

RACISME ANTI-NOIRS, SEXISME ET DISCRIMINATION SYSTEMIQUE

à la Commission canadienne des droits de la personne



Rapport du Comité sénatorial permanent
des droits de la personne

L'honorable Salma Ataullahjan, présidente
L'honorable Wanda Thomas Bernard, vice-présidente

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne



SÉNAT | SENATE
CANADA

Pour plus de renseignements, veuillez nous contacter :

par courriel : RIDR@sen.parl.gc.ca

par courrier : Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne

Sénat, Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.sencanada.ca

Le Sénat est actif sur X à l'adresse : @SenatCA

Suivez les travaux du comité à l'aide du mot-clic #RIDR

This report is also available in English

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	4
MEMBRES DU COMITÉ	5
ORDRE DE RENVOI	7
Introduction	8
Discrimination systémique dans la fonction publique fédérale	11
Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale	13
Le rôle du gouvernement fédéral dans la création d'une culture des droits.....	15
Discrimination systémique à la Commission canadienne des droits de la personne	18
Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne.....	18
Expériences de discrimination	19
Mesures prises en réponse	24
Réformes proposées.....	28
Adoption d'un modèle d'accès direct.....	29
Nommer un commissaire à l'équité noire	34
Réaliser un examen indépendant.....	35
Moderniser la <i>Loi sur l'équité en matière d'emploi</i>	37
Autres modifications à la <i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i>	39
Conclusion	43
Liste complète des recommandations	44
ANNEXE A – Témoins	47
ANNEXE B – Mémoires et autres documents	49
ANNEXE C – Pièces à l'appui	50

REMERCIEMENTS

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) aimerait remercier tous les témoins qui ont comparu dans le cadre de cette étude, ainsi que tous ceux et celles qui ont soumis des mémoires écrits. Tout particulièrement, le comité reconnaît qu'il peut être difficile de parler du racisme anti-Noirs et de la discrimination dont on a fait l'expérience, et que la discussion de ces sujets peut susciter de nouveaux traumatismes chez les victimes. En acceptant de partager leur expérience, ces personnes ont fait preuve d'un courage dont nous leur sommes reconnaissants et grâce auquel des changements positifs pourront survenir.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

MEMBRES DU COMITÉ



L'honorable
Salma Atallahjan
Présidente



L'honorable
Wanda Thomas Bernard
Vice-présidente

Les honorables sénateurs et sénatrices



David Arnot



Amina Gerba



Nancy J. Hartling



Mobina S. B. Jaffer



Fabian Manning



Ratna Omidvar

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Membres d'office du comité

L'honorable sénateur Marc Gold, c.p., ou Patti LaBoucane-Benson

L'honorable sénateur Donald Neil Plett ou Yonah Martin

Autres sénateurs ayant participé à l'étude

L'honorable sénatrice Kim Pate

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement

Robert Mason, analyste

Brendan Naef, analyste (jusqu'à septembre 2023)

Martin McCallum, analyste

Direction des comités du Sénat

Sébastien Payet, greffier du comité

Barbara Reynolds, greffière à la procédure

Debbie Larocque, adjointe administrative

Lori Meldrum, adjointe administrative (jusqu'à septembre 2023)

Direction des communications, de la télédiffusion et des publications

Amely Coulombe, agente de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 mars 2022 :

L'honorable sénatrice Ataullahjan propose, appuyée par l'honorable sénateur Wells,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, conformément à l'article 12-7(14) du Règlement, soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions qui pourraient survenir concernant les droits de la personne en général;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 12 juin 2025.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,
Gérald Lafrenière

Introduction

Au nom des Noirs de ce pays et du monde entier, je dis que nous méritons un traitement équitable. Nous avons droit aux espaces que nous occupons et nous avons le droit d'exister dans notre peau. Nous avons droit à la compassion, à la célébration, à la joie, à l'abondance et à la prospérité. Nous sommes intelligents, forts, résilients et talentueux. Nous ne tolérerons plus d'être déshumanisés.

