



CANADIAN
HUMAN RIGHTS
COMMISSION

COMMISSION
CANADIENNE DES
DROITS DE LA PERSONNE

**Canadian Human Rights Commission
La Commission canadienne des droits de la personne**

**Commonwealth Conference for
National Human Rights Institutions (NHRIs)**

***London, England
February 26 - 28, 2007***

Innovative Change Management: an alternative to legislative change

Introduction

The purpose of this paper is to outline a number of transformative changes that have taken place at the Canadian Human Rights Commission (CHRC) since 2002 to improve services to Canadians and strengthen management in all areas. These changes were based on a thorough reading and understanding of the opportunities envisioned in the Canadian Human Rights Act (CHRA). These opportunities in great measure address and exceed the desired benefits of a direct access model while avoiding significant pitfalls, and are manageable within the fiscal limits assigned by Parliament.

The Experience of the Canadian Human Rights Commission

Challenges

The CHRC is empowered by the CHRA to deal with complaints of discrimination in employment and in the provision of services within federal jurisdiction. In addition to its complaints-processing function, the CHRC can appear before courts and tribunals to represent the public interest in cases dealing with human rights issues. It also develops and conducts information programs to promote public understanding of the CHRA. For an outline of the human rights complaint system under the federal jurisdiction, see Appendix A.

Like any organization, over time the CHRC has faced many challenges in carrying out its mandate. In particular, the problems that were facing the CHRC in the late 1990s have been widely documented in a number of reports addressing its operations and future directions. The Auditor General's report of September 1998 noted lengthy delays in complaint processing and cost overruns. This was followed by the 2000 report of the Canadian Human Rights Act Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision* (the La Forest Report), which advocated a direct access model for human rights complaints. Other reports included the 2002 report of the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities; the 2002 report of the Senate Standing Committee on Human Rights; and the January 2003 report of the House of Commons Public Accounts Committee.

The conclusion drawn from these reports was that the CHRC's complaint process was too slow and cumbersome. This resulted in a chronic backlog that hindered the ability of the CHRC to carry out other areas of its mandate. This situation could not be sustained. Change was needed.

The Change Management Process

In 2002 the CHRC developed an agenda for change centred on four basic principles:

- Greater use of alternative dispute resolution, which can provide a non-adversarial forum that looks at needs, interests and solutions and can promote early healing;
- A complaints handling process that was more efficient, timely and cost-effective;
- New tools to identify and focus on those human rights cases and complaints that raise systemic or serious human rights issues and that have the greatest human rights impact; and
- A strengthened management infrastructure.

The goal of the new agenda for change, known internally as the Quantum Project, was to eliminate the backlog of cases by putting in place processes that emphasized early intervention of disputes before they become complaints, allowed mediation at all stages of the complaint and worked more collaboratively within the federal system for greater impact. By redirecting its resources more broadly, as envisioned in its legislation, the CHRC would be better positioned to focus more attention on broader systemic human rights issues. New areas of focus are discrimination prevention, research for new knowledge creation and regulatory initiatives.

Assessing the situation

The first step in the Quantum Project was to listen to what stakeholders and the public were saying. Both complainants and respondents were frustrated with the lengthy delays in processing complaints. Some employers and service providers were of the view that the CHRC appeared too complainant-friendly and lacking in objectivity. It became clear that the public wanted a human rights commission that would process complaints more quickly, with a greater focus on the public interest, systemic discrimination and discrimination prevention.

Facing the facts

Secondly, the CHRC took a step back and conducted a new analysis of its enabling legislation to better take advantage of all of the opportunities that it affords. Questions were raised such as, "Who does the CHRC represent? To whom is the CHRC accountable? What is the nature of the decisions made by the CHRC? What is the CHRC's role before the Canadian Human Rights Tribunal, and is the CHRC required to attend all hearings before the Canadian Human Rights Tribunal?" These questions were important because they reflect the core understanding of the role and responsibilities of the CHRC as a public institution, representing the public interest, within the human rights framework.

Legislation-based, values-driven

Through dialogue with staff and other interested parties, a consensus emerged that the CHRC

- represented the public interest and not the personal interest of complainants or respondents in hearings before the Canadian Human Rights Tribunal;
- did not make findings of discrimination;
- did not have to be present at all hearings; and
- when appearing before courts or tribunals, acted for neither complainants nor respondents, but rather in the public interest, and was accountable to the Canadian public through Parliament.

A new reading of the CHRA led to an understanding that the CHRC did not have a monopoly over human rights and that it was consistent with the furtherance of human rights that remedies be obtained in as many places as possible and as quickly as possible. It is of paramount importance that remedies be available quickly and in a meaningful way. In appropriate cases, such as those where the interests are mainly private, it may also be sufficient for the parties to a human rights dispute to participate cooperatively in its resolution in a forum with a close connection to the facts and the issues, such as the workplace itself, without the need for a third party. Workplace dispute resolution systems that include an opportunity for mediation are to be encouraged.

The CHRC also placed greater emphasis on section 2 of the CHRA, which, in setting out the statute's objectives, makes it clear that there are no rights without responsibilities. In other words, complainants too have duties and obligations.

2. The purpose of this Act is to extend the laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of Parliament, to the principle that all individuals should have an opportunity equal with other individuals to make for themselves the lives that they are able and wish to have and to have their needs accommodated, consistent with their duties and obligations as members of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

R.S., 1985, c. H-6, s. 2; 1996, c. 14, s. 1; 1998, c. 9, s. 9.

As legal precedents are important and serve as guides for the interpretation of the legislation, the CHRC came to the conclusion that the public interest would be better served by focusing its limited litigation resources on cases having the greatest impact,

such as those involving allegations of systemic discrimination and precedent-setting cases that can clarify the law for all Canadians. By doing so, the CHRC continues to represent the public interest as set out in section 51.

51. In appearing at a hearing, presenting evidence and making representations, the Commission shall adopt such position as, in its opinion, is in the public interest having regard to the nature of the complaint.

R.S., 1985, c. H-6, s. 51; 1998, c. 9, s. 27.

Concrete changes

After taking stock of various assessments of the CHRC's work, and reaffirming the values that support it, the CHRC embarked on the next phase of the Quantum Project: to develop and implement concrete changes aimed at improving the CHRC's performance as a public institution with a legislative mandate.

Case Management

Changes to the CHRC's case management system included the following:

1. The CHRC created an Alternative Dispute Resolution service, which makes mediation available at any stage of the complaint process. Even before a complaint is filed, the parties are asked whether they are interested in mediation.
2. The CHRC has the authority to refer complaints for mandatory conciliation at any time. New developments in this process include the opportunity for some cases to proceed directly to a Tribunal hearing without further investigation from the CHRC if an attempt at reaching a settlement fails. In other cases, an experienced human rights officer prepares an assessment of the complaint and offers options for settlement based on a new, comprehensive investigation report, submissions received from the parties, and the assessor's own interactions with them. In other cases, the complaint will return to the Commissioners for further review if a settlement is not reached. The parties are encouraged to disclose the offers they have made, as permitted under the CHRA, and this information may be used by the CHRC in determining whether it is in the public interest to refer the matter to the Tribunal.
3. The Intake Process

One of the most important reforms undertaken during the Quantum Project was the reform of the intake process for complaints. In 2005, the CHRC received 17,478 initial contacts from potential complainants through email and telephone. In order to deal with such a large number of potential new files, the CHRC made

a number of changes to its pre-complaint services. Interdisciplinary teams triage complaints from the outset. Complaints are either accepted and redirected internally or referred back to an internal grievance or conflict management process in the department or company concerned.

Section 41 of the CHRA allows the CHRC to screen potential complaints to decide whether it will deal with the complaint at all.

41. (1) Subject to section 40, the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that

(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available;

(b) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act;

(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission;

(d) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or

(e) the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint.

Referral of human rights complaints to a grievance process is not only consistent with the fact that the CHRC does not have a monopoly over human rights issues, it is also consistent with recent Supreme Court of Canada decisions. In the Parry Sound¹ decision, the Supreme Court of Canada ruled that, as a minimum, human rights and other employment-related statutes are incorporated into all collective agreements. The CHRC is able to use section 41(1)(a) in appropriate cases to refer human rights complaints where there is an internal grievance procedure to address human rights issues.

