NEW BRUNSWICK HUMAN RIGHTS COMMISSION

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

L’évolution des droits de la personne au Nouveau-Brunswick

Le regard tourné vers 50 autres années

Novembre 2017

© Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, 2017

Ce document a été rédigé pour commémorer le 50e anniversaire de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick.

Table des matières

Introduction 3

Section A : Faits survenus au vingtième siècle 4

1.0 Évolution des INDH : survol national 4
2.0 Lois sur les droits de la personne au Canada 5
2.1 Lois antidiscriminatoires 6
2.2 Lois sur l'équité dans l'emploi et l'hébergement 6
2.3 Lois sur les droits de la personne 7
3.0 Établir des normes pour les INDH : les Principes de Paris 8
3.1 La composition des INDH : indépendance et pluralisme 8
3.1.1 Indépendance 8
3.1.2 Pluralisme 8
3.2 Les fonctions et le mandat : les quatre murs des INDH 9
3.2.1 Rôle de consultation 9
3.2.2 Obligations internationales 9
3.2.3 Éducation et recherche 10
3.2.4 Résolution des plaintes 10

Section B : La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick ... 11

Introduction 11

1.0 Membres de la Commission 11
2.0 Bureau du directeur 12
3.0 Indépendance 12
4.0 Le processus de plainte 12
5.0 Éducation 13
Conclusion 13

Section C : Une feuille de route pour l'avenir 15

1.0 Les organismes citoyens quasi judiciaires : un aperçu du passé 15
2.0 Les commissions citoyennes aujourd'hui 16
3.0 Orientations futures 17
3.0.1 Nominations des membres à la Commission 17
3.0.2 Pluralisme 18
3.0.3 Un conseil consultatif 19
Conclusion 19

Annexe I 21

Introduction

Les doctrines des droits de la personne modernes ont progressé considérablement depuis leur formulation au cours des décennies d'après-guerre du vingtième siècle. Maintenant, au cours du premier trimestre du vingt-et-unième siècle, il y a des arguments valides en faveur du remaniement de l'administration et la mise en œuvre des mécanismes des droits de la personne. Afin de protéger le paysage des droits de la personne de l'avenir, cela pourrait être utile de regarder vers l'arrière aux processus et aux changements qui ont façonné les droits de la personne au cours des décennies précédentes. Afin d'apprendre des difficultés passées, nous pourrions concevoir des paradigmes originaux des droits de la personne pour relever les défis des sociétés contemporaines à évolution rapide.

Le document présente un bref sommaire de la genèse des idées associées aux droits de la personne modernes dans la sphère internationale et retrace leur émergence dans les contextes européens, canadiens et néo-brunswickois. La synthèse historique offre les grandes lignes de l'environnement des droits de la personne contemporains et amène le lecteur à imaginer de nouvelles voies pour la prochaine phase des droits de la personne de l'avenir.

La première section commence par un bref aperçu des origines de la révolution des droits durant les années d'après-guerre, mettant en évidence les principales initiatives des Nations Unies et les modèles préliminaires des droits de la personne dans les juridictions nationales. Elle définit en trois stades l'avènement des lois sur les droits de la personne au Canada et conclut par un examen des *Principes de Paris*, énonçant les cadres conceptuels qui éclairent cette étude.

La deuxième section est une étude de cas empirique de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, laquelle présente un compte rendu général de sa composition, de son mandat et de sa structure de gouvernance. Les parties concluantes de cette section se rattachent aux idées de la prochaine section, qui consistent à repenser aux paradigmes de gouvernance pour la Commission.

La dernière section commence par une digression sur les origines historiques des forums judiciaires et quasi judiciaires de citoyens. La section retourne à la reformulation des idées des *Principes de Paris*, envisage la justification à la base de commissions plus inclusives et entrevoit une future feuille de route pour la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick.

Section A : Faits survenus au vingtième siècle

L'idée de la dignité inhérente de la personne humaine tire son origine de la tradition religieuse, de la philosophie morale et de la pensée des réformateurs politiques; toutefois, les droits de la personne que nous connaissons aujourd'hui ont commencé à acquérir une forme juridique dans les décennies d'après-guerre du vingtième siècle[1]. Avec la formation des Nations Unies en 1945 et l'émergence de l'État-nation moderne comme acteur politique dans les relations internationales, la tâche de promouvoir et de protéger les droits de la personne a été progressivement dévolue aux acteurs étatiques. La Commission des droits de l'homme de l'ONU (maintenant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU) a été établie en 1946 et, durant la même année, le Conseil économique et social des Nations Unies a invité les États membres à déterminer s'il est souhaitable d'envisager l'établissement de groupes d'information ou de comités locaux sur les droits de l'homme dans leurs pays respectifs[2]. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) a énoncé une liste exhaustive de droits dérivés d'une croyance dans les privilèges, les protections et les libertés de nature fondamentale de tous les citoyens du monde. Ces droits ont été étendus davantage dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (tous deux adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966), lesquels avec la *Déclaration universelle*, constituent la *Charte internationale des droits de l'homme*. Durant les années 1960 et 1970, alors que de plus en plus de nations membres ont ratifié de tels instruments, ces principes directeurs ont commencé à être enchâssés dans les nouvelles lois sur les droits de l'homme dans les juridictions nationales[3]. Ces changements internationaux forment le contexte entourant l'émergence des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ou d'une commission des droits de la personne.

1.0 Évolution des INDH : survol national

Trois modèles d'institutions des droits de l'homme ayant une portée, un pouvoir et une structure différents ont fait leur apparition dans l'ensemble des différentes juridictions nationales au vingtième siècle : l'ombudsman classique, l'ombudsman (hybride) des droits de l'homme et la commission des droits de la personne[4]. L'ombudsman classique traitait les plaintes sur les vices de procédure dans l'administration publique plutôt que dans les droits de l'homme. Pourtant, il est considéré comme l'institution qui a précédé

[1] Les droits de l'homme contemporains sont vus comme une évolution particulièrement européenne tirant ses origines philosophiques de la tradition des Lumières; dans ce contexte, deux documents du dix-huitième siècle, la *Déclaration d'indépendance* (1776) des États-Unis et la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) de la France, même s'ils sont entachés d'omissions flagrantes, comme l'exclusion des Afro-Américains de la vision libératoire de la *Déclaration*, sont les premiers jalons dans la formulation des principes des droits de la personne.

