# *La Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse*

# *et les Commissions régionales des Droits de l’Homme au Maroc*

# Me Renée Dupuis[[1]](#footnote-1)

Les Commissions régionales des Droits de l'Homme constituent un important instrument dans le domaine de la promotion et la défense des droits humains dans les régions autonomes. L'expérience de la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse, une des Commissions des droits au Canada, que je vais vous exposer présente des éléments de similitude et des éléments de contraste par rapport à la récente expérience marocaine des Commissions régionales du Conseil national des Droits de l'Homme (CNDH), particulièrement pour ses Commissions régionales mises en place dans la région du Sahara.

Le mandat de la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) est défini dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q. chapitre C-12), une loi ordinaire adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 1975. Au moment de son adoption, le législateur québécois a choisi de se démarquer du libellé classique de droits de « l'Homme », pour adopter l'expression : droits « de la personne ». Résultat de la fusion, en 1995, de la Commission des droits de la personne et de la Commission de protection de la jeunesse, la CDPDJ s'est alors vu ajouter le mandat de protéger les droits des personnes mineures placés sous l'autorité de l'État lorsque leur sécurité est compromise ou s’ils ont commis des crimes.

Les tribunaux québécois et canadiens ont reconnu à la Charte un statut quasi-constitutionnel et ont déterminé que, par sa nature, la Charte appelle une interprétation large et libérale[[2]](#footnote-2) et que ses dispositions font partie intégrante de toutes les autres lois du Québec[[3]](#footnote-3). La Charte est soumise aux normes constitutionnelles canadiennes, dont la *Charte canadienne des droits et libertés*, une charte insérée dans la Loi constitutionnelle de 1982 (Partie 1).

À titre d'institution indépendante du gouvernement du Québec et responsable devant l'Assemblée nationale, la juridiction de la CDPDJ s'exerce dans le cadre de la compétence constitutionnelle du Québec, une des dix provinces de l'État fédéral canadien (a. 55 de la Charte). La Charte lie l'État québécois (a. 54) tout en s'appliquant aux personnes (physiques et morales).

Le pendant fédéral de la CDPDJ est la Commission canadienne des droits de la personne, dont la juridiction s'exerce dans le cadre des pouvoirs législatifs fédéraux. La Constitution canadienne énonce en effet les domaines de compétences législatives exclusives (ou partagées) de chaque ordre de gouvernement au Canada (fédéral/provincial). Le partage des compétences législatives régit donc le partage d'autorité entre les Commissions au Canada. Ce partage n'est pas établi sur une base nationale/régionale, ni dans un contexte d'autorité de supervision nationale/régionale : chaque Commission (fédérale, provinciale et territoriale) est autonome et agit en fonction des autorités législatives du Parlement qui l'a créée et aucune de ces Commissions n'a donc autorité dans les domaines et sur les personnes et corporations qui relèvent d'autres législatures. La Commission fédérale (nationale) n'a donc pas autorité sur les Commissions provinciales et territoriales. Ainsi; une personne résidant au Québec peut déposer une plainte devant la Commission québécoise (provinciale) des droits de la personne pour une question de discrimination en matière de logement ou d’emploi si elle est employée d'une organisation publique ou privée qui relève de la compétence législative québécoise, comme une entreprise gouvernementale québécoise ou une entreprise privée de transport interprovincial. Elle doit toutefois déposer sa plainte à la Commission canadienne (fédérale) des droits de la personne en matière d'emploi si elle est employée par le gouvernement fédéral ou une entreprise sous sa compétence comme une compagnie aérienne, une institution bancaire ou une entreprise de transport interprovinciale ou en matière de services publics, si elle est autochtone, réside dans une réserve indienne et y reçoit des services.

Dans le régime fédéral canadien, le gouvernement fédéral représente le pays sur le plan international et il négocie les engagements internationaux du Canada, après avoir consulté les provinces sur les questions relevant de leurs compétences législatives. La mise en œuvre de ces engagements internationaux est donc partagée selon la ligne de compétences fédérales et provinciales. Par ailleurs, la Commission fédérale agit de fait comme l'institution nationale dans les forums internationaux, même si elle ne couvre pas tous les champs de compétences législatives existant au Canada.