If a potential complaint meets the criteria of section 41, the parties are then given the opportunity to try to resolve the matter before a complaint is actually filed. Preventive mediation, which is now offered to parties in most cases, is carried out within a very short time-frame, and focuses on the complainant's main concerns.

Once a complaint is filed, the intake team will send a complaint kit to the individual so that he or she may draft his or her own complaint. This change in procedure has created time savings for CHRC in investigating the substantive issues raised in complaints. In rare circumstances where the complainant is truly at a disadvantage, CHRC staff will still assist in the drafting of the complaint.

4. Multidisciplinary investigation teams were created to deal with complaints. While complaints continue to be assigned to individual investigators in accordance with the CHRA, the individual investigator now has the opportunity to formally discuss issues with colleagues, including other investigators, legal counsel and policy advisors. This leads to more consistency in report writing and resolves expeditiously questions that might otherwise delay the investigation. It also helps to identify systemic issues at an early stage. As these teams specialize in specific grounds of discrimination, investigators develop specialized expertise, and are able to use their experience to deal with new cases more thoroughly and expeditiously. Since the teams review all complaints on the particular ground, they are able to identify trends or emerging issues, in order to inform the CHRC's policy development, research work and prevention initiatives. In this way, the concerns that are brought to the attention of the CHRC by members of the public become a valuable source of information for specific areas where research and education activity could help in resolving broader social issues, of which complaints are a symptom.
5. The development of a new streamlined investigation report form. The new format helps to guide investigators in focusing the investigation and report writing on issues that are relevant to the complaint, thus clarifying the issues for all parties—complainants and respondents, as well as Commissioners.
6. To further increase the early resolution of cases, the CHRC launched a pilot preliminary assessment project early in 2005. Preliminary assessment involves a human rights specialist helping parties to a dispute clarify and narrow the issues just after the complaint is received. This may lead to a settlement, an agreement to enter mediation, a non-confidential report that will speed up investigation, or referral to a more appropriate grievance or review procedure.
7. The CHRC follows up on settlements to determine whether agreed-upon remedies are implemented. Settlement monitoring is a process by which all settlements approved as a result of various forms of alternative resolution approaches are monitored by the CHRC to ensure implementation.
8. The CHRC established a council of eminent jurists. Comprised of former Supreme Court of Canada justices Gérard La Forest and Claire L'Heureux-Dubé, as well as former Chief Justice of the Ontario Court of Appeal Charles Dubin and former Alberta Court of Appeal Justice Roger Kerans, the Advisory Council advises the Chief Commissioner on alternative dispute resolution as it relates to

human rights and public interest issues. The CHRC wishes to acknowledge the work of the members of the Council in helping it to clarify principles and improve its processes.

A New Litigation Strategy

At the same time as it was improving the case management system, the CHRC was developing a new litigation strategy. The new strategy confirmed that, in all litigation matters, whether before the Canadian Human Rights Tribunal or in appellate courts, the role of the CHRC is to represent the public interest and not the interests of the complainant or respondent.

Historically, although not required by statute, the CHRC participated fully in all hearings before the Canadian Human Rights Tribunal. This practice consumed a significant amount of the CHRC's resources and drew criticism from some respondents who felt that the CHRC was too closely aligned with the interests of complainants.

As part of its new litigation strategy, the CHRC now determines on a case-by-case basis the scope and nature of its participation after assessing a number of factors, including whether the case raises broad policy issues, relates to major policy concerns, or raises new points of law. As a consequence, while still attending and fully participating in all pre-Tribunal mediations, the CHRC now focuses on participating in hearings before the Canadian Human Rights Tribunal that will have the greatest human rights impact.

This new litigation strategy allows a broader deployment of CHRC legal staff. They now deal increasingly with cases early in the complaint process, provide full legal services to all areas of the CHRC's activity, and help shape new initiatives such as the prevention and proactive projects described below.

A good example of the application of this new strategy occurred recently in the case of *Gian Sangha v. MacKenzie Valley Land and Water Board*. The complainant, who was East Indian and a qualified engineer, filed his complaint with the CHRC, alleging that he had been eliminated from a job competition due to his race. As a result of the team investigative approach, the CHRC was able to identify early in the process broad, systemic issues of discrimination that went beyond the complainant's personal experience. In this case, the CHRC presented a complaint before the Tribunal about discrimination against highly educated visible minority immigrants. This particular case dealt with the differential impact on this group of the employer's qualification criteria, which excluded candidates on the basis of over-qualification. The CHRC retained an expert who gave evidence that recent immigrants were over-represented in this category. For the first time, a tribunal or court has recognized that refusing to hire a job applicant on the basis that the candidate is deemed to be over-qualified for the job has a discriminatory impact on visible minority immigrants. What started out as a complaint based on overt racism developed into a very sophisticated analysis of a problem of

systemic discrimination based on the barriers to employment faced by highly trained visible minorities.

Discrimination Prevention

In 2004, the CHRC established its new Discrimination Prevention Program as one of its new tools to ensure that the backlog of complaint cases never recurs. Through this program, the CHRC works with federally regulated employers and service providers to assist employers and service providers in

- preventing discrimination by encouraging managers to be aware of their responsibilities under the CHRA and the Employment Equity Act;
- putting in place and supporting human rights-related policies and practices;
- establishing and maintaining effective mechanisms to address complaints internally; and
- continuing to deal effectively and rapidly with human rights concerns.

The CHRC has begun negotiating and signing memoranda of understanding (MOUs) with employers under federal jurisdiction that are willing to work with the CHRC to prevent discrimination and resolve complaints effectively and quickly in the workplace. The MOUs establish a formal context in which the CHRC can consult with the management teams of these organizations to identify the main areas of concern and propose strategies to deal with them. Solutions could include: creating new policies or changing existing ones; sharing best practices through human rights training and information; and developing instruments to assist employers, such as case studies, presentations, posters and interactive teaching tools. To date, 11 MOUs have been signed covering more than 170,000 employees under federal jurisdiction. There are greater chances of eliminating ignorance and discriminatory behavior, policies and practices when many parties share common experiences and work towards a common goal. By working in consultation with the CHRC, stakeholders are able to renew their commitment and achieve results in support of non-discriminatory workplaces, and reach individuals who would not otherwise be reached through the efforts of the CHRC acting on its own.

Under its prevention program, the CHRC has also recently established an Employer Advisory Committee comprised of representatives from MOU signatories that are able to provide valuable insights into the potential impacts and effectiveness of the CHRC's practices and new initiatives.

CHRC's Knowledge Centre

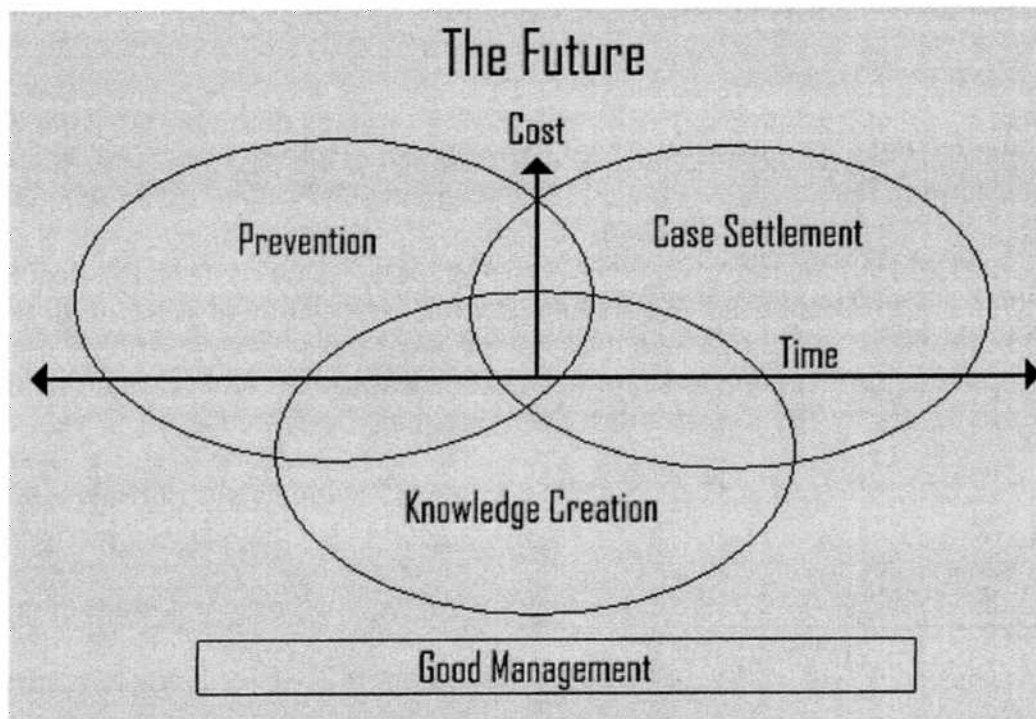
The reduction of complaints has allowed for the re-allocation of resources towards other important areas within the CHRC's mandate, including research, policy development and strategic initiatives. In November 2005, the CHRC established a Knowledge Centre