[2] Résolution 29 du 13 juillet 1946 de l'ECOSOC.

[3] Birgit Lindsnœs et Lone Lindholt, « National Human Rights Institutions: Standard-Setting and Achievements » (1998) 5:1 Human Rights in Development xi-33.

[4] Thomas Pegram, « Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions » (2010) 32 Human Rights Quarterly 729-760.

les INDH contemporaines[5]. L'ombudsman suédois (établi en 1809), le premier bureau d'ombudsman en Europe, a reçu pour mandat de surveiller l'équité administrative dans la bureaucratie gouvernementale; ses vastes pouvoirs d'enquête ne comprenaient pas un mandat axé sur les droits de l'homme[6]. Le Danemark a offert la première conception moderne d'ombudsman des droits de l'homme lequel était doté de pouvoirs de surveillance des institutions publiques combinés à une fonction restreinte des droits de l'homme.[7] En 1981, l'Espagne a présenté le premier modèle d'ombudsman investi d'un mandat complet axé sur les droits de l'homme[8].

Les commissions nationales des droits de l'homme ont commencé à apparaître à partir des années 1950, notamment dans plusieurs pays du Commonwealth. Même si ces premiers modèles de commission s'occupaient de questions liées aux droits de l'homme, la gamme des droits qu'ils pouvaient protéger était quand même limitée. Si nous prenons leur mandat, les commissions des droits de l'homme pouvaient être divisées en deux modèles : les commissions qui exercent de solides pouvoirs réparateurs pour donner suite aux plaintes individuelles et celles qui accordent la priorité aux fonctions de consultation, d'éducation et de recherche[9]. La France (1947) a établi la première commission ayant pour mandat de conseiller l'État sur les droits de l'homme, tandis que d'autres nations ont établi des commissions qui combinent les fonctions d'enquête et de consultation. Dans les années 1970, des INDH avaient été formées dans la plupart des États-nations, dont celles mises en place dans la « transition à partir de la dictature (Philippines) ou comme mesure visant à prévenir les critiques internationales[10][*trad*.] (Togo) ».

2.0 Lois sur les droits de la personne au Canada

La Seconde Guerre mondiale et ses conséquences politiques sont vues comme des moments charnières dans la révolution des droits au Canada[11]. Quelques premières tentatives pour mettre fin aux pratiques discriminatoires avaient été faites dans quelques provinces. Toutefois, la sensibilisation au sujet des atrocités de l'holocauste et du racisme encouragé par l'État durant les années de guerre ont encouragé les tentatives visant à protéger les droits de l'homme par l'adoption de lois[12]. Au Canada, les lois sur les droits

---

[5] Linda Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, New York, Springer Publishing, 2004. Elle reconnaît la contribution vitale de l'ombudsman classique à une bonne gouvernance dans les systèmes nationaux et internationaux des droits de l'homme.
[6] *Ibid.*
[7] Michael Gotze, « The Danish Ombudsman: A National Watchdog with Selected Preferences » (2010) 6:1 Utrecht Law Review.
[8] Pegram, *supra* note 5.
[9] *Ibid.*
[10] Richard Carver, « A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law » (2010) 10:1 Human Rights Law Review.
[11] Robert Brian Howe et David Johnson, *Restraining Equality: Human Rights Commissions in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.
[12] *Ibid.* Howe et Johnson résument l'environnement des droits au Canada dans les décennies précédant la guerre : « Les exemples de discrimination encouragée par l'État et prévue dans la loi abondaient; le refus d'accorder le droit de vote aux femmes, aux Canadiens d'origine asiatique et aux Autochtones; la

de la personne ont passé par trois stades : les lois antidiscriminatoires à partir des années 1930; les lois sur les pratiques d'emploi et d'hébergement équitables à partir des années 1950; et les lois sur les droits de la personne dans les années 1960 et 1970.

2.1 Lois antidiscriminatoires

L'*Unemployment Relief Act* (1931) de la Colombie-Britannique est vue comme la première loi antidiscriminatoire au Canada[13]. Elle visait à aider les personnes souffrant des effets de la Grande Crise. L'un de ses articles interdisait la discrimination dans la distribution de l'aide fondée sur l'affiliation politique, la race et la religion[14]. Les premières lois traitaient la discrimination comme une infraction criminelle qui devait être réglementée par la police et les tribunaux. Cela a rendu les lois inefficaces, car celles-ci exigeaient des normes strictes de preuve pour établir que de la discrimination avait été exercée au-delà de tout doute raisonnable. Donc, les victimes et la police hésitaient à entreprendre des procédures et, si un cas finissait par se retrouver devant les tribunaux, un accusé pouvait s'en sortir avec une réprimande et une amende symbolique. Les lois ne prévoyaient pas d'indemnisation ni tout autre recours important aux victimes de discrimination[15].

2.2 Lois sur l'équité dans l'emploi et l'hébergement

L'Ontario a été le premier à adopter les lois sur l'équité dans les pratiques d'emploi et l'équité dans les pratiques d'hébergement dans les années 1950, interdisant la discrimination dans l'emploi, le logement et les services. Les lois sur le salaire équitable ont emboîté le pas, protégeant les femmes contre la discrimination salariale au travail. Dans les années 1960, la plupart des provinces et territoires au Canada avaient adopté des lois sur les pratiques équitables et le salaire équitable[16].