Une Association canadienne des Commissions des droits de la personne (ACCDP) a été créée, dont le mandat est de favoriser la collaboration entre les diverses juridictions et d'agir comme porte-parole national sur les questions de droits de la personne. Même si sa constitution n'est pas formalisée, cette association permet une synergie entre les différentes Commissions des droits de la personne. La CDPDJ est membre de cette association informelle qui regroupe toutes les Commissions (fédérale, provinciales et territoriales[[4]](#footnote-4)) du Canada. Ce forum auquel participe chaque présidence de Commission en est un d'échanges et de prises de positions publiques communes. Il se réunit deux fois l’an et peut décider de former des groupes de travail *ad hoc*, actuellement au nombre de trois : sur les droits des personnes handicapées, les droits des peuples autochtones et les discours haineux discriminatoires.

La structure décisionnelle et le fonctionnement de la CDPDJ sont centralisés au siège social, qui a été fixé à Montréal par décision gouvernementale, tant pour ce qui est du groupe décisionnel formé de dix Commissaires à temps partiel et de trois officiers exerçant des fonctions exclusives et à plein temps (un Président et deux Vice-présidents, l'un responsable des dossiers Charte et l'autre responsable des dossiers Jeunesse) que pour le personnel, quoique certains employés soient toujours localisés dans des bureaux en région. La CDPDJ a décentralisé, à une époque, ses activités d'enquête et d'éducation dans une dizaine de bureaux régionaux répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

La Commission, ses membres et son personnel ont, aux fins d'une enquête, les pouvoirs d'une Commission d'enquête (notamment le pouvoir de contraindre des témoins et de forcer le dépôt de documents, sauf le pouvoir d'ordonner l’emprisonnement (a. 68).

Aucun des treize Commissaires, lesquels sont nommés par un vote d'au moins les deux tiersdes membres de l'Assemblée nationale du Québec, ne représente une région en particulier (quoique certains d'entre eux viennent de différentes régions du Québec) ni ne représentent des corps de métiers ou de professions particulières[[5]](#footnote-5). Ils ne peuvent être destitués que selon la même procédure, un facteur qui garantit leur indépendance face au pouvoir exécutif. La pratique politique veut que le Premier ministre, qui a la prérogative de proposer les nominations avant de les présenter aux membres de l'Assemblée nationale, recherche un équilibre entre le nombre d'hommes et de femmes, de personnes auxquelles les membres de groupes victimes de discrimination peuvent s'identifier, et la représentation régionale. Selon la Charte[[6]](#footnote-6), les Commissaires sont choisis parmi des personnes susceptibles de contribuer d'une façon particulière à l'étude et à la solution soit des problèmes de droits de la personne (cinq Commissaires) soit des problèmes de protection des droits de la jeunesse (cinq Commissaires). La durée de leur mandat est fixée au moment de leur nomination (durée maximale de dix ans) et ne peut être réduite, ce qui assure une indépendance institutionnelle à la Commission. Les Commissaires demeurent en poste jusqu'à leur remplacement, sauf s'ils démissionnent.

Le rôle des Commissaires est double : décider des plaintes qui leur sont présentées (en moyenne quinze séances par année) et décider des positions juridiques adoptées par la Commission lors de ses séances plénières (mensuelles) sur des questions de principes ou des projets de loi à l'étude. Dans l'exercice de leur pouvoir décisionnel dans les dossiers de plaintes, les Commissaires ne participent pas au processus de recevabilité, d'évaluation et d'enquête des plaintes, lesquels sont assumés par le personnel permanent de la Commission. Le Président est chargé de la direction et de l'administration des affaires et il préside les séances plénières de la Commission. Il peut, sur délégation, exercer certains pouvoirs de la Commission (a. 66). Alors qu'il l'a en ce qui concerne le personnel de la Commission, le président n'a pas de pouvoir d'évaluation de la performance des Commissaires, un facteur additionnel qui les met à l'abri d'influences indues dans l'exercice de leur pouvoir décisionnel.

