation utile des syndicats et d'autres organismes touchés. À l'heure actuelle, l'employeur est tenu, en vertu de la LEE, de « consulter » les « agents négociateurs ». L'employeur n'est pas tenu de consulter utilement les syndicats ou de veiller à ce que ceux-ci participent pleinement aux initiatives ou plans d'équité en matière d'emploi. Cet état de fait a découlé sur la participation ou la contribution incohérente des agents négociateurs aux initiatives d'équité en matière d'emploi. En effet, les employeurs peuvent s'en tenir seulement à informer les agents négociateurs au sujet des initiatives ou encore les employeurs peuvent solliciter activement leur apport.

De plus, les agents négociateurs ne peuvent entreprendre de vérifications de la conformité avec l'équité en matière d'emploi, bien qu'ils soient bien placés pour le faire dans leur milieu de travail. En 1999, l'AFPC a recommandé que les agents négociateurs et les employé-e-s aient le droit de demander des vérifications de la conformité avec l'équité en matière d'emploi sur leurs lieux de travail, qui seraient réalisées par les agents de vérification de la conformité, lorsque certaines inquiétudes sont soulevées au sujet du milieu de travail. Cette

recommandation s'applique également aux contrôles d'application des droits de la personne.

L'AFPC appuie le souhait de la CCDP de diffuser de l'information, d'effectuer la recherche et des études ainsi que d'élaborer des outils stratégiques. Ces initiatives revêtent une plus grande importance à la suite de la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) qui entraînera la décentralisation et la délégation des pouvoirs, c.-à-d. qu'ils passeront des organismes centraux aux gestionnaires dans les ministères de la fonction publique fédérale. Même si l'AFPC et ses membres ont émis par le passé des critiques concernant le rôle joué par les organismes centraux, y compris la Commission de la fonction publique, nous nous préoccupons davantage du virage à la décentralisation. À notre avis, la décentralisation entraînera l'absence de responsabilité et de cohérence touchant la surveillance des questions des droits de la personne dans le secteur public fédéral. C'est pourquoi il importe que la CCDP soit l'organisme qui établisse les normes aux fins de l'interprétation des droits de la personne et qui élabore les outils en vue d'assurer l'application cohérente des droits de la personne, notamment l'exécution indiquée de l'obligation d'adaptation.

L'AFPC soutient également la proposition de la CCDP, selon laquelle le gouvernement doit formuler une réponse aux rapports spéciaux dans des délais fixes et examiner les projets de loi afin d'assurer leur conformité avec la LCDP. Toutefois, l'efficacité de la CCDP dans ces domaines sera grandement fonction de son indépendance et de son impartialité face au gouvernement fédéral. L'AFPC est favorable à la régie indépendante de la CCDP, tel qu'il est discuté ci-dessous.

Démarche adaptée relative aux causes : triage

Après avoir analysé son rôle, la CCDP a conclu que pour servir l'intérêt public, les organismes des droits de la personne doivent être autorisés à consacrer le gros de leurs ressources aux causes ayant la plus grande incidence sur les droits de la personne.

La Commission a cerné dix facteurs pour ce faire :

- 1) à savoir si la plainte soulève de vastes questions stratégiques ou systémiques;
- 2) à savoir si de l'avis de la Commission, la plainte porte sur une question pressante d'intérêt public;
- 3) à savoir si la plainte soulève une nouvelle question de droit permettant de régler une question qui demeure douteuse, ou encore de changer les lois, politiques ou programmes;
- 4) à savoir si la plainte permettra de promouvoir les objets de la Loi;
- 5) le degré de complexité factuelle, technique ou juridique que comporte la cause;
- 6) l'incidence sur les parties;
- 7) le redressement éventuel;
- 8) à savoir si la crédibilité est une question clé;
- 9) à savoir si la preuve au dossier est suffisante;
- 10) la similarité entre les faits, questions ou motifs d'une plainte donnée et ceux d'autres plaintes.

Ces facteurs permettent au personnel de la Commission de déterminer la démarche la mieux indiquée pour traiter une cause particulière.

QUESTIONS CLÉS :

Quels ont été les effets sur votre organisme de l'application de ces facteurs?

À votre avis, lequel de ces dix facteurs est prioritaire?

Y a-t-il d'autres critères que la Commission devrait envisager pour définir les causes hautement prioritaires et celles ayant une grande incidence sur les droits de la personne?

Le virage amorcé par la CCDP en vue de « rationaliser » la procédure relative aux plaintes a touché l'AFPC des manières suivantes :

- 1) Il est plus difficile pour les membres de l'AFPC de déposer une plainte au stade de l'accueil en raison de l'examen plus minutieux effectué par les agent-e-s d'accueil. Il semble que ceux-ci se chargent d'évaluer le bien-fondé de l'affaire. Dans certains cas, on demande aux plaignant-e-s de modifier leur plainte un nombre de fois. De plus, certains plaignant-e-s sont dégoûtés d'entreprendre la procédure relative aux plaintes en raison des difficultés posées par le dépôt d'une plainte.
- 2) Les membres de l'AFPC ne reçoivent pas de soutien convenable de la part de la CCDP devant le Tribunal. Les membres apprennent que la CCDP peut ne pas prendre part à toute l'audience devant le Tribunal ou à certaines parties. C'est pourquoi on leur conseille de retenir les services d'un conseiller juridique s'ils veulent une représentation par un spécialiste devant le Tribunal.
- 3) Les plaintes sont traitées par plusieurs employé-e-s de la CCDP ou transmises d'un employé à un autre. Par conséquent, les membres doivent fournir de nombreuses fois les mêmes renseignements sur leurs plaintes ce qui entraîne des délais inutiles dans le traitement de leur plainte. Parfois, les membres doivent expliquer à maintes reprises au personnel de la CCDP pourquoi il doit entreprendre la procédure relative aux droits de la personne plutôt que la procédure de grief parce que le personnel ne comprend pas la procédure de grief.
- 4) Les plaintes sont régulièrement renvoyées à la procédure de grief aux termes de l'article 41 de la LCDP sans considération appropriée ou sans exercer le pouvoir discrétionnaire. De plus, la Section de la représentation de l'AFPC n'a pas été consultée concernant le renvoi par le syndicat de griefs à l'arbitrage. Cela est particulièrement problématique parce que les arbitres de grief peuvent ne pas disposer de tous les redressements prévus dans la LCDP pour régler convenablement les questions des droits de la personne.
- 5) Des plaintes ont été rejetées à la suite de délais excessifs sans prendre en considération les raisons de ces délais ou les effets préjudiciables sur les parties en cause.

Le Comité de révision de la LCDP a énoncé d'autres facteurs que la CCDP devrait prendre en considération, notamment à savoir si :

- la plainte avantagerait de nombreux autres individus qui sont dans la même situation que le plaignant;
- le manquement au devoir d'assurer l'égalité dans l'emploi et les services a découlé d'une activité autorisée par les lois ou règlements;
- la cause présente une iniquité flagrante à laquelle il conviendrait de donner suite simplement pour voir à ce que justice soit faite.

Outre les facteurs susmentionnés, l'AFPC croit que la CCDP devrait également considérer si un redressement substantiel et véritable est accessible, et si le plaignant ou la plaignante subira un préjudice en l'absence d'un conseiller juridique.