Les lois sur les pratiques équitables s'éloignaient de l'approche pénale, optant plutôt pour la conciliation et le règlement se fondant sur les procédures utilisées dans les conflits de travail. Les plaintes de discrimination étaient entendues par des fonctionnaires désignés

---

Loi sur les Indiens (Canada) très restrictive, qui empêchait les Autochtones de se lancer en politique et de mener d'autres activités; les politiques d'immigration limitatives qui faisaient de la discrimination contre les non-Blancs; les écoles "ségréguées" en Nouvelle-Écosse et en Ontario qui désavantageaient les communautés noires; et les lois restrictives sur le travail et l'emploi, en particulier en Colombie-Britannique, qui interdisaient aux Canadiens d'origine asiatique d'occuper un emploi dans certains secteurs de l'économie [*trad*.]. »(4)

[13] Voici d'autres premières lois antidiscriminatoires : l'*Insurance Law* de l'Ontario (1932) interdisait la discrimination raciale et religieuse dans l'assurance; la *Libel Act* du Manitoba (1934) proscrivait la diffamation à l'égard de la race ou de la croyance; la *Racial Discrimination Act* de l'Ontario (1944) interdisait l'affichage ou les publications exprimant des préjugés à caractère racial ou religieux; et le *Bill of Rights* de l'Alberta (1946) et de la Saskatchewan (1947). *Canada's Human Rights History*, en ligne : Clement Consulting, University of Alberta, 2017 : http://www.historyofrights.ca/history.

[14] *Ibid*. Les deux dernières catégories (la race et la religion) ont été ajoutées par voie d'une modification en 1932.

[15] Howe et Johnson, *supra* note 12.

[16] *Ibid.*

au ministère du Travail qui cherchaient à les régler au moyen de la conciliation par le consentement mutuel des parties. Si les efforts en vue d'en arriver à un règlement échouaient, l'affaire était renvoyée à une commission d'enquête chargée de l'entendre; la poursuite au criminel pouvait être un dernier recours dans le processus[17].

Cette méthode était bien plus efficace que l'approche pénale : la norme de preuve requise était mesurée selon la prépondérance des probabilités, ce qui promettait une plus grande protection des victimes; les plaignants bénéficiaient du soutien des fonctionnaires enquêtant sur la plainte; les frais juridiques des poursuites criminelles étaient éliminés; et les recours étaient bien plus tangibles, comme le rétablissement d'un plaignant dans un emploi ou une indemnisation financière.

Malgré de telles améliorations, le système est demeuré inefficace, surtout parce que les fonctionnaires chargés d'administrer les cas des droits de la personne n'accomplissaient pas les tâches à temps plein. En outre, le ministère du Travail n'avait pas une obligation d'éduquer les personnes au sujet des droits de la personne. Donc, le public restait dans l'ignorance de ses droits et responsabilités, et peu de plaintes étaient déposées et/ou réglées à l'amiable. De tels défauts ont mené à la réalisation que l'administration des droits de la personne devait être confiée à un organisme spécialisé doté de personnel à temps plein ayant pour mandat d'administrer les plaintes et d'élaborer des initiatives d'éducation et de recherche.

2.3 Lois sur les droits de la personne

Le *Code des droits de la personne de l'Ontario* (1962) a lancé la réforme juridique des droits de la personne au Canada, regroupant ses lois antidiscriminatoires en une seule loi appliquée par la Commission ontarienne des droits de la personne (établie en 1961). La loi de l'Ontario est devenue le modèle juridique qui serait reproduit dans la plupart des autres provinces et territoires du pays au cours des quinze prochaines années, établissant un réseau uniforme des droits de la personne au Canada[18].

Les lois sur les droits de la personne assuraient la protection dans l'emploi, le logement et les services; elles créaient des commissions des droits de la personne ayant pour mandat d'appliquer ces protections, de mener de la recherche, d'éduquer le public et de surveiller le rendement du gouvernement dans les droits de la personne. L'administration des commissions a été déléguée à des fonctionnaires à temps plein se consacrant uniquement à l'application des droits de la personne, lesquels bénéficiaient des ressources et de l'infrastructure pour offrir des services internes de résolution et de conciliation, le recours aux tribunaux étant la dernière option[19].

---

[17] *Ibid.*

[18] *Ibid.*

[19] Walter Tarnopolsky a décrit le processus de résolution des plaintes des commissions comme la main de fer dans le gant de velours : les commissions offraient la conciliation (le gant de velours) comme première option, qui pouvait être suivie par des mesures plus sévères (la main de fer) si la conciliation échouait. Walter S. Tarnopolsky, « The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada » (1968) 46 The Canadian Bar Review 565.

Le mandat, l'administration et le rôle des commissions des droits de la personne au Canada ont continué d'évoluer avec les années. Le paysage national des droits de la personne a connu un changement de paradigme au cours des dernières décennies, de nouvelles catégories de droits sont reconnues. De plus, en raison des changements sociaux, économiques et politiques, il faut se tourner vers de nouvelles approches et initiatives. Pour relever de tels défis, les commissions des droits de la personne doivent remanier et moderniser leurs activités. Pour s'inspirer et s'orienter, cela mérite d'examiner un document iconique, lequel a joué le rôle de précurseur pour les institutions des droits de l'homme partout dans le monde.

3.0 Établir des normes pour les INDH : les Principes de Paris

Les *Principes de Paris* définissent les caractéristiques essentielles d'une institution des droits de l'homme dynamique et efficace. Ils présentent des lignes directrices pour anticiper les orientations possibles dans l'évolution des droits de l'homme et, par conséquent, une feuille de route progressive pour l'avenir[20].

3.1 La composition des INDH : indépendance et pluralisme

Les *Principes de Paris* énoncent les normes minimales pour les INDH, traçant l'aperçu général de leur composition et de leurs fonctions.

3.1.1 Indépendance

Selon les *Principes de Paris*, les INDH devraient avoir un « mandat étendu »; elles devraient être créées par un « texte constitutionnel ou législatif » et se faire attribuer des pouvoirs décisionnels indépendants. Une INDH devrait jouir d'une autonomie financière et opérationnelle pour garantir son impartialité, ainsi que la séparation du gouvernement et la liberté de l'influence politique. L'autonomie financière est à la base de l'indépendance de l'INDH, car elle lui permet de se doter d'une infrastructure autoréglementée, de personnel et de locaux. L'autonomie opérationnelle implique la compétence pour nommer le personnel, gérer les activités courantes et prendre des décisions sur les priorités et les initiatives à l'abri de la surveillance du gouvernement.