Bernadeth Betchi¹

En mai 2023, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) a entrepris une courte étude sur les accusations de racisme anti-Noirs, de sexisme et de discrimination systémique qui avaient été portées contre la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Si l'étude devait au départ se concentrer sur le racisme anti-Noirs au sein de la CCDP, les témoignages ont révélé l'existence de discrimination systémique dans l'ensemble de la fonction publique fédérale, avec des répercussions différentes en fonction de facteurs identitaires intersectionnels comme la race, le sexe, la religion et l'origine ethnique.

Les répercussions de la discrimination systémique sont profondes. Dans son témoignage devant le comité, l'honorable sénatrice Wanda Thomas Bernard a expliqué en quoi le racisme anti-Noirs avait des conséquences néfastes « sur la santé mentale, physique, émotionnelle, spirituelle et communautaire des Canadiens d'origine africaine », faisant valoir que des recherches avaient démontré que le racisme dans le cadre de l'emploi était l'une des sources de stress les plus importantes². Le comité s'est fait dire que ce stress et ces traumatismes pouvaient entraîner des problèmes de santé mentale qui nuisaient à leur tour à l'avancement professionnel. Des témoins ont déclaré que les répercussions cumulatives de la

¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne (RIDR), *Témoignages*, 8 mai 2023 (Bernadeth Betchi, employée à la Commission canadienne des droits de la personne).

² RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (l'honorable sénatrice Wanda Thomas Bernard).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

discrimination pouvaient détruire les personnes et être catastrophiques pour les familles³.

En effet, la CCDP avait fait l'objet d'une série de plaintes relativement à son traitement des employés noirs et racialisés. En mars 2023, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) avait confirmé que la CCDP avait enfreint la disposition antidiscriminatoire de trois conventions collectives.

Cette confirmation était troublante pour plusieurs raisons. Premièrement, elle signifiait que des employés de la CCDP avaient subi des préjudices réels. La discrimination en milieu de travail peut avoir des répercussions importantes durables. Elle n'est jamais acceptable; pourtant, elle est la réalité quotidienne de bon nombre de Canadiens noirs et racialisés au Canada.

Deuxièmement, la capacité de la CCDP de répondre équitablement aux plaintes pour atteinte aux droits de la personne se trouvait remise en question. Lorsqu'elle a comparu devant le comité, l'honorable Wanda Thomas Bernard a mis en lumière l'impact de cette perte de confiance. Soulignant que le racisme anti-Noirs a un impact traumatisant, elle a expliqué que, pour les Noirs, le militantisme et les processus de plainte officiels sont autant de moyens de survivre. Mais ces processus eux-mêmes peuvent devenir des sources supplémentaires de préjudices : « Les Canadiens noirs d'un bout à l'autre du pays ne font plus confiance à la commission, ce qui est pire que de ne pas avoir du tout de commission des droits de la personne, parce qu'elle discrimine la population qu'elle a promis de protéger⁴ ».

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada a été invité à témoigner, mais ne l'a pas fait, ce qui est décevant. Par contre, 24 témoins ont comparu, et de nombreuses personnes ont envoyé un mémoire écrit. Le comité remercie tous ces participants.

Les témoignages et mémoires reçus ont révélé une crise de confiance dans le système fédéral de protection des droits de la personne. Ils ont aussi rappelé une réalité dérangeante : le racisme systémique peut exister dans toute institution. Les avis des témoins divergent considérablement quant aux moyens de juguler la crise. Certains sont d'avis que la CCDP est irrécupérable, tandis que d'autres croient qu'il serait possible de régler nombre des problèmes soulevés pendant l'étude en finançant le régime fédéral des droits de la personne à la hauteur de son importance.

³ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Rubin A. Coward, militant communautaire et sous-officier supérieur retraité de l'Armée de l'air canadienne); RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Deborah Ann Coward, à titre personnel).

⁴ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (l'honorable sénatrice Wanda Thomas Bernard).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Quant aux réformes de la CCDP proposées par les témoins, elles ont fait ressortir toute la complexité du système et méritent une étude plus poussée.