Il convient de souligner que la Commission d'examen de la LCDP a également soutenu que les critères devraient être appliqués par un membre de la CCDP disponible à temps plein ou par un agent expérimenté ayant suivi une formation suffisante pour exécuter cette fonction. L'AFPC appuie cette recommandation parce qu'il importe que les personnes qui prennent part à ces décisions importantes soient bien formées et expérimentées dans le domaine des droits de la personne.

L'AFPC s'inquiète à l'idée que le « système de triage » puisse dénier à certains individus le droit d'obtenir un redressement efficace en vertu de la LCDP, surtout si l'objectif visé est l'attribution de ressources à divers degrés aux plaintes compte tenu de la satisfaction de certains critères. Toutefois, si le système permettra d'acheminer les dossiers directement au Tribunal plutôt que ce qui se fait actuellement, une telle procédure de filtrage serait bénéfique pour certains plaignant-e-s.

Dans son mémoire de 1999, l'AFPC a recommandé d'établir un mécanisme pour permettre aux plaignant-e-s de présenter leur plainte directement au Tribunal, dans la mesure où l'affaire satisfait à un critère préliminaire. Cette recommandation demeure valable aujourd'hui. La CCDP devrait établir un critère préliminaire en vue de déterminer la marche à suivre pour traiter les plaintes. Les facteurs tels que la crédibilité, la preuve suffisante au dossier, les redressements éventuels, l'incidence sur les parties et le degré de complexité de la plainte sont importants. On devrait prendre en considération ces facteurs pour adopter le critère préliminaire. À titre d'exemple, dans une affaire où il y a des différences importantes entre les différentes parties pour ce qui est de la preuve ou que la crédibilité est une question clé, l'affaire devrait être automatiquement renvoyée au Tribunal.

Démarche adaptée relative aux causes : changement législatif proposé

La CCDP interprète la LCDP de façon à se réserver une marge de manœuvre, conformément aux normes de l'équité procédurale, en ce qui a trait au triage ou au classement des causes. Les changements législatifs ou réglementaires en vue d'assurer une plus grande souplesse procédurale comprennent :

- les changements législatifs de façon que la Commission puisse rejeter une plainte qui ne fait pas progresser les objets de la Loi;
- les changements législatifs ou réglementaires en vue de confirmer les procédures d'enquête assouplies, le pouvoir de visite et de faire comparaître des témoins;
- les délais exécutoires aux différentes étapes de la gestion des causes.

QUESTIONS CLÉS :

Quelle incidence les changements législatifs proposés auraient-ils sur vos activités ou votre mandat?

Y a-t-il d'autres changements législatifs à envisager qui pourraient faire progresser les objectifs d'efficacité et d'efficience de la Commission?

Quelle incidence les changements législatifs proposés auront-ils sur vous?

La CCDP a informé l'AFPC que les changements législatifs visent à lui permettre de « rejeter une plainte si elle ne fait pas avancer l'objet de la Loi » de manière seulement à prévenir le dépôt de certains genres de plainte. Par le passé, la CCDP a employé ses ressources pour traiter les causes de « discrimination à rebours » intentées par les groupes qui n'ont pas traditionnellement subi de désavantage ou de discrimination institutionnelle et systémique. Dans ces cas, l'AFPC est favorable au changement proposé par la CCDP, de façon que les ressources de la Commission ne soient pas engagées dans ces causes. Toutefois, le changement législatif proposé ne devrait pas faire en sorte que les plaintes relatives aux droits de la personne qui satisfont au critère de discrimination *prima facie* soient rejetées, particulièrement les plaintes individuelles qui peuvent ne pas avoir de vastes incidences sociales sur les droits de la personne ou faire progresser la législation des droits de la personne.

Les enquêtes menées par la CCDP sur les plaintes demeurent problématiques. Certains enquêteurs et enquêtrices recueillent des renseignements insuffisants ou refusent d'interviewer les témoins en cause. Ils déterminent la crédibilité et le bien-fondé d'une affaire et tirent des conclusions de droit, ce qui est la chasse gardée du Tribunal. En outre, ils ne comprennent pas suffisamment la législation des droits de la personne afin de pouvoir mener une enquête convenable sur les plaintes. Selon l'AFPC, la CCDP a montré par le passé une tendance à retenir l'interprétation des faits de l'employeur sans vérifier ces faits de manière indépendante. L'AFPC recommande donc qu'une procédure d'enquête cohérente et qu'une présentation uniforme des rapports soient élaborées à l'intention de tous les enquêteurs et enquêtrices. De plus, ces derniers devraient suivre une formation appropriée et avoir un accès courant à la formation et à l'information touchant l'évolution de la législation des droits de la personne. L'importance de la procédure d'enquête s'accroît du fait que la CCDP n'a plus

l'intention de présenter des observations au Tribunal durant toutes les audiences. L'AFPC recommande également que la CCDP adopte des procédures d'enquête assouplies et qu'elle soit autorisée à visiter des locaux et à contraindre des témoins à comparaître de façon à entreprendre des enquêtes complètes et appropriées. Elle ne doit cependant pas écarter les pouvoirs et les responsabilités des tribunaux dans ces domaines.

En 1999, l'AFPC a recommandé que toutes les enquêtes soient terminées dans des délais raisonnables. Cette recommandation demeure valable aujourd'hui. Toutefois, la CCDP doit pouvoir user de son pouvoir discrétionnaire afin de déterminer ce qui constitue une période raisonnable (p. ex., les préjudices causés à une partie en raison d'un délai, les circonstances hors du contrôle d'une partie comme l'incapacité, etc.).

L'AFPC croit que les délais doivent être exécutoires. Certaines parties (c.-à-d. les mis en cause) ont usé de diverses tactiques afin de retarder le traitement des plaintes. Quoi qu'il en soit, la CCDP doit veiller à sa discrétion à ce que les délais ne fassent pas obstacle au dépôt ou au traitement des plaintes légitimes relatives aux droits de la personne. L'AFPC a pris connaissance de certaines plaintes qui ont été rejetées en raison des délais, sans toutefois déterminer s'il y avait des raisons valables qui expliquent ces délais.

Comme elle l'a fait en 1999, l'AFPC recommande d'apporter les changements législatifs suivants :

- a) lorsque la CCDP ne met pas fin à une enquête dans les délais fixés, l'affaire doit être automatiquement renvoyée au Tribunal pour tenir une audience, sauf si les deux parties conviennent au début de l'enquête de proroger le délai en raison de la complexité de l'affaire;
- b) la conciliation officielle doit seulement avoir lieu à la fin de la procédure d'enquête, bien que des discussions officieuses aux fins d'un règlement puissent avoir lieu tout au long de la procédure;
- c) à la suite de la parution du rapport d'enquête, il faut accorder aux parties une période raisonnable pour présenter des observations sur le contenu du rapport ainsi que des observations finales à la séance de conciliation officielle, observations qui devraient être ajoutées au rapport d'enquête;
- d) la CCDP doit être tenue de présenter des motifs intégraux et détaillés de sa décision de ne pas renvoyer une affaire au Tribunal;
- e) la CCDP doit être autorisée à rendre des ordonnances provisoires;
- f) une procédure doit être mise en place pour que le président et deux commissaires examinent et prennent de nouveau en considération la décision de ne pas renvoyer la plainte au Tribunal. Une telle procédure doit permettre aux parties de formuler des observations intégrales et faire en sorte que les décisions relatives à la demande de réexamen soient appuyées de motifs détaillés;
- g) la LCDP doit établir des normes en matière de preuve et de procédure visant la convocation d'un Tribunal, en précisant de manière détaillée les circonstances où le rejet d'une plainte est justifié.