3.1.2 Pluralisme

Dans leur composition et la désignation de leurs membres, les INDH sont exhortées à « présenter toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des

[20] Les *Principes concernant le statut des institutions nationales* (*Les Principes de Paris*) ont été rédigés lors du premier atelier international sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme qui a eu lieu à 1991. Le document a été adopté par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1992 et par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993.

forces sociales, dont des représentants des organisations non gouvernementales, des syndicats, des organisations socioprofessionnelles » et « des courants de pensée philosophiques et religieux ». Les *Principes de Paris* décrivent donc une commission des droits de l'homme comme une institution inclusive et représentative; ils préconisent une commission diversifiée et pluraliste ayant éventuellement des représentants des groupes autochtones, des minorités raciales ou ethniques, des communautés LGBTQ2+, des personnes handicapées, des travailleurs migrants et des réfugiés, des jeunes et autres acteurs sociaux marginalisés par la pauvreté, le handicap ou le manque d'éducation[21]. En insistant sur la diversité et le pluralisme, les *Principes de Paris* laissent indiquer qu'une commission des droits de l'homme doit constamment se réinventer pour s'adapter aux changements socioéconomiques, culturels et démographiques. Une telle vision élargit l'espace conceptuel des INDH qui deviennent ainsi des institutions dynamiques et avant-gardistes réceptives aux courants culturels, économiques et culturels sous-jacents de la société.

3.2 Les fonctions et le mandat : les quatre murs des INDH

Selon les *Principes de Paris*, les INDH doivent jouer leur rôle dans quatre domaines étendus : le rôle de consultation, les obligations internationales, les initiatives d'éducation et de recherche, et la résolution quasi judiciaire des différends.

3.2.1 Rôle de consultation

Les *Principes de Paris* attribuent aux INDH une fonction de consultation étendue, ce qui consiste notamment à soumettre des recommandations, des opinions, des propositions et des rapports sur les politiques et les mesures du gouvernement, ainsi que sur toute violation des droits de l'homme relevant de leur compétence. Ce rôle envisage la surveillance par les INDH des organisations législatives, administratives et judiciaires, lui attribuant un mandat étendu d'examiner des cas particuliers de violation des droits de l'homme et des cas de discrimination systémique.

3.2.2 Obligations internationales

Les INDH doivent jouer un rôle pour veiller à « l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie ». Dans le cadre de telles obligations internationales, elles devraient collaborer avec les organisations internationales et nationales des droits de l'homme et contribuer aux rapports que leurs gouvernements soumettent à l'ONU et aux institutions régionales des droits de l'homme.

[21] Le pluralisme est mentionné dans la disposition sur la composition des *Principes de Paris* et est souligné à nouveau dans la disposition sur les « Modalités de fonctionnement », exhortant les INDH à jouer un rôle dans le « développement économique et social », la « lutte contre le racisme » et la protection des « groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ».

3.2.3 Éducation et recherche

Les INDH ont une responsabilité d'éduquer le public au sujet des questions liées aux droits de l'homme, dont la mise en œuvre d'initiatives d'enseignement et de recherche, des campagnes ciblées sur les droits de l'homme dans les écoles, les universités et les cercles professionnels, ainsi que la sensibilisation publique au moyen des médias courants et sociaux.

3.2.4 Résolution des plaintes

Une commission des droits de la personne a le mandat d'entendre et de régler les plaintes individuelles relatives aux droits de la personne. La fonction quasi judiciaire de la résolution des plaintes est proposée dans la section des principes complémentaires des *Principes de Paris*, ce qui nous pousse à nous demander si une telle compétence est envisagée comme étant complémentaire des rôles de la commission, soit la consultation, les obligations internationales, ainsi que l'éducation et la recherche.

Remarque : Même si les *Principes de Paris* s'adressent aux institutions nationales, les normes qu'ils prescrivent s'appliquent tout autant aux institutions provinciales et territoriales des droits de la personne. Le régime fédéraliste de la Constitution canadienne repose sur la doctrine de la division des pouvoirs, qui accorde les mêmes protections juridiques aux citoyens dans les provinces et les territoires canadiens. Dans le cadre d'une telle réalité constitutionnelle, les réseaux provinciaux des droits de la personne au Canada sont entièrement intégrés dans le système des droits de la personne, tant à l'intérieur du pays que dans ses contextes régionaux et internationaux[22].

Les diktats des *Principes de Paris,* par conséquent, s'appliquent dans la même mesure aux institutions provinciales et territoriales des droits de la personne.

[22] Pearl Eliadis, *Speaking Out on Human Rights: Debating Canada's Human Rights System*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2014.

Section B : La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick

Introduction

La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick est établie par la *Loi sur les droits de la personne* du Nouveau-Brunswick (la *Loi*) en tant qu'organisme du gouvernement qui a pour mandat de protéger et de promouvoir les droits de la personne dans la province. La *Loi* autorise la Commission à recevoir les plaintes relatives à l'empiétement sur les droits de la personne, à enquêter et à consigner les preuves, à offrir la médiation aux parties, ainsi qu'à rejeter les plaintes ou à les renvoyer à un tribunal judiciaire provincial aux fins d'arbitrage. La *Loi* définit aussi le mandat de la Commission qui est de promouvoir les droits de la personne en élaborant des initiatives d'éducation, de recherche et de sensibilisation pour sensibiliser le public au sujet de ses droits et responsabilités en vertu de la *Loi*.

La Commission rend compte à l'Assemblée législative provinciale par l'entremise du ministre de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (EPFT) des questions budgétaires et administratives. EPFT fournit aussi les services auxiliaires comme la TI, la comptabilité et la dotation en personnel à la Commission. Cette dernière est indépendante du gouvernement dans ses activités courantes, lesquelles sont gérées par son personnel composé de fonctionnaires relevant d'un directeur. Le financement de la Commission vient des dépenses de programmes d'EPFT qui approuve aussi son budget. La Commission élabore des programmes pour éduquer les citoyens du Nouveau-Brunswick, dont les employés, les employeurs, le gouvernement et les fournisseurs de services au sujet de leurs droits et obligations en vertu de la *Loi*. La Commission mène ses activités à partir d'un bureau central à Fredericton, appuyé par des bureaux à Dieppe et à Saint John.