Dans le présent rapport, on fait état brièvement de la question du racisme systémique dans la fonction publique fédérale, on explique le rôle de la CCDP, on expose les critiques dont elle a récemment fait l'objet, de même que les mesures qu'elle a prises en réponse à ces accusations, et on présente certaines des réformes possibles discutées par les témoins. Une liste de 11 recommandations conclut le rapport.

Le comité note que la situation relative au racisme systémique dans la fonction publique fédérale a continué d'évoluer depuis la dernière audience qu'il a tenue sur le sujet, en mai 2023; notamment, de nouveaux rapports et données sont maintenant disponibles⁵.

⁵ Voir par exemple, Bureau de la vérificatrice générale du Canada, *Rapport 5—L'inclusion en milieu de travail pour le personnel racisé*, 19 octobre 2023.

Discrimination systémique dans la fonction publique fédérale

La fonction publique fédérale du Canada devrait être un reflet des talents et des perspectives de tous les Canadiens et servir de modèle d'inclusivité aux autres employeurs. Malheureusement, le comité a appris que la fonction publique fédérale ne reflète pas cet impératif.

Un grand nombre des plaintes adressées à la CCDP découlent d'une discrimination à l'encontre d'employés fédéraux. Bien que l'étude du comité ait été principalement axée sur la question du racisme anti-Noirs au sein de la CCDP, il était impossible d'ignorer le problème plus large du racisme systémique dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Plusieurs témoins et auteurs de mémoires ont courageusement fait part de leurs expériences de discrimination dans divers ministères et organismes fédéraux. Certaines de ces expériences remontent à plusieurs décennies, tandis que d'autres sont étonnamment récentes.

Par exemple, dans un mémoire présenté au comité, Robin Browne (613/819 Black Hub) a raconté avoir subi des représailles de la part de son employeur après avoir cofondé le Caucus des employés fédéraux noirs. Il a déclaré que ces représailles ont culminé lorsqu'on lui a interdit l'accès à tous les bâtiments ministériels, le personnel de sécurité ayant reçu sa photo et l'instruction d'appeler le 911 s'il montrait des signes de violence⁶.

Dans un autre mémoire remis au comité, Kethlande Pierre (directrice adjointe, Office de la propriété intellectuelle du Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada) a expliqué qu'elle avait été victime de racisme tout au long de sa carrière au sein du gouvernement, en donnant l'exemple suivant :

En 2018, la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, c'est lorsqu'une employée est entrée dans mon bureau, à la main une peluche en forme de singe, et qu'elle s'est mise à dessiner sur mon pad en prenant soin de me faire savoir que c'était mon image qu'elle dessinait et que je devrais être dans l'équipe d'entretien ménager. Lorsque je rapporte cet incident à

⁶ Robin Browne (613/819 Black Hub), [Mémoire présenté au comité](#) (courriel), 12 juin 2023.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

ma directrice, elle va me regarder, m'écouter, lever les épaules, avant de retourner à son travail. Ce jour-là, je quitte le bureau plus tôt, en larmes, ne sachant pas laquelle des deux m'avait le plus blessée⁷.

En réponse au problème généralisé du racisme anti-Noirs au sein de la fonction publique fédérale, un groupe a déposé une plainte en 2021 auprès de la Cour fédérale, dénonçant, entre autres, « une pratique consistant à exclure *de facto* les employés noirs de l'embauche et de la promotion dans l'ensemble de la fonction publique en raison de la discrimination systémique omniprésente dans les structures institutionnelles du Canada⁸ ». Comme l'a expliqué Nicholas Marcus Thompson (directeur général, Black Class Action Secretariat), ce recours collectif représente des dizaines de milliers d'employés du gouvernement fédéral qui ont été victimes d'un racisme anti-Noirs généralisé et de l'incapacité des autres mécanismes à résoudre ce problème⁹.

Ce recours collectif reflète la douloureuse réalité de la discrimination à laquelle de nombreux employés fédéraux noirs sont confrontés tout au long de leur carrière. Chris Aylward (président national de l'Alliance de la fonction publique du Canada) a donné l'exemple d'une plaignante dans le recours collectif qui, après 28 ans dans la fonction publique, a pris sa retraite dans le même poste que celui qu'elle occupait au début de sa carrière¹⁰. Il a fait remarquer que de telles histoires sont révélatrices de problèmes systémiques liés aux politiques et aux pratiques de dotation.