Le mandat de la Commission relatif aux droits de la personne comporte une autorité qui se décline en actions impératives et en actions discrétionnaires. La norme relative à son autorité d'enquête est énoncée de manière exhaustive dans la Charte, alors que son autorité dans les autres sphères d’activité lui laisse une grande discrétion dans la conduite de ces activités :

1. d'enquêter, selon un mode non contradictoire, sur réception d'une plainte (de la victime alléguée ou de son représentant) ou de sa propre initiative, en matière de : 1) discrimination (individuelle ou systémique), 2) des programmes d'accès à l'égalité dans les organismes publics[[7]](#footnote-7), et 3) en matière d'exploitation des personnes âgées ou handicapées (avec ou sans le consentement de la victime) : a. 71, 2e alinéa, 1e. La Commission doit favoriser le règlement de ces dossiers entre la victime et l'auteur de la violation alléguée, et ce sans égard à la responsabilité à cette étape. Elle peut aussi décider de fermer le dossier en cas d'insuffisance de preuve ou référer la cause au Tribunal des droits de la personne[[8]](#footnote-8), dont les juges sont choisis parmi les juges de la Cour du Québec, si elle estime qu'il y a suffisance de preuve de discrimination ou d'exploitation.
2. de mener un programme d'information et d'éducation : a.71, 2e alinéa, 4e ;
3. de diriger et encourager les recherches et publications sur les droits et libertés : a. 71, 2e alinéa, 5e ;
4. de relever les dispositions des lois du Québec contraires à la Charte et faire les recommandations appropriées au gouvernement : a. 71, 2e alinéa, 6e ;
5. de recevoir les demandes et recommandations, d'en faire l'étude et d'inviter à une audience publique lorsqu'elle estime que l'intérêt public ou d'un groupe le requiert, et d'adresser des recommandations au gouvernement à ce sujet : a.71, 2e alinéa, 7e ;
6. de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés, au Québec et ailleurs : a.71, 2e alinéa, 8e ;
7. d'enquêter sur une plainte de représailles ou sur tout autre fait ou omission qu'elle estime constituer une infraction à la Charte et en faire rapport au Procureur général et au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Les décisions sur les plaintes sont rendues par le Comité des plaintes qui agit en vertu d'une délégation d'autorité prévue à la Charte et précisée dans le Règlement de traitement des plaintes de discrimination et d'exploitation. La Vice-présidente responsable de la Charte préside le Comité des plaintes, qui comprend deux autres Commissaires. Les Commissaires siègent par rotation aux séances du Comité. Le Vice-président responsable des dossiers Jeunesse préside le Comité des enquêtes, qui comprend également deux autres Commissaires et rend les décisions en cette matière. Les dossiers soumis à la décision du Comité des plaintes sont inscrits à l'ordre du jour des séances, soit pour des décisions intérimaires d'urgence ou pour des décisions finales. Les Commissaires sont désignés pour siéger à une séance en fonction de leur disponibilité selon le calendrier des séances établi par la CDPDJ (une ou deux par mois). Le fait qu’ils soient conseillés par les Conseillers juridiques de la Commission ne porte pas atteinte à leur indépendance, puisque les Conseillers juridiques se limitent aux aspects juridiques des dossiers et ne se prononcent pas sur l'appréciation des faits ni sur les conclusions. Le Comité des plaintes n'est pas lié par les avis des Conseillers juridiques.

Dans l'exercice de ces fonctions qualifiées de nature quasi judiciaire, la Commission est tenue de respecter les règles de justice naturelle et d'équité procédurale, d'impartialité et d'indépendance envers les parties qui se présentent devant elles. La qualité et la cohérence des décisions rendues au cours des séances du Comité des plaintes et du Comité des enquêtes obéissent aux mêmes règles. Les délibérations de chaque Comité en séance dans un dossier donné sont confidentielles et ne peuvent faire l'objet de délibérés en dehors des séances par l'ensemble des Commissaires ni une fois que la décision a été rendue dans un dossier donné.