La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick est un organisme quasi judiciaire, éloigné d'un cran de la hiérarchie judiciaire. Elle règle les cas de plaintes alléguant de la discrimination par la médiation; lorsque les parties n'accèdent pas à la médiation et que la Commission juge qu'un cas mérite de faire l'objet d'une enquête plus poussée et d'un arbitrage, elle la transmet à la Commission du travail et de l'emploi, un tribunal quasi judiciaire indépendant qui est classé au niveau le plus bas de l'architecture judiciaire provinciale[23]. La Commission ne représente ni l'une ni l'autre partie devant la Commission du travail et de l'emploi, mais a la charge de la plainte durant les procédures d'arbitrage en tant que représentante de l'intérêt public.

1.0 Membres de la Commission

Les membres de la Commission sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, dont l'un est désigné en tant que président. La *Loi* exige un nombre minimal de

[23] Établie par la *Loi sur le travail et l'emploi*, la Commission du travail jouit de tous les pouvoirs d'une commission de conciliation en vertu de la *Loi sur les relations industrielles*.

trois membres de la Commission, dont le président (au moment de la rédaction, la Commission a neuf membres). Les membres sont chargés d'appliquer la *Loi,* d'encourager la conformité et de faire avancer les principes de liberté et d'égalité. Les membres de la Commission se rencontrent en moyenne cinq fois par année pour examiner les cas qui ont été traités par le bureau du directeur. Ils prennent la décision finale de renvoyer le cas à la Commission du travail et de l'emploi ou de la rejeter – le bureau du directeur a déjà fait des recommandations à cet égard relativement aux dossiers. Les membres de la Commission ne sont pas autorisés à conclure qu'il y a eu discrimination ou à ordonner un recours à un plaignant.

2.0 Bureau du directeur

Même si la *Loi* mentionne seulement les membres de la Commission, l'orientation stratégique et les activités courantes sont la responsabilité du personnel du bureau du directeur : accueil, réception des plaintes, médiation, enquête, services juridiques et éducation. Les agents et l'équipe juridique reçoivent les plaintes, les examinent, les règlent par la médiation et enquêtent sur celles-ci. Quant à lui, le directeur avec l'équipe de direction supervise la planification stratégique, la sensibilisation, l'affectation des ressources, le fonctionnement budgétaire, le processus de plainte et les initiatives d'éducation.

3.0 Indépendance

C'est un indice de l'indépendance de la Commission le fait qu'EPFT ne surveille pas le personnel, l'affectation des ressources, le choix et la conduite des plaintes, la formulation des politiques, les initiatives d'éducation de la Commission, notamment. Pour être un défenseur et une voix efficaces de l'intérêt public, la Commission a besoin d'une telle indépendance pour conserver la confiance du public et demeurer crédible comme gardien impartial des droits de la personne.

4.0 Le processus de plainte

La *Loi* autorise la Commission à régler les différends ayant trait à la violation des motifs de distinction énumérés, lui accordant des pouvoirs quasi judiciaires qui sont exercés avec indépendance et comme solution de remplacement au système de justice régulier. La *Loi* énonce le mécanisme du processus de plainte, qui comporte les étapes suivantes. Une personne alléguant de la discrimination en vertu de la *Loi* communique avec la Commission pour enregistrer une plainte. Un agent préposé à l'accueil enregistre la plainte, évalue la compétence de la Commission, avise les parties et offre la médiation précoce pour la résolution de la plainte. Si les parties ne s'entendent pas sur la médiation, la plainte, selon l'information obtenue passe à l'étape de l'enquête ou est rejetée si aucune autre enquête n'est nécessaire. À l'étape de l'enquête, un enquêteur interviewe les parties, recueille les preuves documentaires et autres, fait une inspection sur les lieux au besoin et rédige un rapport se fondant sur les constatations. Les parties ont

l'option de régler une plainte par la médiation à toute étape du processus, et la Commission fournit les services de médiation gratuitement. Le processus de plainte au complet est géré au moyen d'un système électronique de plaintes, qui permet de faire le suivi et de conserver un registre des plaintes individuelles à chaque étape du processus.

Lorsque le rapport de l'enquêteur est finalisé, ce qui comprend un examen par un membre de l'équipe juridique, et a été approuvé par le directeur, le bureau du directeur recommande de rejeter la plainte sur les motifs mentionnés dans la *Loi* ou de la renvoyer à la Commission du travail et de l'emploi pour faire l'objet d'un examen plus approfondi. Les membres de la Commission examinent les recommandations du directeur à leur réunion et prennent une décision finale au sujet de l'issue d'un dossier. Dans une majorité écrasante des cas, les membres endossent les recommandations du directeur.

5.0 Éducation

Un volet important du mandat de la Commission se rattache à l'élaboration et à la présentation de programmes d'éducation pour sensibiliser, éliminer les pratiques discriminatoires et informer les personnes et les groupes de leurs droits et responsabilités en vertu de la *Loi*. La Commission remplit son mandat d'éducation au moyen d'une gamme d'activités et de politiques, dont les publications sur les droits de la personne, les présentations sur les droits de la personne devant des établissements d'enseignement, des entreprises, des organismes communautaires, la publication de lignes directrices sur sa portée, son fonctionnement et son mandat, favorisant la formation de partenariats de collaboration avec divers organismes. Il le fait aussi par sa présence proactive dans les médias sociaux[24].

Conclusion

Le processus de plainte au complet, à partir de la réception, jusqu'à la médiation, à l'enquête et au rejet ou au renvoi est géré par le bureau du directeur, avec son équipe d'agents préposés à l'accueil, d'enquêteurs et de médiateurs, supervisée par l'équipe juridique, les chefs de la médiation et des enquêtes et le directeur. Les membres de la Commission se rencontrent tous les deux mois pour délibérer sur les rapports rédigés par le personnel de la Commission, examiner les recommandations de rejet ou de renvoi du directeur, et entendre les appels déposés contre les décisions du directeur.