La réforme possible du Tribunal canadien des droits de la personne et le problème posé par l'accès direct

Le Comité de révision de la LCDP a proposé un système selon un modèle d'accès direct qui attribuerait au Tribunal le traitement des plaintes. La CCDP croit que le modèle d'accès direct est problématique parce que toutes les plaintes ne seraient pas réglées dans le cadre d'une procédure litigieuse, procédure qui devient de plus en plus formelle, lourde, longue et coûteuse. De plus, certains redressements systémiques ne peuvent être abordés dans la procédure empruntée par le Tribunal. La CCDP recommande que le Parlement envisage des modifications législatives de façon à accroître l'accessibilité au Tribunal au moyen de procédures non accusatoires, telles que le processus de traitement des dossiers, la procédure accélérée et le recours à la technologie. De plus, la CCDP recommande au Parlement d'envisager d'offrir une aide juridique ou les services d'avocat-e-s nommés d'office au Tribunal.

QUESTIONS CLÉS :

Quel rôle le Tribunal et la Commission doivent-ils jouer dans un système remanié relatif aux plaintes?

Y a-t-il d'autres moyens de rendre le Tribunal plus accessible?

L'AFPC est d'avis que la CCDP ne doit pas se décharger de sa responsabilité d'agir en tant que partie devant le Tribunal. Bien qu'il soit vrai que la CCDP représente l'intérêt public et non les plaignant-e-s directement, la réalité est que de nombreux plaignant-e-s n'auront pas de représentation juridique devant le Tribunal en l'absence des conseillers juridiques de la CCDP. Une représentation juridique indépendante n'est pas accessible à de nombreux plaignant-e-s en raison des coûts. Par conséquent, ces derniers comptent souvent sur la représentation par la CCDP du fait de la complexité et de la formalité des procédures.

Il est troublant que la CCDP recommande que le Tribunal offre une aide juridique ou les services d'avocat-e-s nommés d'office. La représentation assurée par les avocat-e-s nommés d'office ne sera pas convenable lors d'audiences complexes et légalistes. Le Comité de révision de la LCDP a recommandé que dans les affaires où la CCDP décide de ne pas agir à titre de partie à une plainte pour le compte du plaignant, que ce dernier reçoive une aide juridique indépendante et efficace aux frais de l'État. Le Comité de révision a également recommandé d'établir une clinique pour traiter les affaires complexes et auxquelles la CCDP n'agit pas en tant que partie. Les cliniques devraient également assurer la préparation et la présentation des causes devant le Tribunal. L'AFPC convient avec le Comité de révision de la LCDP que les parties non représentées devraient pouvoir recourir à une aide juridique spécialisée aux frais de l'État.

Le rôle du Tribunal devrait être celui d'un décideur tiers (neutre) qui s'appuie sur les faits présentés par les parties en cause. L'AFPC recommande que les commissions de la CCDP et du Tribunal comptent un nombre précis de membres syndicaux. À la fois la CCDP et le Tribunal doivent veiller à ce que les plaignant-e-s aient accès à une représentation convenable et que les questions légales, systémiques et d'intérêt public soient abordées par le Tribunal.

Tel qu'il est indiqué ci-dessus, l'AFPC recommande d'établir un mécanisme pour que les plaignant-e-s puissent renvoyer leurs plaintes directement au Tribunal, dans la mesure où l'affaire satisfait à un critère préliminaire. En outre, l'AFPC recommande qu'un renvoi au Tribunal soit automatique dans toutes les causes où il existe des différences importantes entre les parties pour ce qui est de la preuve déposée.

En raison du grand nombre de plaintes relatives aux droits de la personne qui sont liées à l'emploi, l'AFPC croit que les syndicats ont un rôle à jouer dans la résolution des questions des droits de la personne. La participation des syndicats est plus importante plus lorsque les syndicats, et non les plaignant-e-s individuels, déterminent si les griefs relatifs aux droits de la personne sont renvoyés à l'arbitrage. En 1999, l'AFPC a recommandé d'adopter un mécanisme pour permettre aux syndicats de jouer un rôle dans la représentation de leurs membres dans les plaintes relatives aux droits de la personne ainsi que de déposer des plaintes au nom de leurs membres. L'AFPC a également recommandé d'accorder aux syndicats le droit d'intervenir dans les plaintes relatives aux droits de la personne devant la CCDP ou le Tribunal qui se rapportent à une disposition ou autre de la convention collective qui s'applique à leurs membres. De plus, les syndicats devraient avoir le droit de formuler des observations et d'être consultés relativement au règlement proposé d'une plainte de ce genre. L'AFPC croit que ces recommandations demeurent valables aujourd'hui.

DEUXIÈME PRINCIPE : MODIFIER LES COMPORTEMENTS

Rétablir l'aspect « humain » dans les droits de la personne

Selon la CCDP, les procédures officielles traditionnelles comportant des enquêtes et une démarche accusatoire devant un tribunal peuvent ne pas être le meilleur moyen de régler de manière juste, équitable et opportune les questions des droits de la personne. Le principal objectif que devrait viser la CCDP est de déterminer ce qui constitue un comportement acceptable ou inacceptable en vertu de la LCDP.

La CCDP affirme également que les procédures doivent être très souples et créatives, accessibles, offrir une vaste gamme de redressements afin de réparer les préjudices, prévoir la participation active à la recherche de solutions, aborder les causes profondes de la discrimination, et encourager l'établissement de rapports respectueux entre les parties.

QUESTION CLÉ :

D'après votre expérience, quelles sont les pratiques exemplaires qui permettront de modifier les comportements discriminatoires?

Il est crucial de modifier les comportements discriminatoires si l'on veut éliminer la discrimination. Cela fait presque trois décennies que la *Charte canadienne des droits et libertés* et d'autres lois sur les droits de la personne ont été mises en œuvre. Les tribunaux de juridiction supérieure ont rendu certaines des décisions les plus progressistes au monde, y compris la récente décision dans l'affaire

relative au mariage entre personnes de même sexe que le gouvernement avait déposée devant la Cour suprême. La législation des droits de la personne évolue constamment, également en ce qui a trait à l'obligation d'adaptation. Quoiqu'il en soit, les obstacles psychologiques et sociaux continuent d'exister et les organismes des droits de la personne reçoivent un nombre croissant de plaintes malgré leurs ressources limitées.

La sensibilisation peut jouer un rôle clé dans la modification des comportements discriminatoires, particulièrement du fait que la législation des droits de la personne change constamment et devient de plus en plus complexe. En milieu de travail, il est crucial que toutes les parties concernées dans l'organisme soient sensibilisées aux droits de la personne, à partir des cadres supérieurs et des agent-e-s principaux des ressources humaines, jusqu'aux superviseur-e-s, aux employé-e-s et aux représentant-e-s syndicaux dans le milieu de travail effectif. À titre d'exemple, même si cela fait cinq ans depuis que la Cour suprême du Canada a rendu ses décisions dans les affaires *Meiorin* et *Grismer*, de nombreux gestionnaires ne connaissent toujours pas ces décisions ou les répercussions de ces causes sur leur lieu de travail. On compte de nombreux formateurs et instructeurs dans le domaine des droits de la personne, mais il est essentiel que ces derniers soient avertis et spécialistes du domaine. Toutefois, la sensibilisation ne peut à elle seule modifier tous les comportements discriminatoires.