Un Règlement sur la procédure de traitement des plaintes a été adopté par le gouvernement du Québec pour encadrer ces pouvoirs, et prévoit notamment :

1. le devoir de porter assistance à la (aux) personne(s) plaignante(s) dans la préparation et la rédaction de sa (leur) plainte, laquelle doit être rédigée par écrit. Elle doit être signée par le plaignant ou son représentant, sauf dans les cas d’exploitation des personnes âgées ou handicapées (a. 74);
2. le droit d’être entendu : l'obligation d'aviser les parties de l'intention de la Commission de refuser ou de cesser d'agir, en indiquant les motifs de cette décision et de les inviter à transmettre leurs commentaires (a. 6 du Règlement) ;
3. l'obligation de transmettre un exposé des faits recueillis en enquête et d’inviter les parties à transmettre leurs commentaires avant que le dossier de la plainte soit soumis pour décision au Comité des plaintes (a. 7 du Règlement);
4. l'obligation d'informer les parties à la plainte, qu'elles peuvent régler leur différend à l'amiable en tout temps, et que les services de médiation de la Commission sont à leur disposition pour leur prêter assistance, et qu'elles peuvent également soumettre leur litige à l'arbitrage par un arbitre externe (a.9 du Règlement).

La Commission a des obligations de reddition de compte envers l'Assemblée nationale du Québec devant laquelle elle doit déposer un rapport annuel d'activités et de gestion. Sur le plan administratif, le budget qui lui est alloué par la législature transite par l'entremise du ministère de la Justice du Québec[[9]](#footnote-9), ce qui n'affecte pas l'indépendance des Commissaires, ni n'influence le processus décisionnel dans le traitement des plaintes. Enfin, elle est souvent sollicitée par les Comités parlementaires à présenter ses avis et commentaires sur ce qu'elle estime la conformité ou la non-conformité des projets de lois à la Charte.

Au Maroc, le mandat du Conseil national des Droits de l'Homme (CNDH) est également défini par une loi, celle du 20 avril 1990. C'est une des similitudes avec l'expérience du Québec. En effet, le mandat du CNDH a été élargi en 2011, pour lui permettre d'être mieux préparé à raffermir davantage les droits civils et politiques, tout en consacrant aux droits économiques, sociaux et culturels l'importance qu'ils méritent, puisqu'ils sont essentiels à la préservation de la dignité de la personne. La réorganisation du CNDH en 2011 a permis d'élargir les attributions du CNDH et de le doter de Commissions régionales chargées d'assurer le suivi et le contrôle de la situation des droits humains, tout particulièrement dans la Région du Sahara.

Bien plus, le CNDH marocain a été érigé en 2011 en une institution constitutionnelle. L'Article 161 de la Constitution marocaine prévoit que « [l]e Conseil national des Droits de l’Homme est une institution nationale pluraliste et indépendante, chargée de connaître de toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l’Homme et des libertés, à la garantie de leur plein exercice et à leur promotion, ainsi qu’à la préservation de la dignité, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens, et ce, dans le strict respect des référentiels nationaux et universels en la matière. »

La constitutionnalisation du mandat du CNDH apporte, ainsi, une garantie de la Loi suprême quant à l'irréversibilité de son mandat et à l'engagement du Royaume du Maroc dans la protection des droits et libertés des citoyens et son attachement au respect de ses engagements internationaux en matière de protection et de promotion des droits de l’Homme. Outre le fait qu'il s’inscrit dans la dynamique de régionalisation avancée du Maroc, le CNDH a été créé conformément aux principes de Paris régissant les institutions nationales des droits de l’Homme (article 8 du texte fondateur du CNDH).