[24] Le sénateur Kinsella, le premier président de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, a souligné la primauté du rôle d'éducation de la Commission : « Mais le pilier de la Commission, ce sera l'éducation publique, la transformation proactive des attitudes et des valeurs sociales de la collectivité, jouant ainsi le rôle d'une commission des relations humaines ». Cela devrait s'appliquer pour la prochaine phase du mandat de la Commission. *L'égalité dans la réalité : la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, récapitulation de 30 années d'activités, 1967-1997*, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 1998.

Dans la structure actuelle, les dossiers de plaintes approuvés par le bureau du directeur doivent attendre d'être confirmés par les membres de la Commission, processus qui amplifie les retards et contribue à l'arriéré de travail au bureau. Selon les statistiques des années précédentes, les membres de la Commission endossent les recommandations du directeur dans la plupart des cas. Donc, par leurs commentaires, ils ajoutent des résultats ou une valeur tangible de nature limitée.

Compte tenu de ces faits, il est pertinent de réexaminer le rôle des membres de la Commission dans le fonctionnement de la Commission et d'établir si leur mandat doit être redéfini en fonction des nouveaux changements sociaux, culturels et politiques. Comment le rôle des membres de la Commission peut-il être modifié afin d'améliorer la mission de la Commission et d'obtenir une contribution plus palpable des membres de la Commission désignés? Il est aussi essentiel d'arriver avec des moyens plus pragmatiques et rentables d'améliorer la qualité et l'efficience du travail des membres de la Commission[25].

Dans la même ligne de pensée, la prochaine section commence par un examen des modèles originaux des organismes citoyens quasi judiciaires comme la commission. L'idée est d'envisager les modifications qui peuvent être apportées pour faire cadrer une commission citoyenne contemporaine avec les pressions et les exigences des temps actuels.

[25] L'annexe I montre les dépenses liées aux réunions de la Commission et les coûts connexes au cours des trois dernières années.

Section C : Une feuille de route pour l'avenir

1.0 Les organismes citoyens quasi judiciaires : un aperçu du passé

La pratique qui consiste à nommer des « hommes sages du royaume » comme arbitres judiciaires locaux remonte à une tradition de la common law anglaise qui a évolué dans l'économie féodale de l'Angleterre médiévale[26]. Le système juridique féodal prévoyait le recours aux citoyens pour assurer la surveillance judiciaire dans des institutions comme les cours fictives, les cours seigneuriales, les juges de la paix et les surveillants des pauvres[27]. Ces officiers étaient choisis comme représentants du roi dans la région et siégeaient comme juges, jurés et arbitres civils; ils n'étaient pas obligés d'avoir suivi une éducation formelle en droit et n'étaient pas rémunérés pour leurs services. Au dix-huitième siècle, les juges-citoyens honoraires ont commencé à être remplacés par des magistrats officiels[28].

La coutume des juges citoyens ou civils a ainsi été encouragée par la tradition féodale; le système de jury qui est apparu dans le droit anglais au cours des douzième et treizième siècles est une autre ramification de cette pratique[29]. La philosophie des officiers de justice est née de la croyance que les citoyens locaux comprendraient mieux les besoins de la collectivité et administreraient la justice en tenant compte de la population de la collectivité[30].

---

[26] Edward L. Glaeser et Andrei Shleifer, « Legal Origins » (2002) The Quarterly Journal of Economics. Les auteurs précisent que la tradition de la common law privilégiait le recours aux juges civils et des principes juridiques plus étendus, contrairement au système de droit civil français qui était tourné vers les principes légaux et des juges employés par l'État. Le roi d'Angleterre avait la confiance des seigneurs féodaux locaux qui étaient portés à ne pas défier son autorité, ce qui a amené la Couronne à compter sur les décideurs locaux indépendants; au contraire, la noblesse féodale est demeurée puissante en France, ce qui a ouvert la voie à un système juridique plus centralisé, légal et reposant sur les juges.

[27] John P. Dawson, *A History of Lay Judges,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960. Dans une cour seigneuriale, le seigneur nommait son servant pour trancher les affaires ayant trait aux terres; les cours fictives étaient en activité dans le village, et les autres villageois prenaient place pour entendre le jugement à l'endroit de leurs pairs. Le juge de la paix présente un modèle plus répandu de représentation des citoyens à partir du vingtième siècle; les juges de la paix étaient choisis à partir d'hommes bons et respectueux de la loi de la localité pour préserver la paix du roi et surveiller les enquêtes criminelles ainsi que les infractions locales. Ils étaient des membres de l'aristocratie; les fonctions étaient assorties de prestige et les juges de paix ont conservé leur statut honorifique jusqu'au dix-huitième siècle. Contrairement aux juges de la paix aristocrates, les surveillants des pauvres étaient des gens communs. Ils étaient élus par la paroisse pour administrer les « Poor Laws » (Lois sur les indigents » instituées comme mesure pour alléger la pauvreté au dix-septième siècle.

[28] *Ibid.*

[29] Theodore F. T. Plucknett, *A Concise History of the Common Law*, Londres, Butterworth, 1956.
Le jury était conçu comme un « organe de voisins » ou « une assemblée de notables locaux » qui informerait les juges royaux itinérants des faits. L'importance communale du jury a été reconnue essentiellement dans la *Magna Carta*, qui établissait que des sanctions juridiques sont attribuées seulement par le jugement légal de ses pairs ou selon les lois du pays (article 39).

[30] Glaeser et Shleifer, *supra* note 28. Toutefois, en même temps, les groupes locaux pouvaient être plus vulnérables aux pressions des seigneurs féodaux ayant de l'influence et étaient ainsi soumis à la corruption et à la coercition, surtout parce qu'ils assumaient leurs fonctions à titre honorifique et non comme des officiers salariés. Cela montre une partie des dérapages et des tensions qu'un tel travail de citoyen peut impliquer.