Les organismes doivent être comptables des comportements discriminatoires en leur sein. De plus, il faut mettre en place des mécanismes de surveillance courants et d'exécution efficaces pour composer avec les comportements discriminatoires. Trop souvent, les employeurs continuent d'user de discrimination parce que la seule conséquence de leurs actes demeure le dépôt d'une plainte relative aux droits de la personne. Par le passé, la procédure relative aux plaintes a duré de nombreuses années. En raison des obstacles à la poursuite d'une plainte relative aux droits de la personne, beaucoup de plaignant-e-s éventuels préfèrent quitter leur lieu de travail sans déposer de plainte.

Il importe aussi d'entreprendre des initiatives proactives pour modifier les comportements discriminatoires telles les initiatives d'équité en matière d'emploi. Malheureusement, celles-ci n'ont pas réussi à éliminer entièrement la discrimination ou à pleinement remédier à la sous-représentation des groupes défavorisés en milieu de travail. Il a aussi fallu beaucoup de temps pour que des changements favorables se concrétisent sur les lieux de travail. Quoiqu'il en soit, des gains ont été réalisés. D'ailleurs, la CCDP devrait recevoir des ressources supplémentaires pour s'acquitter de sa fonction liée à l'équité en matière d'emploi de manière opportune.

En dernier lieu, les syndicats et les employé-e-s jouent aussi un rôle dans la modification des comportements discriminatoires. L'AFPC a élaboré des outils de sensibilisation à l'intention de ses membres touchant les domaines de

l'adaptation, l'équité en matière d'emploi et le harcèlement. L'AFPC a aussi négocié un Programme d'apprentissage mixte avec le Conseil du Trésor, qui comprend l'élaboration conjointe de formation sur les questions comme l'élimination de la discrimination et du harcèlement. La formation est offerte à la fois aux représentant-e-s des employeurs et du syndicat. De plus, il importe pour les syndicats de prendre part aux règlements ou aux ordonnances qui visent leurs membres. En effet, les syndicats peuvent jouer un rôle en vue d'assurer que ces règlements ou ordonnances soient mis en œuvre de manière indiquée, conjointement avec la collaboration et la compréhension de leurs membres.

Autres voies de recours

La CCDP a déjà pris un nombre de mesures au cours de la dernière année pour consolider sa capacité liée aux autres voies de recours (AVR) et pour s'assurer de servir l'intérêt public par l'entremise de sa procédure relative aux AVR. La CCDP a proposé des changements législatifs, réglementaires ou stratégiques possibles, y compris des mesures pour faire en sorte que les procédures soient plus efficaces et efficaces, telles que :

- rendre les délais exécutoires dans le cadre de la conciliation;
- inciter à la formulation et à l'utilisation de mécanismes internes liés aux AVR qui soient conformes aux droits de la personne dans les ministères et organismes fédéraux et les entreprises sous réglementation fédérale;
- offrir la possibilité de l'arbitrage exécutoire.

QUESTIONS CLÉS :

Avez-vous déjà participé aux AVR? Quelle a été votre expérience?

Quelle incidence les changements législatifs proposés auront-ils sur vous?

Est-ce que la médiation devrait être obligatoire et, dans l'affirmative, dans quels genres de cause?

Dans deux différentes situations, les AVR engagent à la représentation par les représentant-e-s de l'agent négociateur. On présente une offre initiale avant de mener une enquête. À ce niveau, l'AFPC a appuyé ses membres en offrant les services de représentant-e-s locaux tels que des délégué-e-s syndicaux ou les président-e-s de section locale qui assurent traditionnellement une représentation lors des griefs aux premier et deuxième paliers. Puisque la majorité des membres de l'AFPC sont de ressort fédéral, le mis en cause est soit un ministère ou un organisme fédéral tel qu'un musée ou l'Agence du revenu du Canada, ou encore une société d'État telle que Postes Canada. Il est rare qu'un conseiller juridique compare pour le compte du mis en cause à l'étape initiale. Habituellement, c'est un directeur régional des Ressources humaines et un collègue du secteur immédiat qui comparaît. En ce qui a trait à la législation des droits de la personne, on ne peut s'attendre à ce que les parties aient des antécédents étendus.

Par le passé, l'AFPC n'a pas engagé de conseiller juridique à ce palier parce qu'on était d'avis que les représentant-e-s du mis en cause n'étaient pas intéressés à discuter l'affaire, outre offrir de l'argent pour s'éviter des ennuis. Il n'y a pas d'enquête et la tenue possible d'un tribunal n'est pas imminente.

Souvent, une admission de discrimination se refléterait sur les actes des représentant-e-s du mis en cause.

L'AFPC a été obligée de reconsidérer la manière d'aborder les réunions initiales des parties puisqu'on signe à ce stade l'entente de règlement. L'affaire est portée à l'attention de l'AFPC lorsqu'un engagement n'a pas été respecté ou que les parties ne s'entendent pas sur l'interprétation de l'entente. À ce stade initial du système et en l'absence d'un conseiller juridique pour l'une ou l'autre partie, il revient au médiateur de la CCDP de se charger de la rédaction de l'entente.

Lorsque de tels problèmes se présentent, l'entente doit prévoir une disposition en cas de non-respect des engagements qu'elle renferme et énoncer des mesures de redressement claires dans la mesure où l'une des parties émet des réserves. Si les pouvoirs afin de sortir d'une impasse ne sont pas énoncés dans l'entente, c'est là que les difficultés commencent. Il y a toujours la possibilité d'une exécution par la Cour fédérale. Toutefois, les frais et les problèmes d'ordre pratique en vue de sortir d'une impasse à ce niveau sont évidents et plus onéreux pour le plaignant ou la plaignante par rapport au mis en cause, car ce dernier peut faire appel à un conseiller juridique du ministère de la Justice.

La médiation vise à régler les problèmes, et dans le cas des membres de l'AFPC, il faut comprendre l'organisation du gouvernement fédéral et ce qu'il faut faire pour atteindre les objectifs des parties. Dans une affaire portant sur l'obligation d'adaptation, s'il faut déplacer un individu d'un ministère à un autre, peut-on le faire au moyen d'un règlement ou faut-il qu'une ordonnance du Tribunal l'impose? L'AFPC n'a jamais été renseignée sur la formation et les connaissances spécialisées des médiateurs. Ces derniers disent clairement qu'il revient aux parties de bien comprendre le libellé de l'entente de règlement, mais cela n'est pas particulièrement utile compte tenu du peu de connaissances spécialisées des parties. Le mis en cause peut consulter le conseiller juridique au téléphone et insister pour qu'il utilise le langage « passe-partout » habituel précisant qu'aucune autre action ne peut être intentée dans l'affaire, et que le mis en cause n'avoue pas avoir commis de faute.