in response to its legislated obligation to encourage the advancement of human rights and freedoms by carrying out research and studies under the CHRA. The Centre also develops policy, provides internal legal advice, and gathers and analyzes statistics in support of research, policy development and management decision-making. It also assumes responsibility for regulatory affairs, which includes the development of regulations and guidelines related to both the CHRA and the Employment Equity Act.

The research initiatives bring together CHRC specialists and human rights experts to guide the CHRC's work and inform employers, service providers, unions, advocacy groups, stakeholders and the Canadian public in matters relevant to human rights. Projects undertaken by the Knowledge Centre include: participation at the United Nations in the development of an international convention on the rights of persons with disabilities, and a report on the state of women in federal penitentiaries. Through the creation of the Strategic Initiatives Branch within the Knowledge Centre, the CHRC has produced reports dealing with access issues for those who are deaf and hard of hearing and with greater human rights protections for Aboriginal people. The Strategic Initiatives Branch also organizes conferences and deals with topics such as hate on the Internet.

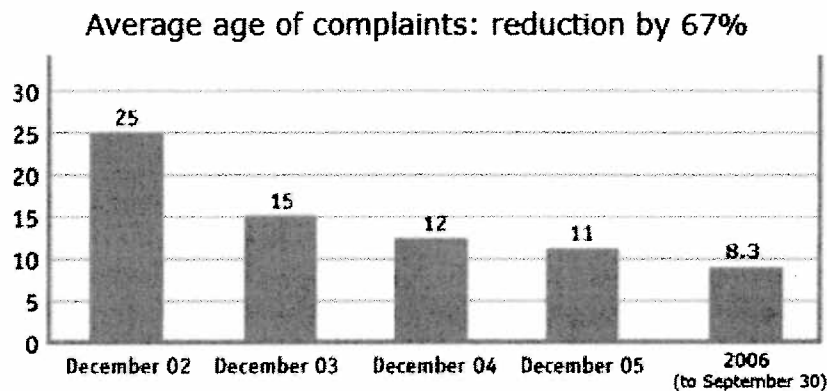
Going Forward in the Federal Jurisdiction

The current model is a blend of prevention, dispute resolution and knowledge development. All three areas must work in concert. As the diagram below indicates, optimum operational capacity occurs when the three distinct disciplines converge, thus minimizing time and costs in the process.

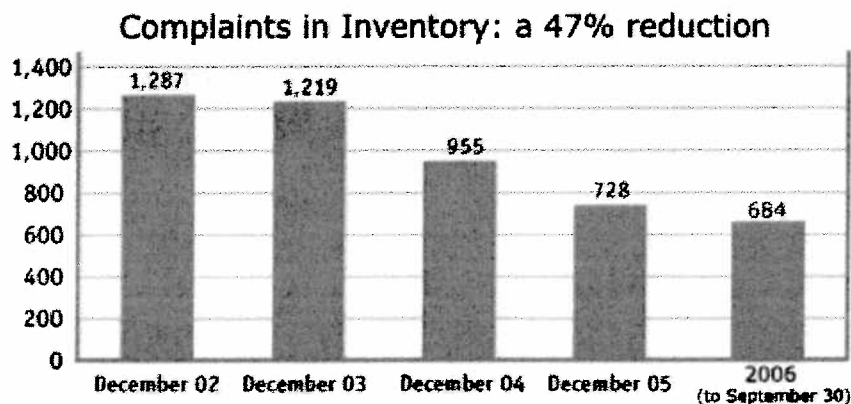


The Impact of the Quantum Project

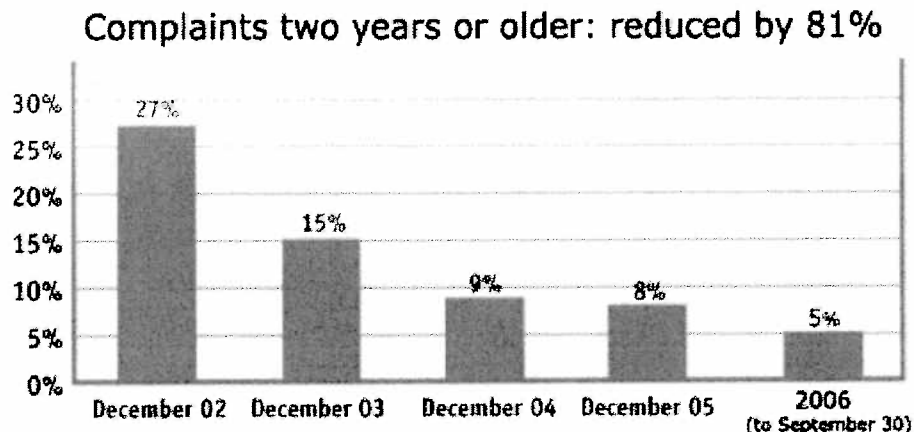
The Quantum Project was undertaken without any legislative amendments, job loss, or increased funding. The changes made to CHRC's case management system have had a great impact on the number of cases in the inventory, as highlighted below. The average age of complaints has been reduced from a high of 25 months in 2002 to 8.3 months in September 2006.



The total number of complaints in the inventory has dropped to 684 in September 2006 from a high of 1,287 in December 2002.



Only 5% of the CHRC's complaints are over two years old today, compared to December 2002, when 27% of the complaints were older than two years.



Increased use of alternative dispute resolution and prevention measures has reduced the workload in the case management area, allowing for a shift in resources to other areas of the CHRC's mandate, such as research and policy development, and discrimination prevention.

CHRC program statistics tell only part of the story. By working with stakeholders, the CHRC is helping to both increase human rights awareness and strengthen internal redress mechanisms across the federal system so that employees and others can have access to human rights protection through processes that are closer both in time and in proximity to the individuals involved.

The La Forest Report

In June 2000, the report of the CHRA Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision*, was released. The panel, chaired by the Honourable Gérard La Forest, former Justice of the Supreme Court of Canada, made many recommendations to reform the federal human rights system. With the exception of the recommendation for a direct access model, the recommendations in the report relating to the CHRC have been largely implemented through management changes and a new business model.

For example, the report included a recommendation that internal responsibility systems for all employers and service providers be made mandatory, and that those that were already in existence be strengthened. This is being achieved through the work of the CHRC's prevention program and the signing of MOUs with federal employers and service providers.

The report also recommended that, where there is an effective internal responsibility system that can deal with human rights raised in a case, the Tribunal should dismiss the claim. A similar result has been achieved through the stricter application of section

41, which allows the CHRC to decide not to deal with a complaint for which a grievance or review procedure is otherwise available.

The La Forest report also recommended that the importance of the CHRC's mandate to promote and educate on human rights be emphasized, and that the CHRC be more active in this area. As a result of our new business model, the CHRC is making significant progress in this regard through the work of both the Discrimination Prevention Branch and the new Knowledge Centre.

Good management has focused on non-legislated opportunities to implement and improve efficiency and effectiveness in reducing discriminatory practices in the workplace.

Benefits of Human Rights Commissions In Complaint System

A strong voice for the public interest

Only an independent public body can represent the public interest. Some academics argue that this role can be filled by private sector lawyers. Lawyers in private practice are retained by clients whose interests they are sworn to represent. Lawyers working for advocacy groups are sworn to represent the interests of the advocacy group. Advocacy groups speak on behalf of the members or issues they represent. Only an independent public body such as a human rights commission can represent the public interest.