2.0 Les commissions citoyennes aujourd'hui

Traditionnellement, les administrateurs judiciaires communautaires ont été utilisés comme surveillants des citoyens dans des fonctions quasi judiciaires. Les modèles originaux de surveillance des citoyens présentent des aspects problématiques cependant. Même s'ils venaient des populations locales, ces anciens arbitres étaient principalement choisis parmi l'élite et les classes ayant de l'influence. Un tel schéma, s'il était reproduit dans les contextes contemporains, compromettrait la nature représentative des organismes citoyens et diminuerait l'esprit et les idées communautaires que ces groupes sont censés contribuer à leur travail.

Les commissions citoyennes au cours du premier trimestre du vingt-et-unième siècle devraient refléter les multiples éléments qui constituent les tissus économiques, culturels et politiques de la société contemporaine. Pour être vraiment pluraliste, un conseil citoyen moderne serait obligé de représenter les divers intervenants de la société, en particulier les segments faibles et défavorisés et marginalisés : les minorités raciales et ethniques défavorisées; les groupes LGBTQ2+ stigmatisés; les petits salariés vivant dans les marges économiques; les sans-emploi et les sous-employés; les handicapés mentaux et physiques, et ainsi de suite. En particulier, les représentants des peuples autochtones doivent être amenés à participer aux programmes décisionnels et stratégiques des commissions des droits de la personne. En accueillant ainsi la diversité qui constitue la société, les commissions seraient mieux en mesure d'incarner les valeurs canadiennes de la démocratie, de la liberté, de la règle de droit et des droits de la personne.

Au cours de son cinquantième anniversaire, la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick est impatiente d'entamer la prochaine phase de son travail visant à protéger et à promouvoir les droits de la personne. La Commission voit un tel jalon comme la possibilité de remanier son modèle structurel et administratif; entre autres, elle cherche à former de meilleurs partenariats de travail avec la société civile, des relations intergouvernementales plus solides, à l'échelle tant provinciale que fédérale, et à synchroniser son travail avec les obligations nationales, régionales et internationales sur le chapitre des droits de la personne.

Dans cette optique, la Commission doit pousser ses partenariats avec les représentants de la société civile : les ONG qui travaillent à la promotion des droits de la personne; les coalitions ou les réseaux qui parlent au nom de groupes vulnérables comme les femmes et les enfants; les groupes communautaires qui protègent les collectivités autochtones et les minorités raciales; les syndicats et les associations professionnelles comme les journalistes, les associations du barreau et les associations étudiantes; les établissements publics et semi-publics comme les écoles, les universités et les organismes de recherche; et les autres organisations essentielles à la promotion des droits de la personne comme l'appareil judiciaire, les médias et les réseaux internationaux des droits de l'homme. De plus, dans son rôle d'appui des engagements internationaux du Canada, la Commission cherche à favoriser une collaboration plus efficace et directe avec les organismes et les organisations canadiennes, comme la Commission

canadienne des droits de la personne et Patrimoine canadien afin de participer à l'examen et à l'analyse des politiques, contribuer aux obligations nationales et aux rapports connexes sur le chapitre des droits de la personne et suivre les nouvelles tendances et normes dans le domaine des droits de la personne.

Avec de telles mesures, la Commission ne ferait pas cavalier seul, mais accomplirait son travail dans le cadre de partenariats de consultation et comme acteur commun avec les institutions civiques, nationales et internationales. Son rôle en trois volets s'en trouverait renforcé : celui de pont entre la société civile et le gouvernement; entre les responsabilités de l'État et les droits des citoyens; et entre les lois provinciales/nationales et les systèmes régionaux/internationaux des droits de l'homme[31].

3.0 Orientations futures

Une commission des droits de la personne se situe à mi-chemin entre le gouvernement et la société civile; elle n'est ni un organisme traditionnel du gouvernement ni une ONG[32]. Cet « espace conceptuel » donne à l'INDH son rôle distinct dans la société, mais présente aussi le paradoxe auquel l'INDH fait face comme organisation : elle est établie et financée par l'État et elle lui rend compte financièrement; pourtant, elle doit demeurer hors de l'influence du gouvernement pour fonctionner comme entité crédible. La position intermédiaire qu'occupent les INDH donne naissance à leurs « multiples responsabilités » « vers le bas » à l'égard de leurs partenaires, leurs bénéficiaires et leur personnel, et « vers le haut » à l'égard de leurs bailleurs de fonds, législatures et gouvernements hôtes[33]. De quelle sorte de changements de politique la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick a-t-elle besoin pour devenir de façon proactive une commission pluraliste, inclusive et représentative, qui soit impartiale et transparente dans ses activités et adaptée aux défis des prochaines décennies dans le domaine des droits de la personne?

3.0.1 Nominations des membres à la Commission

Comme toutes les nominations par décret en conseil, le processus de sélection des membres de la Commission peut comporter des dérapages et des faiblesses. Ian Greene indique cinq risques possibles dans de telles nominations : le patronage, le conflit d'intérêts, la pression arbitraire des cabinets provinciaux, le manque d'indépendance et l'incapacité de suivre la règle de droit[34].

Il faut imaginer un meilleur processus de sélection. Les postes devraient être dûment annoncés et les critères de mérite devraient être clairement énoncés. Un moyen d'assurer l'inclusivité dans la sélection est de faire participer la société civile aux

---

[31] *Institutions nationales pour les droits de l'homme : historique, principes, fonctions et attributions*, New York, Nations Unies, 2010.
[32] Smith, *supra* note 24.
[33] *Ibid*.
[34] Ian Greene, « Independence of Human Rights Commissions » (2015). Article commandé par l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCCDP).

nominations au moyen « d'une grande consultation et d'un processus de mise en candidature public des candidats [*trad.*][35]. Bref, un organisme vraiment représentatif des membres de la Commission sélectionnés au moyen de normes d'évaluation transparentes est la voie de l'avenir pour la Commission.

Pour assurer la pluralité de sa composition, la Commission pourrait solliciter des représentations des divers groupes dans la société au moyen d'initiatives de sensibilisation. Une telle approche pourrait être intégrée dans le processus de nomination. Actuellement, le directeur examine les avis pour les nominations à la Commission et se prononce sur les besoins et les priorités; toutefois, le processus de sélection et de nomination ne se prête pas à une participation et à une contribution vastes de divers secteurs.