Dans tout système qui repose sur des statistiques, le succès se mesure en fonction de la fermeture des dossiers. Il ne fait aucun doute que les médiateurs de la CCDP sentent des pressions similaires en ce qui a trait à leur rendement au travail. L'objectif visé est de régler les plaintes et si, pour ce faire, il faut utiliser une expression comme « meilleur effort possible » pour qualifier une entreprise, alors voilà ce qu'il faut faire. Toutefois, c'est le genre de langage qui cause problème si on ne donne pas suite aux engagements et que le seul recours est la Cour fédérale.

Le second cas de médiation se produit immédiatement avant qu'une affaire soit renvoyée au Tribunal. L'AFPC a appuyé les membres à ce niveau en offrant les services d'un conseiller juridique. L'affaire est soumise à la médiation par un membre du Tribunal, et le conseiller juridique de chaque partie se rend à

l'évidence qu'il faut débattre l'affaire, dans la mesure où la médiation échoue. On a évalué les forces et faiblesses de l'affaire, et chaque partie sait que les témoignages devant le Tribunal suivront. La poursuite de l'affaire est imminente.

De nouveau, tel qu'il est indiqué ci-dessus, il faut comprendre clairement les redressements utiles, compte tenu du cadre réglementaire de la dotation dans la fonction publique fédérale. Les pressions qui découlent des litiges imminents incitent les parties à trouver des solutions au problème, et lorsque c'est le temps de rédiger l'entente, il faut tenir compte des intérêts de chaque partie, sinon une audience est inévitable.

L'AFPC a relevé deux problèmes interreliés dans la procédure. La plainte est une affaire privée déposée par un membre individuel. Si l'affaire est visée par une plainte en vertu de l'article 10, elle présente un intérêt social car un redressement systémique peut empêcher le dépôt d'une plainte similaire à l'avenir. Voilà l'un des objets fondamentaux de la Loi. Pour ce qui est du mis en cause, s'il y a un redressement systémique très coûteux, afin de faire preuve de prudence pour ce qui est des coûts, il est préférable d'augmenter les indemnités offertes relativement à la plainte individuelle pour être déchargé d'une somme plus importante en vue de régler un problème systémique. S'il n'y a pas de décharge de cette nature en vertu de l'article 10, on ne présente pas d'offre d'indemnité touchant la plainte individuelle.

Dans pareille situation, le conseiller juridique du plaignant ou de la plaignante fait savoir qu'il est peu probable que le Tribunal impose une indemnité. Le plaignant ou la plaignante doit alors décider entre un gain financier personnel ou s'il donne suite à la plainte par pur altruisme et, en bout de ligne, touche un montant moindre ou encore voit sa plainte rejetée. Si l'individu est inactif depuis un certain temps, il sera porté à vouloir trancher l'affaire le plus rapidement possible afin de pouvoir régler ses difficultés financières. Le conseiller juridique de l'AFPC représente l'« intérêt social », mais l'AFPC n'est pas au fait d'un cas où la CCDP se soit opposée à un règlement parce que l'intérêt systémique devait l'emporter sur l'intérêt personnel du plaignant ou de la plaignante. À ce niveau, la plainte relative aux droits de la personne peut devenir une poursuite au civil en vue d'obtenir des dommages-intérêts. On peut facilement imaginer la réaction des parties si la CCDP refusait de coopérer dans une telle affaire. Quoi qu'il en soit, si la CCDP n'a pas pris en considération les difficultés auxquelles font face ses conseillers juridiques, elle devrait le faire.

Pour répondre brièvement à la question, l'AFPC formule les observations suivantes :

L'AFPC est d'avis que la conciliation ou la médiation est la procédure indiquée dans certaines affaires. Elle convient du bien-fondé des recommandations suivantes qui ont été formulées dans le rapport du Comité de révision de la LCDP relativement aux AVR au niveau du Tribunal :

- la médiation ou la conciliation doit être volontaire, mais il faut encourager ces procédures en informant les plaignant-e-s et les mis en cause de leurs avantages;
- il faut élaborer des lignes directrices sur les genres d'affaires où les parties ne peuvent recourir à la médiation, selon la nature de l'allégation, l'intérêt public en cause, la probabilité d'un règlement et les intérêts de la justice;
- la médiation doit demeurer confidentielle;
- les médiateurs doivent suivre une formation indiquée pour exécuter leurs fonctions;
- la Commission doit évaluer les redressements demandés par le plaignant ou la plaignante avant la médiation et s'il est obligatoire, afin d'appuyer le redressement, que le Tribunal rende une ordonnance peut-être sur consentement;
- en cas de déséquilibre du pouvoir entre les parties, il faut prendre des mesures actives pour rétablir le déséquilibre. S'il est impossible d'en arriver à un règlement, il faut mettre fin à la médiation.

L'arbitrage exécutoire est problématique. De nouveau, on met l'accent sur un règlement rapide plutôt que d'en arriver à une compréhension fondamentale des droits de la personne au moyen de décisions publiques qui sont examinées au besoin par les tribunaux. L'arbitrage ajoutera une autre étape au processus déjà complexe des droits de la personne.

L'AFPC appuie l'initiative de la CCDP en vue d'encourager les ministères et les organismes fédéraux, les sociétés d'État et les entreprises sous réglementation fédérale à élaborer leur propre mécanisme interne lié aux AVR qui soit conforme aux droits de la personne. En raison de la décentralisation aux termes de la LMFP, il sera plus difficile de faire le suivi des questions des droits de la personne dans la fonction publique fédérale. Il importe que la CCDP établisse les normes et qu'il y ait application cohérente des droits de la personne dans l'ensemble de l'administration fédérale et du secteur privé.

Les difficultés que posent les procédures internes sont liées à la partialité du conciliateur ou du médiateur. L'AFPC n'a pas eu d'expérience favorable relativement au règlement des plaintes de harcèlement individuel en empruntant cette procédure. Il est crucial que les mécanismes internes soient entrepris par des tiers impartiaux qui n'ont pas d'intérêt dans les parties. Il arrive souvent que la personne engagée soit un consultant dont le travail est tributaire de la bonne volonté du Ministère ou encore il s'agit d'un ancien fonctionnaire fédéral du service des Ressources humaines. Le régime des « frais fixes » pose également problème car il favorise un examen superficiel du fait que le revenu diminue après chaque heure de travail supplémentaire. Dans l'intérêt des droits de la personne au Canada, le conciliateur ou le médiateur devrait être un spécialiste qui a suivi une formation pertinente dans le secteur public et une formation liée à la question des droits de la personne qu'il doit aborder. Quelle serait l'autorité compétente pour surveiller l'embauche et le rendement des conciliateurs ou

médiateurs afin d'assurer que le processus sert l'intérêt des droits de la personne? C'est une question difficile mais que la Commission doit tout de même aborder.

TROISIÈME PRINCIPE : SYSTÈME INTÉGRAL

La CCDP propose d'ajouter de nouveaux motifs de discrimination à la LCDP, visant précisément les Peuples autochtones et les conditions sociales.

Le Comité de révision de la LCDP a recommandé de modifier ou d'ajouter certains motifs ainsi que de préciser la définition d'invalidité, l'interdiction de la retraite obligatoire et l'ajout de l'identité sexuelle. Le Comité de révision de la LCDP a aussi proposé que les normes internationales en matière de droits de la personne soient ajoutées au préambule de la LCDP, et que la CCDP soit mandatée pour faire rapport sur les obligations intérieures du gouvernement relatives aux droits de la personne ainsi que sur ses obligations aux termes de traités internationaux connexes. La CCDP appuie les changements proposés.