Granting a human rights commission the ability to intervene only at a hearing in systemic cases deprives society of the intervention of a public interest advocate at the earliest opportunity, sometimes even before a complaint is filed and opposing positions have become entrenched.

In addition, it deprives society of the participation of the CHRC in cases that, while not of a systemic nature, can have important precedential value in shaping and explaining human rights principles for all Canadians.

Focus on mediation, not litigation

Mediation and other non-adversarial forms of dispute resolution are now highly regarded, in many situations, as preferable to conflict-laden court-like processes.

The early involvement of a human rights commission in a dispute affords complainants and respondents the opportunity to participate in mediation at an early stage of their conflict. Negotiated settlements are reached when all parties to a dispute are ready to come to an agreement. This may happen at any stage of a complaint. One or more parties may be ready to engage in open and respectful discussions at any time, but if all of the parties are not ready at the same time, a settlement will not be possible. The precise moment when all parties are ready to negotiate may happen before a complaint

is filed, after the complaint is filed but before an investigation, after a response is received, after the investigation report is written, after a referral for a hearing or on the eve of or during a hearing. Changing circumstances and the passage of time, among other things, will have an impact on when a mediated settlement will occur. The parties themselves will choose the time.

It is in the public interest that the parties be offered the opportunity to attend mediation at each step prior to litigation. A model for complaint resolution that affords direct access to a judicial or quasi-judicial process removes multiple opportunities for early settlement.

While necessary in appropriate cases, litigation can be lengthy and costly and may not be the best tool in all circumstances. Despite the best of intentions, complicated rules and motions can create a system that is not easily accessible without the benefit of a lawyer. Document disclosure requests and lengthy cross-examinations can take their toll on individuals. Increased emphasis on informal internal workplace dispute resolution systems, as an available alternative to formal litigation proceedings can, in appropriate cases, allow for earlier resolutions that are the product of bona fide discussion and exchange of ideas.

Screening complaints

Given the high number of complaints, a screening function will always be necessary. Screening begins with pro-active prevention efforts that are designed to prevent complaints from being filed in the first place. A human rights tribunal, whose only connection to the parties is through a formal complaint, has neither the mandate nor the opportunity to act proactively in this regard. Furthermore, caseload analysis helps the CHRC to keep its finger on the pulse of human rights issues encountered by members of the Canadian public, and fosters the CHRC's ability to develop research, policies and tools to help employers and service providers avoid obstacles to achieving equality before a complaint becomes necessary.

The filing of a complaint is a public act in which both the complainant and the respondent lose all rights to privacy. Complainants will no longer have the benefit of discreet interventions, and respondents will be vulnerable to negative publicity no matter how frivolous or unmeritorious the complaint. In the federal system, a complaint does not become public until the CHRC requests the appointment of a tribunal to inquire into the complaint. Throughout the entire period during which the complaint is in the hands of the CHRC, the parties are able to negotiate confidentially. This is perhaps an under-recognized benefit of maintaining the screening role. Once a complaint becomes public, the stakes are raised and positions become further entrenched, thus reducing the possibility of a negotiated settlement.

Conclusion

The Canadian Human Rights Commission has succeeded in rejuvenating its human rights business model to be in line with the public interest as well as achieve the key benefits of a direct access model. The model is also affordable and sustainable within the fiscal limits set by Parliament.

1 Parry Sound (District) Social Services, Administration Board v. Ontario Public Service Employees Union, Local 324 (O.P.S.E.U.), [2003] S.C.J. No. 42.

Gestion du changement innovatrice : une solution de rechange aux modifications législatives

Introduction

Ce document a pour objet de présenter les changements apportés à la Commission canadienne des droits de la personne (la « Commission ») depuis 2002 afin d'améliorer les services aux Canadiennes et Canadiens et de renforcer la gestion dans tous les secteurs. Ces changements font suite à un examen et une analyse en profondeur des possibilités énoncées dans la Loi canadienne sur les droits de la personne (la Loi). Ces possibilités comblent amplement, et même dépassent, les attentes à l'égard d'un modèle d'accès direct tout en contournant les principaux pièges, et peuvent être gérées dans les limites financières imposées par le Parlement.

L'expérience de la Commission canadienne des droits de la personne

Les défis

La Loi canadienne sur les droits de la personne donne à la Commission le pouvoir de traiter des plaintes en matière de discrimination dans l'emploi et dans la prestation de services fédéraux. En plus de ses fonctions de traitement des plaintes, la Commission peut comparaître devant les tribunaux pour représenter les intérêts du public dans des causes liées aux droits de la personne. En outre, la Commission élabore et réalise des programmes d'information visant à aider les citoyens à mieux comprendre la Loi. L'annexe A donne un aperçu du système fédéral de plaintes concernant les droits de la personne.

Comme toute autre organisation, la Commission a fait face à de nombreux défis dans la réalisation de son mandat. Particulièrement, les problèmes auxquels elle faisait face à la fin des années 1990 ont été grandement documentés dans des rapports traitant des activités et des orientations futures de la Commission. Le rapport du vérificateur général de septembre 1998 a souligné les longs délais dans le processus de traitement des plaintes et les dépassements de coûts. Puis est paru, en 2000, le rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, intitulé La promotion de l'égalité : une nouvelle vision (rapport La Forest), qui préconisait un modèle d'accès direct pour les plaintes concernant les droits de la personne. Parmi les autres rapports, mentionnons le rapport de 2002 du Comité permanent de la Chambre des communes du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, le rapport de 2002 du Comité permanent du Sénat sur les droits de la personne ainsi que le rapport de janvier 2003 du Comité des comptes publics de la Chambre des communes.

La conclusion tirée de ces rapports est que le processus de traitement des plaintes de la Commission était trop lent et trop lourd. Il a causé un arriéré chronique qui a compromis la capacité de la Commission à s'acquitter d'autres volets de son mandat. Cette situation était intenable. Un changement était nécessaire.

Le processus de gestion du changement

En 2002, la Commission a élaboré un programme de transformation qui reposait sur quatre principes :

- un recours accru aux modes de règlement alternatif des différends, qui offrent un cadre de discussion non accusatoire et qui tiennent compte des besoins et des intérêts des parties de même que des solutions, tout en favorisant la guérison rapide;
- un processus de traitement des plaintes plus efficient, plus rapide et plus rentable;
- de nouveaux outils pour cibler et étudier les dossiers et les plaintes concernant les droits de la personne qui soulèvent des problèmes systémiques ou sérieux et dont l'incidence sur ces droits est la plus grande.
- une infrastructure de gestion renforcée.

Le but de ce programme de changement, connu à l'interne sous le nom de projet Quantum, était d'éliminer l'arriéré en instaurant des processus qui mettent l'accent sur une intervention précoce — avant même que les différends ne débouchent sur des plaintes; de permettre la médiation à toutes les étapes du processus de plainte et de collaborer plus étroitement au sein de l'administration fédérale afin de garantir une incidence plus importante. En réaffectant ses ressources sur une plus grande échelle, comme le prévoit la Loi, la Commission peut se consacrer davantage aux questions plus vastes de discrimination systémique.

Les nouveaux secteurs d'intérêt sont la prévention de la discrimination, la recherche en vue de l'acquisition de nouvelles connaissances et les initiatives régulatrices.

Évaluation de la situation

La première étape du projet Quantum consistait à écouter ce que les intervenants et le public avait à nous dire. Tant les plaignants que les mis en cause étaient frustrés par les longs délais dans le traitement des plaintes. Certains employeurs et fournisseurs de services étaient d'avis que l'attitude de la Commission semblait trop favorable aux plaignants et manquait d'objectivité. Il était clair que le public voulait une commission des droits de la personne qui traite les plaintes plus rapidement et qui soit davantage centrée sur les intérêts du public, sur les questions systémiques et sur la prévention de la discrimination.