La compétence des membres de la Commission en tant que professionnels des droits de la personne devrait également être dûment considérée. Par exemple, les membres de la Commission devraient se montrer proactifs dans la sensibilisation à des fins d'éducation et de l'information. Ils devraient aussi pouvoir établir un lien entre les concepts des droits de l'homme énoncés dans les pactes internationaux et les chartes nationales/provinciales aux initiatives d'élaboration de politiques et aux pratiques de mise en œuvre.

3.0.2 Pluralisme

Afin d'étendre sa nature représentative, la Commission devrait pouvoir recevoir des mises en candidature venant de divers secteurs de la société civile, comme les universités, les conseils du barreau, les groupes de défense des personnes ayant une incapacité, les syndicats ouvriers, les défenseurs des femmes et des genres, les professionnels de la santé, les groupes des droits de la jeunesse, et ainsi de suite. Une telle approche garantirait la formation de partenariats entre plusieurs acteurs et le pluralisme politique dans la composition de la Commission. Une possibilité de remanier la Commission s'offre sous la forme d'un conseil consultatif, composé de divers groupes d'âge de la société et réceptif à ses apprentissages économiques, politiques et culturels.

Le caractère pluraliste devrait assurer la contribution des divers secteurs de la société. Cela permettrait ainsi d'obtenir des points de vue variés et des réponses originales aux problèmes, en plus d'offrir un mécanisme d'éducation auprès de groupes cibles étendus et variés. Si la composition pluraliste des membres de la Commission n'est pas prise au sérieux, une institution des droits de l'homme risque de se limiter à un cercle étroit de personnes partageant les mêmes points de vue venant de l'élite ou des classes supérieures[36]. Une telle composition pourrait compromettre les valeurs fondamentales et la vision d'une institution des droits de l'homme.

[35] Anne Smith, « The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing? » (2004) 28:4 Human Rights Quarterly 904-946.
[36] Morten Kjærum, *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*, A.l., Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

3.0.3 Un conseil consultatif

Sans être un bureau indépendant de l'Assemblée législative ou une société de la Couronne, la Commission peut quand même fonctionner comme organisme du gouvernement bénéficiant de tous les droits, qui produit son propre rapport annuel, élabore son propre plan stratégique, attribue lui-même les ressources, prend ses décisions budgétaires et établit ses priorités dans l'éducation.

Une commission reposant sur le concept d'émancipation et de participation – ou un conseil consultatif de plusieurs membres – peut donner le ton et être à l'avant-garde des efforts afin d'améliorer la sensibilisation sociale au sujet des questions liées aux droits de la personne. L'intégration au Conseil de représentants des groupes autochtones, des Néo-Brunswickois natifs, de nouveaux arrivants dans la province et de minorités ethnoraciales garantirait sa composition multiculturelle, en harmonie avec les impératifs stratégiques nationaux. Les segments marginalisés comme les collectivités LGBTQ2+, les minorités religieuses et linguistiques, les représentants des femmes et des jeunes seraient un autre moyen de garantir la composition pluraliste du conseil. La Commission devrait aussi se tourner vers les membres du milieu intellectuel, comme les professeurs, les cercles d'artistes et d'écrivains, et les départements d'universités comme les études des genres et de la sexualité, la théorie critique, la philosophie et la gérontologie, qui pourraient contribuer des courants de pensée intellectuels et philosophiques avant-gardistes à l'orientation stratégique de la Commission à l'avenir. De telles mesures seraient en harmonie avec les *Principes de Paris* et leur accent sur le pluralisme, l'inclusivité et l'opinion philosophique dans les cadres stratégiques des commissions des droits de la personne.

Conclusion

Le conseil consultatif devrait être un organisme robuste qui contribue non seulement au processus de conformité, mais a des racines proactives dans la collectivité. Il devrait pouvoir mobiliser l'opinion publique, établir l'orientation stratégique et les futurs cadres stratégiques de la Commission, former des partenariats de collaboration avec les organisations sociales, culturelles et professionnelles, entreprendre des activités d'éducation et établir des liens avec les groupes diversifiés qui constituent la société, et leur être accessible. Une telle stratégie proactive et inclusive permettrait à la Commission d'harmoniser ses efforts avec la vision des droits de la personne du Canada dans un avenir multiculturel, en plus de réorienter son orientation stratégique pour devenir un chef de file de l'innovation en droits de la personne

Les membres d'un conseil consultatif réellement représentatif devraient habiliter les groupes démunis et marginalisés et devenir des médiateurs et des dirigeants efficaces qui travaillent en vue d'un avenir favorable aux droits. Un tel conseil réaliserait les aspirations des *Principes de Paris*, intégrant transparence, responsabilité, responsabilisation et participation par une commission de la population; il créerait un

environnement habilitant pour la mise en œuvre et l'éducation dans le domaine des droits de la personne.

La Commission devrait aussi être capable de synchroniser sa pratique avec les dispositions des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, conformément aux objectifs des Nations Unies énoncés dans les *Principes de Paris*. Avec une future voie ayant une telle orientation, une commission proactive, efficiente et représentative peut apporter des contributions essentielles en vue de créer une société tolérante, équitable, inclusive et démocratique[37].

[37] **Remarque :** Les changements fondés sur les idées ci-dessus pourraient être déterminés par des mesures législatives ou ils pourraient être consignés dans les lignes directrices qui pourraient être mises en œuvre en invoquant la disposition sur la délégation de la *Loi sur les droits de la personne* [par. 18.1(1)].

Annexe I

Membres de la Commission : dépenses de fonctionnement

	2016-2017	2015-2016	2014-2015
Indemnités quotidiennes	11 550 $	10 650 $	9 675 $
Salaire du président	25 684,77 $	29 179,18 $	25 096,19 $
Frais de déplacement des membres	12 468,01 $	9 746,85 $	9 763,35 $
Séances de travail	438,83 $	193,12 $	289,82 $
Total	**50 141,61 $**	**49 769,15 $**	**44 824,36 $**