Le comité a été troublé par ces histoires et est conscient du fait que pour chaque personne qui partage son expérience de la discrimination, il y en a d'innombrables autres qui souffrent en silence.

La discrimination systémique a des conséquences profondes pour les personnes qui la subissent directement, ainsi que pour leurs familles et leurs communautés. Plusieurs témoins ont parlé des conséquences sur leur santé mentale, comme des crises de panique, la dépression et le stress post-traumatique¹¹. Au sujet de ces

⁷ Kethlande Pierre, [Mémoire présenté au comité](#), 20 mai 2023.

⁸ Cour fédérale, Proposition de recours collectif, [Nicholas Marcus Thompson et al. v. His Majesty the King](#), Dossier T-1458-20 [TRADUCTION].

⁹ RIDR, [Témoignages](#), 1^{er} mai 2023 (Nicholas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat).

¹⁰ RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (Chris Aylward, président national, Alliance de la fonction publique du Canada).

¹¹ Voir par exemple RIDR, [Témoignages](#), 1^{er} mai 2023 (Rubin A. Coward, militant communautaire et sous-officier supérieur retraité de l'Armée de l'air canadienne) et RIDR, [Témoignages](#), 8 mai 2023 (Bernadeth Betchi, employée de la Commission canadienne des droits de la personne).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

expériences, M. Aylward a recommandé que la fonction publique fédérale fournisse un soutien en santé mentale adapté à la culture des employés noirs qui ont été victimes de racisme anti-Noirs¹².

Le comité salue les engagements pris dans le Budget 2023 pour lutter contre le racisme systémique, notamment de « créer un fonds pour la santé mentale des fonctionnaires noirs et d'établir des programmes de perfectionnement professionnel exclusifs, y compris pour préparer les leaders de la fonction publique noire à occuper des postes de direction¹³ ».

Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale

En janvier 2021, le greffier du Conseil privé, le regretté honorable Ian Shugart a publié *l'Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale*, qui exhorte les dirigeants à nommer, parrainer, soutenir et recruter des employés autochtones, noirs et d'autres groupes racialisés. Le document invite également les dirigeants de la fonction publique à prendre des mesures précises et significatives pour établir un sentiment d'appartenance et de confiance, notamment en favorisant un environnement sûr propice au dialogue, en luttant contre les obstacles à l'inclusion, en donnant aux employés les moyens de s'exprimer et en mesurant les progrès accomplis grâce au suivi des résultats d'enquêtes désagrégées. L'Appel à l'action souligne que les cadres supérieurs doivent certes rendre des comptes à cet égard, mais qu'éliminer la discrimination systémique relève de la responsabilité de tous les fonctionnaires¹⁴.

Dans son témoignage devant le comité, le regretté honorable sénateur Ian Shugart a expliqué que l'Appel à l'action était le résultat avant tout du récit d'employés noirs, d'employés autochtones et d'autres Canadiens racialisés, puis d'une analyse de données de la fonction publique, notamment sur les taux de promotion et d'avancement. Cet exercice a conduit à la conclusion inéluctable que le racisme systémique était un problème profondément enraciné dans la fonction publique fédérale. Il a ensuite expliqué que :

¹² RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (Chris Aylward, président national, Alliance de la fonction publique du Canada).

¹³ Gouvernement du Canada, *Budget 2023*.

¹⁴ Bureau du Conseil privé, *Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale*, 22 janvier 2021.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Le racisme est une chose subtile. Il y a comme une haine qui n'est pas nécessairement flagrante ou viscérale, mais qui subsiste malgré tout. Les gens ont du mal à reconnaître que leur organisation est systématiquement raciste, et il a fallu arriver à un point où l'appel à l'action devait être tout aussi systémique. Lorsqu'on examine les données, on ne peut que conclure que c'est le système qui empêche les gens de progresser en ciblant injustement certains de nos concitoyens¹⁵.