Reconnaître les faits

Dans un deuxième temps, la Commission a pris un certain recul et a mené une nouvelle analyse de sa loi habilitante afin de profiter davantage de toutes les possibilités qu'elle présentait. Des questions ont été posées, notamment : Qui la Commission représente-t-elle? À qui doit-elle rendre des comptes? Quelle est la nature des décisions prises par la Commission? Quel est le rôle de la Commission devant le Tribunal canadien des droits de la personne? La Commission est-elle tenue d'être présente à toutes les audiences devant le Tribunal? Ces questions étaient importantes parce qu'elles reflétaient la compréhension de base du rôle et des responsabilités de la Commission à titre d'institution publique représentant les intérêts du public dans le cadre des droits de la personne.

Activités fondées sur la législation et les valeurs

Les discussions avec le personnel et les autres parties intéressées ont permis d'en arriver à un consensus selon lequel la Commission:

- représente les intérêts du public et non les intérêts personnels des plaignants ou des mis en cause lors des audiences devant le Tribunal canadien des droits de la personne;
- ne formule pas de constatations sur la discrimination;
- n'a pas à être présente à toutes les audiences.
- lorsqu'elle comparaît devant les tribunaux, la Commission n'agit ni pour le compte du plaignant ni pour celui du mis en cause, mais plutôt dans l'intérêt du public et doit rendre des comptes au public canadien par l'entremise du Parlement.

Une nouvelle lecture de la Loi canadienne sur les droits de la personne a permis de comprendre que la Commission ne détient pas le monopole des droits de la personne et qu'elle suit le principe selon lequel il vaut mieux obtenir des recours à autant d'endroits que possible et le plus rapidement possible. Il est d'une importance cruciale que les plaignants puissent se prévaloir de recours de manière rapide et significative. S'il y a lieu, par exemple dans les cas où les intérêts en cause sont surtout des intérêts privés, il peut suffire aux parties à un différend de collaborer à son règlement dans le cadre d'un forum en étroit rapport avec les faits et les questions en litige (par exemple, le milieu de travail lui-même) sans avoir à recourir à un tiers. Il faut favoriser les systèmes de règlement des différends en milieu de travail qui présentent une possibilité de médiation.

La Commission a également accordé une grande importance à l'article 2 de la Loi, qui, dans la définition de l'objet de la Loi, énonce clairement qu'il n'existe pas de droits sans responsabilités. En d'autres mots, les plaignants ont aussi des droits et des obligations.

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe suivant : le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne gracée.

L.R. (1985), ch. H-6, art. 2; 1996, ch. 14, art. 1; 1998, ch. 9, art. 9.

Comme les précédents jurisprudentiels sont importants et servent à éclairer l'interprétation de la loi, la Commission en est venue à la conclusion qu'elle servirait davantage l'intérêt public en affectant ses ressources limitées en matière de représentation en justice aux cas ayant la plus grande incidence sur l'intérêt public, comme ceux qui comportent des allégations de discrimination systémique ou qui créent des précédents éclairants pour les Canadiennes et Canadiens. Ce faisant, la Commission continue à représenter l'intérêt public, comme l'énonce l'article 51 :

51. En comparaisant devant le membre instructeur et en présentant ses éléments de preuve et ses observations, la Commission adopte l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public, compte tenu de la nature de la plainte.

L.R. (1985), ch. H-6, art. 51; 1998, ch. 9, art. 27.

Changements concrets

Après que la Commission eut fait différentes évaluations de sa charge de travail, et réaffirmé les valeurs sur lesquelles repose son travail, la prochaine étape du projet Quantum consistait à concevoir et à mettre en œuvre des changements concrets visant à améliorer son rendement à titre d'institution publique dotée d'un mandat législatif.

Gestion des cas

Les changements au processus de traitement des plaintes de la Commission comportaient les éléments suivants:

1. La Commission a créé un service de règlement alternatif des différends, qui offre la médiation à toutes les étapes du processus de traitement des plaintes. Avant même le dépôt d'une plainte, on demande aux parties si elles sont intéressées à recourir à la médiation.

2. La Commission peut, en tout temps après la réception d'une plainte, ordonner la conciliation. Fait nouveau, elle peut maintenant renvoyer certains cas directement au Tribunal sans faire d'autre enquête lorsqu'une tentative de règlement échoue. Dans d'autres cas, un agent expert des droits de la personne évalue la plainte et offre des options de règlement en se basant sur un nouveau rapport d'enquête plus complet, sur les observations présentées par les parties et sur les commentaires de l'assesseur. Dans d'autres cas encore, la plainte est retournée aux commissaires pour un autre examen si aucun règlement n'est survenu. On encourage les parties à divulguer les offres qu'elles ont faites, comme le permet la Loi, et la Commission peut utiliser cette information pour déterminer s'il est dans l'intérêt du public de porter la question devant le Tribunal.

3. Accueil des plaintes

L'une des réformes les plus importantes entreprises dans le cadre du projet Quantum touchait le processus d'accueil des plaintes. En 2005, la Commission a reçu 17 478 contacts initiaux de plaignants éventuels, soit par courrier électronique ou par téléphone. Pour traiter une telle quantité de nouveaux cas possibles, la Commission a fait des changements à ses services préalables au dépôt des plaintes. Des équipes interdisciplinaires trient les plaintes à leur arrivée. Les plaintes sont soit acceptées et réacheminées à l'interne ou soumises à un processus de gestion interne des griefs ou des différends au ministère ou à l'entreprise en cause.

L'article 41 de la Loi canadienne sur les droits de la personne permet à la Commission de filtrer les plaintes éventuelles pour décider lesquelles elle traitera.

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

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

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

- c) la plainte n'est pas de sa compétence;
- d) la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;
- e) la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances.

Le renvoi des plaintes de discrimination à un autre recours n'est pas seulement conséquent avec le fait que la Commission n'a pas le monopole des questions de droits de la personne, mais aussi avec les décisions récentes de la Cour suprême du Canada. Dans la décision *Parry Sound*¹, la Cour suprême du Canada a statué que, au minimum, les lois sur les droits de la personne et les autres lois en matière d'emploi sont incorporées dans toutes les conventions collectives. La Commission peut, dans les cas appropriés, invoquer l'alinéa 41a) pour renvoyer les plaintes pour atteinte aux droits de la personne vers une procédure interne de règlement des griefs, lorsqu'une telle procédure de règlement des questions liées à ces droits existe.

Si une plainte éventuelle satisfait aux critères de l'article 41, les parties ont la possibilité de régler le différend avant que la plainte officielle ne soit déposée. La médiation préventive, qui est maintenant offerte aux parties dans la plupart des cas, s'effectue très rapidement et est axée sur les principales préoccupations du plaignant.

Une fois qu'une personne a déposé une plainte, l'équipe d'accueil lui envoie une trousse afin qu'elle puisse rédiger elle-même sa plainte. Cette modification à la procédure a permis au personnel de la Commission de gagner du temps dans les enquêtes sur les questions de fond soulevées dans les plaintes. Dans les rares cas où le plaignant serait désavantagé s'il devait remplir lui-même son formulaire, le personnel de la Commission l'aide alors à rédiger sa plainte.

4. Des équipes d'enquête multidisciplinaires ont été créées pour traiter les plaintes. Quoique des plaintes continuent d'être assignées à des enquêteurs individuels conformément à la Loi canadienne sur les droits de la personne, les enquêteurs peuvent maintenant discuter officiellement avec leurs collègues des questions soulevées dans les plaintes, y compris avec d'autres enquêteurs, des avocats et des conseillers en matière de politiques. Il s'ensuit une plus grande cohérence dans la rédaction des rapports et la résolution expéditive de questions qui pourraient autrement retarder l'enquête. On peut aussi cerner plus rapidement les questions systémiques. Comme ces équipes se sont spécialisées dans des motifs particuliers de discrimination, les enquêteurs développent une expertise spécialisée, et peuvent utiliser leur expérience pour faire rapidement un examen approfondi des nouveaux cas. Comme les équipes examinent toutes les plaintes liées à des motifs particuliers, elles peuvent déterminer les tendances ou les

nouveaux enjeux et en informer les responsables des initiatives d'élaboration des politiques, des recherches et des initiatives de prévention de la Commission. Les questions ainsi portées à l'attention de la Commission par les membres du public constituent une précieuse source d'information dans des secteurs déterminés pour lesquels la recherche et les activités de sensibilisation peuvent contribuer à résoudre des enjeux sociaux plus vastes révélés par ces plaintes.