QUESTION CLÉ :

Que pensez-vous de l'ajout des changements proposés à la LCDP?

L'AFPC est d'avis que tous les groupes défavorisés au Canada doivent bénéficier de la protection offerte par la législation des droits de la personne, y compris les Peuples autochtones et les personnes qui vivent dans la pauvreté. La CCDP devrait aussi envisager l'ajout d'autres motifs, que le Comité de révision de la LCDP a aussi examinés.

La CCDP doit s'assurer que les personnes visées par l'ajout des nouveaux motifs à la LCDP soient consultées, particulièrement les Peuples autochtones, dont les groupes de défense des femmes autochtones. L'AFPC a mis en place un réseau pour les membres autochtones pour qu'ils puissent discuter des questions qui touchent leurs collectivités et milieux de travail. L'AFPC serait heureuse d'appuyer la CCDP dans la mesure où elle a l'intention de consulter ces membres.

Le préambule de la LCDP devrait comprendre un renvoi aux normes internationales en matière de droits de la personne. Le gouvernement fédéral est signataire de traités internationaux et, en l'occurrence, devrait être directement comptable de ses actes ou de son inaction et tenu d'en rendre compte. De plus, la CCDP devrait être mandatée pour faire rapport au Parlement du rendement du gouvernement touchant les obligations intérieures relatives aux droits de la personne ainsi que ses obligations aux termes de traités internationaux connexes. De plus, les rapports de la CCDP devraient faire partie des rapports que le gouvernement présente aux organismes internationaux. Toutefois, afin de pouvoir remplir ce mandat, la CCDP doit être indépendante du gouvernement fédéral et impartiale face à celui-ci. À l'heure actuelle, le financement de la CCDP est étroitement lié au gouvernement fédéral

Prévention : orientations futures

La CCDP soutient qu'elle est engagée à l'égard d'une vaste stratégie de prévention en vue de travailler avec les mis en cause importants et de les aider à mettre en place une culture des droits de la personne en milieu de travail. La CCDP propose que les ministères et les autres entités fédérales fassent en sorte que leur système de responsabilité interne qui aborde les différends en milieu de travail soit conforme aux droits de la personne. Le Comité de révision de la LCDP, dans ses propositions relatives aux systèmes de responsabilité internes, a laissé entendre qu'un nombre d'éléments doivent être en place. Ces éléments comprennent les politiques et programmes pour promouvoir l'égalité, la formation de tous les gestionnaires et employé-e-s, le suivi et la documentation des questions liées à l'égalité, la liaison avec la CCDP et d'autres organismes, ainsi que la collaboration patronale-syndicale afin d'assurer l'équilibre et l'autonomie du processus interne. Outre les systèmes de responsabilité internes, les employeurs devraient former les gestionnaires et les employé-e-s ainsi qu'adopter de solides politiques relatives au milieu de travail et sensibiliser aux normes en matière de droits de la personne et aux redressements de façon à prévenir l'abus des droits de la personne. La CCDP élabore actuellement une fonction de prévention de la violation des droits de la personne qui aidera les employeurs à cet égard.

QUESTIONS CLÉS :

Quels sont les éléments d'une stratégie de prévention indiquée?

Est-ce que le Web représente un outil convenable à utiliser dans cette sphère d'activité?

Pourrait-on utiliser d'autres outils de communication?

Quels mécanismes internes avez-vous élaborés ou élaboreriez-vous pour prévenir le dépôt de plaintes auprès de la CCDP?

- 1) Les éléments clés d'une stratégie de prévention indiquée comprennent :
 - a) La formation obligatoire et courante des gestionnaires (des échelons supérieurs aux échelons inférieurs) et des employé-e-s. La formation ne peut être superficielle ou abordée de manière générale la discrimination. À titre d'exemple, la formation relative à la discrimination ou au harcèlement sexuel devrait différer de celle relative à la discrimination ou au harcèlement racial. La formation doit comprendre l'évaluation proactive des systèmes d'emploi pour en relever les obstacles et cerner la discrimination. Elle doit aussi prévoir des séances lorsque la discrimination est relevée sur les lieux de travail.
 - b) Les formateurs et formatrices doivent être avertis et spécialistes des droits de la personne.
 - c) Il importe également d'adopter des normes cohérentes touchant aux politiques et à la formation sur des questions précises des droits de la personne (c.-à-d. harcèlement, discrimination et obligation d'adaptation). Les gestionnaires à tous les niveaux doivent connaître les politiques (c.-à-d. superviseur-e, DG, personnel des RH ou des relations de travail). À titre d'exemple, est-ce que suivre une formation pendant trois heures suffit pour devenir spécialiste du harcèlement ou administrer les politiques de l'employeur?

- d) Il faut prévoir des mécanismes d'exécution efficaces – si l'employeur n'y est pas incité (c.-à-d. les conséquences négatives ou positives ou la reconnaissance), il sera moins enclin à adopter des politiques utiles et efficaces.
- e) Il devrait être obligatoire de remettre à tous les gestionnaires ainsi qu'aux employé-e-s nouveaux et existants les politiques relatives aux droits de la personne (c.-à-d. l'obligation d'adaptation, etc.). Le Web (dans une présentation accessible) est un outil utile où diffuser l'information. Toutefois, les travailleurs et travailleuses n'ont pas tous accès à la technologie. Les employeurs devraient être tenus de remettre des exemplaires de toutes les politiques aux employé-e-s actuels et nouveaux.
- f) Les évaluations du rendement devraient être associées aux sondages effectués auprès des employé-e-s qui portent sur la discrimination et le harcèlement.

Tous les mécanismes internes devraient être assortis d'instruments de redressement impartiaux. En outre, les enquêteurs et enquêtrices ainsi que les décideur-e-s doivent suivre une formation indiquée et servir de tiers neutres lors des enquêtes. Ils ne doivent pas connaître personnellement les parties en cause. À titre d'exemple, le gestionnaire sur lequel pèse des allégations de discrimination ne doit pas trancher l'affaire. La difficulté posée est que les gestionnaires, y compris les directeurs généraux, ont écarté les conclusions de harcèlement tirées par l'enquêteur ou l'enquêtrice parce qu'ils ne veulent pas réprimander le fautif.

Système prospectif : changements envisagés

Selon la CCDP, le principal objectif de la législation des droits de la personne vise à modifier les tendances persistantes d'iniquité et à cerner les questions des droits de la personne émergentes. La CCDP souligne qu'elle a déjà recommandé que la Commission améliore sa capacité à fournir des renseignements qualitatifs sur l'état des droits de la personne au Canada, et ces recommandations dénotent la nécessité d'améliorer sa capacité de recherche stratégique. La nouvelle démarche relative aux droits de la personne qu'a empruntée la Commission est orientée vers la volonté de consolider l'information et les fonctions d'observation volontaire. Bon nombre des enquêtes et études sur les politiques mentionnées ci-dessus permettront d'atteindre l'objectif qui consiste à cerner les questions des droits de la personne émergentes et urgentes. Les nouveaux outils stratégiques possibles comprennent l'élaboration d'une analyse de l'incidence des droits de la personne, de façon que la Commission, le Parlement et d'autres intervenants puissent évaluer l'effet des nouvelles initiatives ou lois fédérales sur les droits de la personne. D'autres options comprennent un rapport périodique sur l'état des droits de la personne au Canada en élaborant des indicateurs de ces droits pour évaluer les progrès réalisés.