Le CNDH est ainsi doté de prérogatives plus larges et d’attributions aussi bien au niveau national et régional qui lui garantissent plus d’indépendance et d’impact dans la protection et la défense des droits humains. Le CNDH est compétent pour toutes les questions d'ordre général ou spécial se rapportant à la protection des droits de l'Homme (Article 3 du texte fondateur). En matière de protection et défense des droits humains et des libertés, le CNDH :

* surveille les cas de violations et peut procéder aux investigations et enquêtes nécessaires (Article 4) ;
* élabore des rapports sur ses observations et investigations et les soumet aux autorités compétentes accompagnées des recommandations y relatives (Article 4) ;
* peut, dans le cadre des missions qui lui sont dévolues et en coordination avec les autorités concernées, intervenir par anticipation et urgence chaque fois qu’il s’agit d’un cas de tension qui pourrait aboutir à une violation individuelle ou collective des droits de l’Homme (Article 9) ;
* contribue à la mise en œuvre des mécanismes prévus par les conventions internationales relatives aux droits de l’Homme auxquelles le Maroc a adhéré (Article 10) ;
* effectue des visites aux lieux de détention et aux établissements pénitentiaires, aux centres de protection de l’enfance et de réinsertion, aux établissements hospitaliers spécialisés dans le traitement des maladies mentales et psychiques et aux lieux de rétention des étrangers en situation irrégulière, et élabore des rapports sur ces visites et les soumets aux autorités compétentes (Article 11) ;
* examine et étudie l’harmonisation des textes législatifs et réglementaires en vigueur avec les conventions internationales des droits de l’Homme et au droit international humanitaire et propose les recommandations qu’il juge opportunes aux autorités gouvernementales (Article 13) ;
* contribue à l’élaboration des rapports du gouvernement à soumettre aux organes de traités (Article 14) ;
* apporte conseil et assistance au Parlement et au gouvernement en matière d’harmonisation des projets ou propositions de lois avec les conventions internationales, sur leur demande (Article 16) ;
* encourage l’adhésion du Maroc aux conventions internationales des droits de l’Homme et au droit international humanitaire (art.17).

En matière de promotion des droits humains, le CNDH :

* contribue par tous les moyens à la promotion de la culture des droits de l’Homme et de la citoyenneté ;
* soumet au Roi des rapports annuels et thématiques sur les droits de l’Homme (Art. 24) ;
* présente devant chacune des deux chambres du Parlement le contenu des rapports. Le rapport annuel sur la situation des droits de l’Homme et les perspectives d’action du CNDH est publié dans le Bulletin officiel (Art.24).

S'agissant des compétences régionales, le CNDHl est doté de treize Commissions régionales des Droits de l’Homme, dont deux à Dakhla et à Laayoune, au Sahara. Ces Commissions régionales ont une double mission : d’une part assurer le suivi et le contrôle de la situation des droits de l’Homme au niveau régional; d’autre part recevoir et examiner les plaintes et les violations qui leurs sont soumises et élaborer des rapports spéciaux ou périodiques sur les mesures prises pour le traitement des affaires et des plaintes à caractère régional ou local.

1. Vice-présidente de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Québec (CDPDJ) c. Montréal (Ville de),* (2000) 1 R.C.S.665; *Béliveau 5t-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.* (1996) 2 R.C.S. 345. [↑](#footnote-ref-2)
3. En vertu de l'article 52, sauf en matière de droits économiques et sociaux, la Charte a préséance sur toute autre disposition législative, même postérieure à la Charte, à moins qu'une loi n'énonce expressément que cette disposition législative s'applique malgré la Charte. Et l'article 53 précise qu'en cas de doute dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte. [↑](#footnote-ref-3)
4. Trois territoires fédéraux qui relèvent de l'autorité fédérale complètent l'exercice du pouvoir législatif et gouvernemental au Canada : le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. [↑](#footnote-ref-4)
5. La Charte énonce treize motifs de discrimination : la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap (a.10). [↑](#footnote-ref-5)
6. Article 58.1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Au sens de la Charte, les programmes d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes de victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi quedans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service ordinairement offert au public (a. 86). Cinq groupes sont identifiés : les femmes, les Autochtones, les minorités visibles, les minorités ethniques, les personnes handicapées. [↑](#footnote-ref-7)
8. Des assesseurs nommés par le gouvernement du Québec pour assister aux audiences du Tribunal et aider le juge àrendre sa décision. [↑](#footnote-ref-8)
9. A. 73. [↑](#footnote-ref-9)