5. La Commission a conçu un nouveau rapport d'enquête simplifié. Le nouveau format aide les enquêteurs à centrer l'enquête et la rédaction du rapport sur les questions qui sont pertinentes à la plainte, et donc à clarifier les questions pour toutes les parties — plaignants, mis en cause et commissaires.
6. Pour accélérer davantage le traitement des plaintes, la Commission a lancé au début de 2005 un projet pilote d'évaluation préliminaire. Le projet fait intervenir un spécialiste des droits de la personne qui aide les parties à un différend à clarifier et à définir plus étroitement les questions en jeu dès la réception de la plainte. Cela peut conduire à un règlement, à une entente de participation à une médiation, à un rapport non confidentiel qui accélérera l'enquête ou au renvoi de la plainte à un mécanisme d'examen ou de règlement des griefs plus approprié.
7. La Commission fait un suivi des règlements pour déterminer si les réparations convenues ont été mises en œuvre. Par suivi des règlements, on entend le processus par lequel la Commission fait le suivi de tous les règlements obtenus au terme de divers modes de règlement alternatif des différends pour s'assurer de leur application intégrale.
8. La Commission a établi un Conseil consultatif formé de juristes éminents, soit les anciens juges à la Cour suprême Gérard La Forest et Claire L'Heureux-Dubé, ainsi que l'ancien juge en chef de la Cour d'appel de l'Ontario Charles Dubin et l'ancien juge de la Cour d'appel de l'Alberta Roger Kerans. Les membres conseillent le président ou la présidente de la Commission quant aux modes de règlement alternatif des différends en matière de droits de la personne et quant aux questions d'intérêt public. La Commission tient à souligner le travail du Conseil consultatif pour l'aider à clarifier les principes et à améliorer ses processus.

Une nouvelle stratégie en matière de litiges

En même temps qu'elle améliorerait son processus de traitement des plaintes, la Commission travaillait à élaborer une nouvelle stratégie en matière de litiges. La nouvelle stratégie a confirmé que dans tous les litiges, que ce soit devant le Tribunal canadien des droits de la personne ou devant les cours d'appel, la Commission a pour rôle de représenter l'intérêt public et non les intérêts du plaignant ou du mis en cause.

Dans le passé, même si elle n'était pas tenue de le faire en vertu de la loi, la Commission participait pleinement à toutes les audiences du Tribunal canadien des droits de la personne. Cette pratique requérait une part importante de ses ressources et suscitait les critiques de certains mis en cause qui jugeaient que la Commission était trop proche des intérêts des plaignants.

Dans le cadre de sa nouvelle stratégie de litiges, la Commission détermine maintenant au cas par cas l'étendue et la nature de sa participation aux audiences devant le Tribunal après avoir évalué divers facteurs, notamment à savoir si l'affaire soulève des enjeux politiques de large portée, se rapporte à des préoccupations stratégiques importantes ou soulève de nouveaux points de droit. Par conséquent, même si elle participe encore pleinement à toutes les médiations préalables à la comparution devant le Tribunal, la Commission n'assiste qu'aux audiences du Tribunal canadien des droits de la personne dans les affaires où l'incidence sur les droits de la personne est la plus grande.

Cette nouvelle stratégie en matière de litiges a permis à la Commission de mieux déployer son personnel des Services juridiques, qui s'occupe de plus en plus des cas qui en sont aux premiers stades du processus de plainte, qui fournit des services juridiques complets dans tous les secteurs d'activité de la Commission et qui aide à formuler de nouvelles initiatives, telles que les nouvelles initiatives de prévention de la discrimination et les initiatives proactives décrites plus loin.

L'affaire *Gian Sangha c. MacKenzie Valley Land and Water Board* constitue un bon exemple récent de l'application de cette nouvelle stratégie. Le plaignant, un ingénieur qualifié originaire des Indes orientales, a déposé à la Commission une plainte dans laquelle il alléguait avoir été éliminé d'un concours pour l'obtention d'un emploi en raison de sa race. Grâce à la méthode d'enquête en équipe, la Commission a pu cibler tôt dans le processus des questions de discrimination systémique qui transcendaient l'expérience personnelle du plaignant et avaient une portée plus large. En l'espèce, la Commission a déposé auprès du Tribunal une plainte de discrimination à l'égard des immigrants très éduqués faisant partie de minorités visibles. Ce cas particulier concernait l'incidence différentielle sur ce groupe des critères de qualification de l'employeur, qui excluaient les candidats surqualifiés. La Commission a retenu les services d'un expert qui a témoigné à l'effet que les immigrants récents sont surreprésentés dans cette catégorie. Pour la première fois, un tribunal ou une cour a reconnu que le refus d'engager un candidat au motif qu'il est jugé trop qualifié pour l'emploi a une incidence discriminatoire sur les immigrants membres de minorités visibles. Ce qui a débuté comme une plainte de racisme manifeste s'est transformé en une analyse très fine d'un problème de discrimination systémique fondée sur les obstacles à l'emploi auxquels les minorités visibles hautement qualifiées sont confrontées.

Prévention de la discrimination

En 2004, la Commission a mis sur pied son Programme de prévention de la discrimination, un de ses nouveaux outils visant à s'assurer qu'aucun arriéré ne se reforme. Grâce à ce programme, la Commission collabore avec les employeurs et les fournisseurs de services sous réglementation fédérale pour les aider à :

- prévenir la discrimination en encourageant les gestionnaires à connaître leurs responsabilités en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne et de la Loi sur l'équité en matière d'emploi;
- mettre en place et appuyer des politiques et des pratiques en matière de droits de la personne;
- établir et entretenir des mécanismes efficaces pour traiter les plaintes à l'interne;
- continuer à traiter efficacement et rapidement les préoccupations reliées aux droits de la personne.

La Commission a commencé à négocier et à établir des protocoles d'entente (PE) avec les employeurs sous réglementation fédérale qui sont disposés à collaborer avec elle pour prévenir la discrimination et régler efficacement et rapidement les plaintes en milieu de travail. Les PE établissent un contexte formel dans le cadre duquel la Commission peut consulter les équipes de direction de ces organisations afin de cibler les domaines de préoccupations et proposer des stratégies pour y répondre. Les solutions peuvent consister à créer de nouvelles politiques ou à modifier celles qui existent déjà, à mettre en commun les pratiques exemplaires en dispensant une formation ou des informations sur les droits de la personne, ou à mettre au point des outils pour aider les employeurs (par exemple des études de cas, des exposés, des affiches et des outils didactiques interactifs). Jusqu'ici, onze protocoles d'entente ont été signés, qui visent au total plus de 170 000 employés sous réglementation fédérale. Cette initiative augmente les chances d'éliminer l'ignorance ainsi que les comportements, les politiques et les pratiques discriminatoires, puisque plusieurs parties partagent leurs expériences et visent le même but. En travaillant de concert avec la Commission, les intervenants peuvent renouveler leur engagement et obtenir des résultats à l'appui des milieux de travail non discriminatoires, et aussi joindre des personnes que la Commission ne pourrait pas joindre si elle agissait seule.

De plus, dans le cadre de son Programme de prévention de la discrimination, la Commission a récemment mis sur pied un Comité consultatif des employeurs composé de représentants des signataires de PE, qui peuvent formuler des opinions éclairées sur les incidences et l'efficacité des pratiques de la Commission et sur de nouvelles initiatives.