QUESTIONS CLÉS :

Lequel de ces outils proactifs serait le plus efficace?

Y a-t-il d'autres outils ou stratégies proactives que vous recommanderiez?

À votre avis, quels indicateurs sont essentiels pour mesurer les progrès réalisés dans les droits de la personne?

Quels renseignements serait-il utile de présenter dans un bilan des droits de la personne?

L'AFPC appuie l'initiative de la CCDP qui vise à formuler des indicateurs des droits de la personne afin d'évaluer les progrès réalisés. Il faudrait élaborer des outils à la fois qualitatifs et quantitatifs pour évaluer les droits de la personne dans des ministères, des secteurs particuliers, etc., de façon à mesurer les progrès et à entreprendre une analyse des droits de la personne. À l'heure actuelle, la CCDP peut faire le suivi des plaintes selon l'employeur, le secteur et l'enjeu. Il existe aussi des outils qui mesurent la perception de discrimination et de harcèlement chez les employé-e-s, tels que le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux que réalise le gouvernement fédéral dans les ministères. De plus, les résultats des vérifications de la conformité avec l'équité en matière d'emploi peuvent aussi servir à mesurer les progrès. La représentativité du milieu de travail est aussi un élément important en vue d'évaluer les progrès réalisés touchant les droits de la personne. Les individus qui sont en mesure de déterminer si la discrimination sévit dans leur milieu de travail sont ceux qui en font l'objet.

Un autre élément crucial de l'évaluation des progrès réalisés touchant les droits de la personne est lié aux politiques en milieu de travail (à la fois les politiques relatives aux droits de la personne et d'autres politiques de travail) ainsi qu'à la mise en œuvre de ces politiques. Il ne suffit pas d'avoir adopté des politiques avisées, surtout en l'absence de mécanismes de soutien qui assurent l'efficacité et le respect des politiques. De plus, l'évaluation des connaissances que possèdent les gestionnaires et les employé-e-s au sujet des principes et obligations touchant les droits de la personne (c.-à-d. le changement culturel) contribuera à déterminer si une initiative donnée a été efficace ou non sur les lieux de travail.

L'évaluation des droits de la personne dans les milieux de travail syndiqués devrait comprendre la participation du syndicat parce que celui-ci est bien placé pour évaluer l'efficacité des initiatives sur les lieux de travail.

Un bilan des droits de la personne devrait renfermer tous les renseignements susmentionnés. Enfin, il devrait être rendu public de façon à faire connaître les organismes qui obtiennent de bons résultats et ceux qui n'en obtiennent pas.

CINQUIÈME PRINCIPE : ASSURANCE D'UNE RÉGIE AVISÉE

Indépendance et impartialité

Situation actuelle

À l'heure actuelle, la CCDP doit veiller à ce que tous les employé-e-s et les prestataires de services de ressort fédéral, y compris le gouvernement fédéral, aient accès à un système en vue de régler les plaintes relatives aux droits de la personne. Les avocat-e-s qui représentent le gouvernement fédéral devant le Tribunal sont issus du ministère de la Justice. Il s'agit du Ministère qui approuve le budget de la Commission, les présentations au Conseil du Trésor et qui est chargé de proposer des modifications à la LCDP. Le Conseil du Trésor est l'employeur officiel de tous les fonctionnaires et est partie à de nombreuses causes qui se rapportent à l'emploi dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor est aussi l'organisme central qui surveille le budget de la Commission et lui impose des exigences de compte rendu. Les vérifications de conformité effectuées en vertu de la LEE remettent souvent en question les politiques et programmes dont le Conseil du Trésor est chargé. De plus, la Commission comparaît devant les comités parlementaires et d'autres organes pour commenter les lois et programmes proposés par le gouvernement.

La CCDP soutient qu'il lui faut souvent être critique à l'endroit du gouvernement, et même s'y opposer devant les tribunaux et les cours. La Commission n'est pas un instrument de la politique gouvernementale comme l'est un ministère fédéral. La CCDP s'inquiète à l'idée que son lien avec le gouvernement fédéral puisse donner lieu à une perception de conflit.

Changements envisagés

La CCDP croit que la solution consiste à renforcer son lien avec le Parlement pour ce qui est du financement et des exigences de compte rendu. Un lien solide avec le Parlement permettra d'accroître l'indépendance de la CCDP tout en renforçant son obligation de rendre compte. Cela contribuera aussi à combler le « déficit démocratique » en affermissant l'engagement du Parlement à l'égard du mandat de la CCDP. D'autres organismes fédéraux, tels que le Bureau du vérificateur général et le Bureau du directeur général des élections, sont visés par des formalités qui resserrent leur lien avec le Parlement. La CCDP croit que bon nombre de ces formalités pourraient s'appliquer également à son organisation, ce qui permettrait de renforcer la régie générale des droits de la personne.

QUESTIONS CLÉS :

Est-ce que le lien plus étroit avec le Parlement représente le moyen le plus viable de protéger l'autonomie de la Commission tout en assurant l'obligation de rendre compte?

Comment cela aiderait-il votre organisation ou appuierait-il votre mandat?

Quel autre moyen permettrait de protéger l'autonomie de la Commission tout en assurant son obligation de rendre compte?

La CCDP est comptable au gouvernement fédéral, qui lui accorde un financement. Pourtant, elle est mandatée pour donner suite aux plaintes déposées contre le gouvernement fédéral et pour effectuer des vérifications de la conformité avec l'équité en matière d'emploi visant le gouvernement fédéral. De toute évidence, il y a conflit. Récemment, le ministère fédéral responsable du financement de la CCDP a refusé de maintenir les ressources nécessaires pour entreprendre les vérifications opportunes de la conformité avec l'équité en matière d'emploi.

Il est clair que les ressources de la CCDP sont insuffisantes. C'est pourquoi elle a dû concevoir des régimes pour résorber la charge de travail et cibler le mieux possible ses ressources limitées. En 1999, l'AFPC a recommandé que le budget de la Commission fasse l'objet de débats parlementaires, car le rôle qu'elle joue est fondamental pour les principes directeurs du Canada. Dans nos observations, nous allons plus loin et disons que la seule manière efficace de structurer la CCDP est de la transformer en un bureau du Parlement et que ses commissaires soient des hauts fonctionnaires du Parlement avec toute l'autonomie face à la structure ministérielle fédérale dont jouit un bureau de ce genre. Cela comprendrait l'approbation parlementaire de la présidence de la CCDP, plutôt que le premier ministre nomme cette personne dans le cadre de la rotation habituelle des hauts fonctionnaires. La présidence de la CCDP devrait faire preuve de leadership, d'expertise et d'expérience touchant les principes et les lois liés aux droits de la personne ainsi que de la capacité à encadrer efficacement l'administration opérationnelle d'un tel organisme.