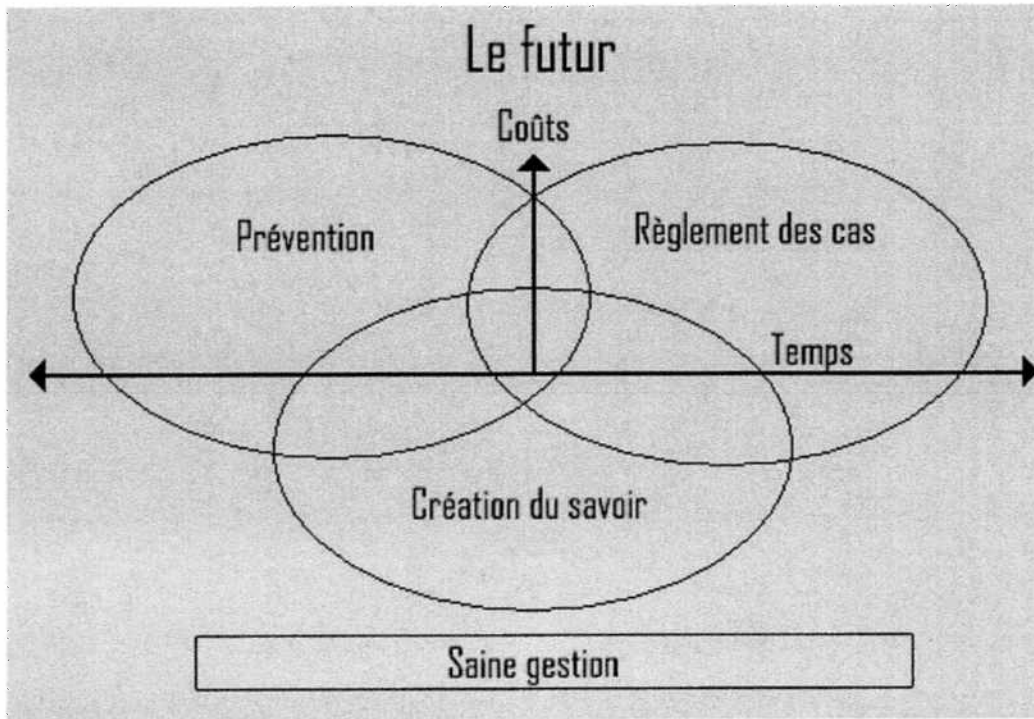
Centre du savoir de la Commission

La diminution du nombre de plaintes a permis de réattribuer des ressources à d'autres volets importants du mandat de la Commission, dont la recherche, l'élaboration de politiques et les initiatives stratégiques. En novembre 2005, la Commission a mis sur pied un Centre du savoir pour favoriser les progrès des droits et libertés de la personne, une de ses obligations législatives, en effectuant des recherches et des études en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En outre, le Centre du savoir élabore des politiques, dispense des conseils juridiques internes et recueille et analyse des données statistiques à l'appui de la recherche, de l'élaboration de politiques et de la prise des décisions de la direction. Il est aussi responsable des affaires réglementaires, un secteur qui comprend l'élaboration de règlements et de lignes directrices ayant trait à la Loi canadienne sur les droits de la personne et à la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Quant aux initiatives de recherche, elles permettent de rassembler les spécialistes de la Commission et des experts en droits de la personne pour guider le travail de la Commission et informer les employeurs, les fournisseurs de services, les syndicats, les groupes de défense des droits, les intervenants et le public canadien sur les questions afférentes. Les projets entrepris par le Centre du savoir comprennent : la participation, sous l'égide des Nations Unies, à l'élaboration d'une convention internationale sur les droits des personnes handicapées et la publication d'un rapport spécial sur la situation des femmes purgeant une peine dans les pénitenciers fédéraux. Grâce à la création de la Direction des initiatives stratégiques au sein du Centre du savoir, la Commission a réalisé des rapports sur les questions d'accessibilité aux services pour les personnes sourdes et malentendantes et sur une meilleure protection des droits de la personne pour les Autochtones. La Direction des initiatives stratégiques organise aussi des conférences sur la propagande haineuse sur Internet et traite de questions à ce sujet.

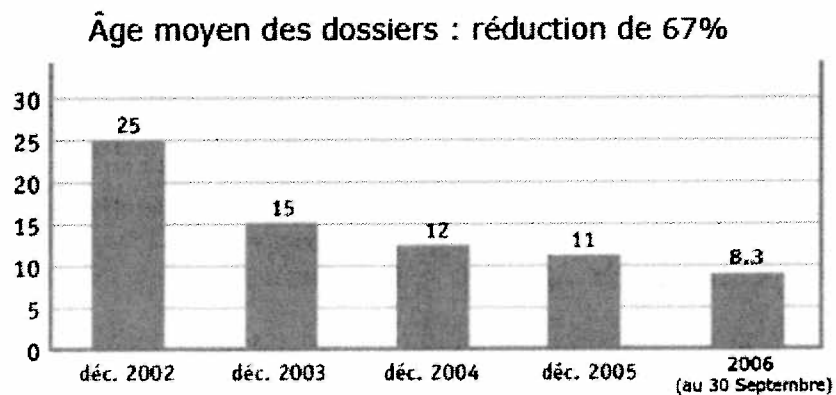
Aller de l'avant dans les secteurs de compétence fédérale

Le modèle actuel est une combinaison de prévention, de règlement des différends et de développement des connaissances. Ces trois domaines doivent s'appuyer les uns sur les autres. Comme le montre le diagramme ci-dessous, leur convergence débouche sur une capacité opérationnelle optimale, ce qui réduit à la fois le temps et les coûts du processus.

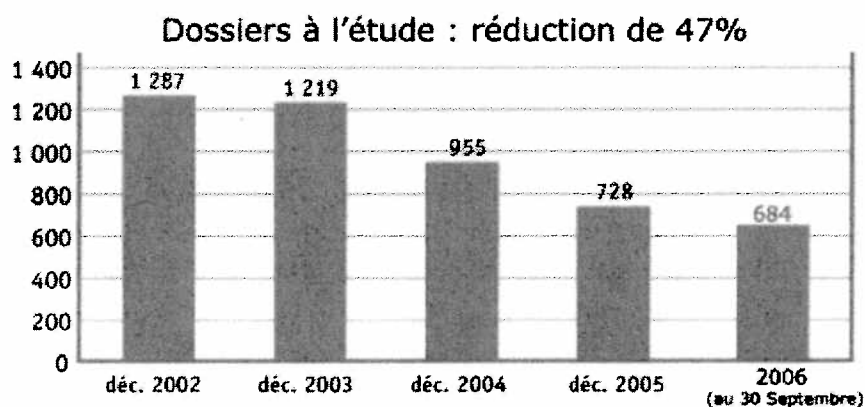


L'incidence du projet Quantum

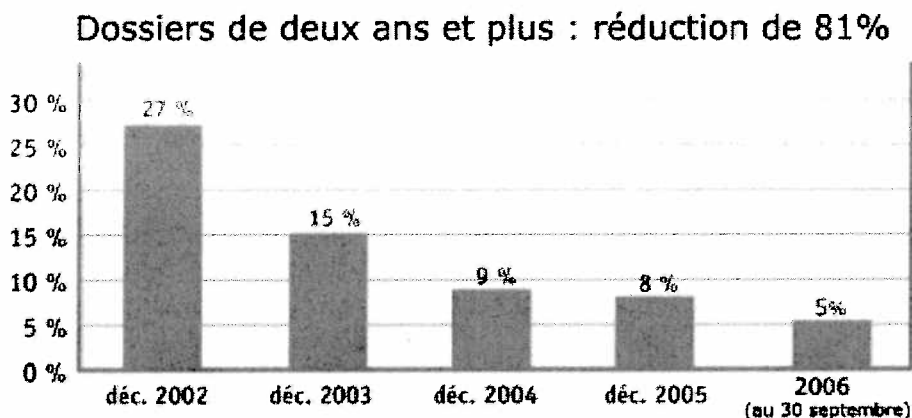
Le projet Quantum a été entrepris sans modification législative, perte d'emplois ou augmentation du budget. Les changements apportés par la Commission au système de gestion des plaintes ont eu une incidence importante sur le nombre de dossiers à l'étude, comme il est souligné ci-dessous. L'âge moyen des plaintes est passé d'un sommet de 25 mois en 2002 à 8,3 mois en septembre 2006.



Le nombre total de plaintes à l'étude est passé d'un sommet de 1 287 en décembre 2002 à 684 en septembre 2006.



À ce jour, seulement 5 % des plaintes de la Commission ont plus de deux ans, comparativement à 27 % en décembre 2002.



L'utilisation accrue des modes alternatifs de règlement des différends et le plus grand accent mis sur les efforts de prévention ont réduit le nombre de dossiers à gérer, si bien que des ressources ont pu être réaffectées à d'autres volets du mandat de la Commission, comme la recherche et l'élaboration de politiques, ainsi que la prévention de la discrimination.

Les statistiques sur les programmes de la Commission ne révèlent qu'une partie de la situation. En collaborant avec les intervenants, la Commission peut à la fois accroître la sensibilisation à l'égard des droits de la personne et renforcer les mécanismes de recours internes dans l'ensemble de l'administration fédérale afin que les employés et les autres puissent avoir accès au système de protection des droits de la personne par le truchement de mécanismes plus rapides et plus près des personnes concernées.

Le rapport La Forest

En juin 2000 est paru le rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, intitulé La promotion de l'égalité : une nouvelle vision (aussi appelé « rapport La Forest »). Le Comité, présidé par un ancien juge de la Cour suprême du Canada, l'honorable Gérard La Forest, a formulé plusieurs recommandations pour réformer le système fédéral des droits de la personne. À l'exception de la recommandation ayant trait à un modèle d'accès direct, les recommandations du rapport touchant la Commission ont en grande partie été mises en œuvre grâce à des changements opérationnels et à un nouveau modèle opérationnel.

Par exemple, le rapport recommandait de rendre obligatoires les systèmes de responsabilisation internes pour tous les employeurs et fournisseurs de services et de renforcer les systèmes déjà en place. Cela se fait grâce au Programme de prévention de la discrimination et à la signature de protocoles d'entente avec les employeurs et les fournisseurs de services sous réglementation fédérale.

Le rapport recommandait aussi au Tribunal de ne pas accepter une plainte lorsqu'il existait un système de responsabilisation interne pouvant traiter de façon efficace les questions de discrimination soulevées dans la plainte en question. Un résultat similaire a été obtenu par l'application plus stricte de l'article 41 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, en vertu duquel la Commission peut décider de ne pas traiter une plainte pour laquelle il existe un autre mécanisme de grief ou une autre procédure d'examen.

Le rapport La Forest recommandait aussi de mettre davantage l'accent sur le volet du mandat de la Commission consistant à promouvoir les droits de la personne et à sensibiliser la population à cet égard, et il a invité la Commission à être plus active en ce domaine. Avec le nouveau modèle opérationnel, la Commission fait d'importants progrès à cet égard grâce au travail de la Direction générale de la prévention de la discrimination et du nouveau Centre du savoir.

Les pratiques de saine gestion ont axé les activités sur les moyens non prévus par la loi de mettre en œuvre ou d'améliorer des mesures d'efficacité et d'efficacités dans la réduction des pratiques discriminatoires en milieu de travail.

Avantages des Commissions des droits de la personne dans le système de traitement des plaintes

Une voix forte représente l'intérêt public

Seul un organisme public indépendant peut représenter l'intérêt public. Certains universitaires soutiennent que ce rôle peut être joué par des avocats du secteur privé. Les avocats de pratique privée accordent leurs services à des clients dont ils ont juré de représenter les intérêts. Les avocats qui travaillent pour les groupes de défense des droits, eux, ont juré de représenter les intérêts de ces groupes. Quant aux groupes de défense des droits, ils parlent au nom des membres qu'ils représentent. Seul un organisme public indépendant comme une commission des droits de la personne peut représenter l'intérêt public.

Le fait de reconnaître à une commission des droits de la personne la compétence pour intervenir seulement lors d'une audience en vue de l'examen de questions d'ordre systémique prive la société de l'intervention d'un porte-parole de l'intérêt public aux tous premiers stades du processus, c'est-à-dire souvent même avant le dépôt d'une plainte et le durcissement des positions.

En outre, la société se trouve privée de la participation de la Commission aux causes qui, même si elles ne sont pas de nature systémique, peuvent constituer des précédents importants dans la formulation et l'explication des principes des droits de la personne pour tous les Canadiens et Canadiennes.

Accent mis sur la médiation plutôt que sur les litiges

La médiation et les autres formes non accusatoires de règlement des différends sont maintenant considérées préférables, dans bien des cas, aux procédures judiciaires, qui sont très propices aux conflits.

L'intervention anticipée d'une commission des droits de la personne dans un différend donne aux plaignants et aux mis en cause la possibilité de participer à la médiation dès les premières étapes de leur différend. Des règlements négociés sont obtenus lorsque toutes les parties à un différend sont disposées à conclure une entente, et ce, à n'importe quel stade du traitement d'une plainte. Une ou plusieurs parties peuvent être prêtes à mener des discussions franches et respectueuses en tout temps, mais si toutes les parties ne le sont pas en même temps, un règlement n'est pas possible. Le moment précis auquel toutes les parties sont disposées à négocier peut se produire avant même le dépôt d'une plainte, après le dépôt d'une plainte mais avant une enquête, après la réception d'une réponse, après la rédaction d'un rapport d'enquête, après le renvoi pour une audience, juste avant l'audience ou durant celle-ci. Entre autres choses, les circonstances variables et le passage du temps ont un effet sur le

moment auquel le règlement se produit. Ce sont les parties elles-mêmes qui choisissent ce moment.

Il est dans l'intérêt du public que les parties aient l'occasion de participer à la médiation à chaque étape du processus de traitement de la plainte avant de devoir recourir aux tribunaux. Un modèle de règlement des différends qui permet l'accès direct à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire élimine ces nombreuses possibilités de parvenir à un règlement anticipé.

Bien que nécessaire dans certains cas, le recours aux tribunaux peut être long et coûteux et ne pas constituer le meilleur outil dans toutes les circonstances. Malgré les meilleures intentions, les règles et les requêtes compliquées peuvent créer un système difficilement accessible sans l'aide d'un avocat. La diffusion de documents d'envergure et les longs contre-interrogatoires peuvent être pénibles pour les citoyens. L'accent accru sur les systèmes officieux de règlement interne des différends dans les milieux de travail comme solution de rechange aux procédures judiciaires peut, dans certains cas, permettre de régler plus rapidement un dossier par des discussions de bonne foi et des échanges d'idées.

Filtrage des plaintes

Étant donné le très grand nombre de plaintes, une fonction de filtrage sera toujours nécessaire. Le filtrage s'amorce au moyen d'efforts de prévention proactifs et efficaces, qui sont conçus d'emblée pour prévenir le dépôt des plaintes. Un tribunal des droits de la personne, dont le seul lien avec les parties consiste en une plainte officielle, n'a ni le mandat ni la possibilité d'agir de manière proactive à cet égard. En outre, l'analyse des dossiers à l'étude permet à la Commission de se tenir au fait des questions de droits de la personne auxquelles sont confrontés les Canadiennes et Canadiens, et améliore sa capacité de faire des recherches et d'élaborer des politiques et des outils qui vont permettre aux employeurs et aux fournisseurs de services de vaincre les obstacles à l'égalité d'accès avant qu'une plainte ne devienne nécessaire.

Le dépôt d'une plainte constitue un acte public par lequel le plaignant et le mis en cause perdent tous leurs droits à la confidentialité. Les plaignants perdent le bénéfice des interventions discrètes et les mis en cause sont exposés à la publicité négative même si la plainte est frivole ou sans fondement. Dans le système fédéral, une plainte ne devient pas publique tant que la Commission n'a pas demandé qu'un tribunal soit désigné pour faire une enquête. Pendant toute la période où la plainte est entre les mains de la Commission, les parties peuvent négocier confidentiellement. Il s'agit peut-être là d'un avantage qui n'est pas toujours reconnu mais qui justifie de conserver la fonction de filtrage. Dès qu'une plainte devient publique, les enjeux sont accentués et les positions deviennent plus tranchées, ce qui réduit la possibilité d'un règlement négocié.

Conclusion

La Commission canadienne des droits de la personne a réussi à revitaliser son modèle opérationnel de traitement des plaintes concernant ces droits de manière qu'il correspond aux besoins du public et qu'il comporte les principaux avantages d'un modèle à accès direct. Ce modèle est également abordable et durable, conformément aux limites financières imposées par le Parlement.

1 Parry Sound (District) Social Services Administration Board c. Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario, Local 324 (SEEFPO), [2003] A.C.S. no 42.