Les observations de l'AFPC se résument comme suit :

- 1) Oui, un lien solide avec le Parlement est important. L'impartialité est aussi cruciale afin d'assurer l'autonomie ainsi qu'une ferme obligation de rendre compte.
- 2) L'AFPC recommande de modifier la LCDP pour qu'elle s'applique clairement aux employé-e-s des institutions parlementaires. Cette modification transmettrait un message clair au public, à savoir que les politiciens sont aussi assujettis à la législation des droits de la personne.
- 3) L'AFPC recommande que la nomination à la présidence de la CCDP soit une prérogative du Parlement et comprenne la consultation du public et du milieu syndical.
- 4) L'AFPC recommande qu'un nombre précis de membres du milieu syndical siègent à la fois aux commissions d'enquête de la CCDP et du Tribunal. Avant de faire les nominations à ces deux organismes, il faut solliciter le milieu syndical et lui donner l'occasion de proposer des candidat-e-s.
- 5) L'AFPC recommande que l'effectif de la CCDP soit représentatif des milieux que la *Loi* vise à protéger et qu'il comprenne des personnes spécialistes des questions syndicales et d'emploi, de même que l'élaboration des lois sur les droits de la personne comprenne l'historique de la représentation et de la participation touchant les droits de la personne.
- 6) L'AFPC recommande que le financement de la CCDP tienne compte de l'importance que les Canadiens et Canadiennes accordent à la protection des droits de la personne dans la société. C'est pourquoi la CCDP doit être directement financée par le Parlement.
- 7) L'AFPC recommande que la CCDP soit tenue de faire rapport au Parlement sur l'exécution par le Canada de ses obligations en vertu des conventions et accords internationaux relatifs aux droits de la personne.

Une CCDP autonome et impartiale serait bénéfique pour l'effectif de l'AFPC, particulièrement parce que de nombreux membres travaillent à des ministères ou

organismes fédéraux. Si la CCDP faisait enquête sur divers ministères et organismes fédéraux sans perception de conflit, toutes les parties en bénéficieraient.

Régie cohérente

Situation actuelle

Une question connexe est la cohérence de la structure de régie générale des droits de la personne. La LCDP est une loi fondamentale et quasi constitutionnelle. Elle enchâsse les droits fondamentaux qui sont essentiels à la démocratie canadienne. Lorsqu'il y a conflit entre la LCDP et d'autres lois, la LCDP a la primauté. Il importe donc que d'autres organismes ou tribunaux n'empiètent pas sur le mandat de la CCDP. Autrement, le gouvernement fédéral pourrait élaborer des normes hétéroclites en matière de droits de la personne. Selon l'entité qui les interprète, les connaissances spécialisées de la CCDP et du Tribunal n'auraient pas d'incidence sur les différends sur les droits de la personne et l'autonomie de la Commission serait amoindrie. De plus en plus, toutefois, la CCDP prend note de situations où d'autres organismes fédéraux rendent des décisions qui, en entier ou en partie, touchent les questions fondamentales des droits de la personne. Ces décisions ne sont pas toujours prises en conformité avec les normes et la jurisprudence qu'appliquerait la CCDP ou le Tribunal.

Changements envisagés

La CCDP ne croit pas qu'elle doive avoir de compétence exclusive sur toutes les questions liées aux droits de la personne. Les organismes spécialisés ont un rôle important à jouer à cet égard. L'intention est d'assurer une cohérence générale en ce qui concerne la protection des droits de la personne. La CCDP croit qu'il y a deux options possibles pour réduire les chevauchements et accroître la cohérence :

- Le Parlement peut envisager de modifier la LCDP pour donner l'occasion à la Commission d'exercer sa compétence, au besoin, en vue de promouvoir les droits de la personne lorsque des questions fondamentales relatives à l'interprétation de la *Loi* sont soulevées dans d'autres tribunes;
- la Commission doit continuer de collaborer avec d'autres organismes réglementaires, les ministères et organismes fédéraux, les sociétés d'État ainsi que les employeurs sous réglementation fédérale pour accroître les partenariats dans le cadre de protocoles d'entente, tels que ceux conclus avec le greffier du Conseil privé et l'Office des transports du Canada, en vue de promouvoir l'application des normes en matière de droits de la personne.

QUESTION CLÉ :

Importe-t-il à votre organisme ou mandat que la Commission donne suite à des moyens qui lui permettront d'assurer la cohérence générale en ce qui a trait à la protection des droits de la personne?

L'AFPC croit que les individus doivent pouvoir choisir les tribunes pour aborder les questions liées aux droits de la personne telles que la procédure de grief ou celle de la CCDP. Toutefois, il convient de maintenir une application cohérente des droits de la personne, particulièrement à la lumière du fait que la nouvelle LMFP permettra l'accès direct aux procédures de grief et d'arbitrage par les employé-e-s afin d'aborder les questions liées aux droits de la personne et à l'emploi. De plus, d'autres recours comme ceux prévus dans la LCDP seront accessibles aux arbitres de griefs. Si la CCDP ne surveille pas les diverses tribunes où les questions des droits de la personne sont déterminées, alors des

normes divergentes et incohérentes seront établies en vue de régler des questions similaires ou les mêmes questions.

Dans un litige devant la Cour fédérale, l'AFPC a fait valoir avec succès et continue de soutenir que la CCDP a compétence résiduaire sur tous les cas où les droits de la personne sont en cause. Elle recommande à ses membres de déposer des plaintes relatives aux droits de la personne même dans les cas où la législation du travail applicable appuie la résolution des questions des droits de la personne par le recours à un arbitre. La raison est qu'il doit y avoir une source d'analyse cohérente des droits de la personne qui émane d'un centre d'expertise reconnu. La question de la « cohérence » est liée aux observations formulées ci-dessus ainsi qu'à la nécessité pour la CCDP et ses dirigeant-e-s de faire l'objet de l'examen critique du Parlement. Si la CCDP et ses dirigeant-e-s perdent leur crédibilité dans le milieu des droits de la personne, la législation des droits de la personne sera formulée par d'autres, et il reviendra aux tribunaux d'examiner les décisions connexes. L'AFPC doute qu'une telle éventualité soit dans l'intérêt de ses membres ou du Canada.

C'est pourquoi l'AFPC convient avec la CCDP que le Parlement doit veiller à ce que la Commission ait l'occasion d'exercer sa compétence, au besoin, pour promouvoir les droits de la personne lorsque des questions fondamentales relatives à l'interprétation de la *Loi* sont soulevées dans d'autres tribunes. De plus, la CCDP devrait collaborer avec le gouvernement fédéral et diverses parties, y compris les syndicats, pour promouvoir l'application des normes en matière de droits de la personne.

L'AFPC est favorable à la protection des droits de la personne qui soit constante et généralement cohérente. En effet, voilà justement le résultat que l'AFPC aimerait voir se concrétiser au sein de la fonction publique fédérale. À l'heure actuelle, les plaintes individuelles sont essentiellement déposées du simple fait que les différents ministères et organismes de la fonction publique fédérale ont des opinions divergentes et parfois opposées sur les normes en matière de droits de la personne.

Conclusion

En conclusion, l'AFPC aimerait remercier la CCDP d'avoir pris en considération ses observations durant le processus de consultation. Nous avons bon espoir que ce processus découlera sur des changements favorables qui seront bénéfiques non seulement pour nos membres mais pour toutes les personnes au Canada.