Le regretté honorable Ian Shugart a reconnu que l'éducation et la formation étaient des éléments fondamentaux pour lutter contre le racisme systémique, mais il a souligné que des mesures peuvent et doivent être prises même en l'absence de nouvelles ressources. Insistant sur la nécessité de faire preuve de leadership, il a déclaré : « Je n'ai pas attendu de voir quelles seraient les ressources. Je n'ai pas demandé plus de ressources pour accompagner l'appel à l'action. Je me suis contenté de lancer l'appel¹⁶ ».

De même, Harini Sivalingam (directrice, Programme pour l'égalité, Association canadienne des libertés civiles) a fait remarquer que si l'éducation et la formation étaient certes importantes, il fallait aussi de la volonté politique pour changer la culture du lieu de travail¹⁷.

Dans un mémoire présenté au comité, des représentants de Patrimoine canadien ont fourni des informations sur le Cadre fédéral d'analyse antiraciste, une ressource destinée à être appliquée par tous les fonctionnaires¹⁸. Le Cadre comprend des outils analytiques et des approches institutionnelles qui visent à faire comprendre à l'ensemble du gouvernement « la manière dont les préjudices passés ont contribué aux inégalités actuelles¹⁹ ».

Le comité s'est réjoui d'entendre des exemples de leadership dans la lutte contre le racisme systémique et exhorte tous les fonctionnaires fédéraux à mettre leur dévouement et leurs talents au service de ces efforts.

¹⁵ RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (le regretté honorable sénateur Ian Shugart).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (Harini Sivalingam, directrice, Programme pour l'égalité, Association canadienne des libertés civiles).

¹⁸ Patrimoine canadien, [Suivi de témoignage](#), 8 juin 2023.

¹⁹ *Ibid.*

Le rôle du gouvernement fédéral dans la création d'une culture des droits

Dans son témoignage devant le comité, Gaveen Cadotte (sous-ministre adjointe, Secteur de la stratégie antiracisme et du plan d'action de lutte contre la haine, Patrimoine canadien) a expliqué que le gouvernement fédéral avait « reconnu le grave problème du racisme systémique envers les personnes noires dans les institutions publiques » et qu'il prenait des mesures pour lutter contre le racisme dans l'ensemble de la société :

Depuis le lancement de la Stratégie canadienne de lutte contre le racisme, en 2019, Patrimoine canadien a engagé près de 100 millions de dollars pour lutter contre le racisme et la discrimination systémique, y compris le racisme envers les personnes noires. Cela comprend la création du Secrétariat fédéral de lutte contre le racisme pour diriger une approche pangouvernementale de lutte contre le racisme, la discrimination et la haine systémiques au Canada²⁰.

Mme Cadotte a également déclaré que la nouvelle Stratégie canadienne de lutte contre le racisme et le Plan d'action contre la haine « refléteront tous deux les recommandations de centaines de leaders noirs de partout au pays, y compris des jeunes noirs, et détermineront des moyens précis, pour le gouvernement, de combattre le racisme et la haine envers les personnes noires²¹ ».

Le Secrétariat fédéral de lutte contre le racisme et les autres ministères et organismes fédéraux ont un rôle important à jouer dans la lutte contre le racisme et le soutien à l'épanouissement d'une culture des droits. Dominique Clément (professeur de sociologie, Faculté des arts de l'Université de l'Alberta) a déclaré que la CCDP devrait jouer un rôle de chef de file dans ce mouvement, notamment en travaillant avec les enseignantes et enseignants de la maternelle à la 12^e année, en

²⁰ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Gaveen Cadotte, sous-ministre adjointe, Secteur de la stratégie antiracisme et du plan d'action de lutte contre la haine, Patrimoine canadien).

²¹ *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

soulignant que le développement d'une culture des droits dans l'ensemble de la société était « vraiment la seule façon de s'attaquer à l'inégalité systémique²² ».

Le comité convient qu'un leadership fédéral est nécessaire pour lutter contre le racisme et favoriser une culture des droits au Canada. Cependant, pour que ce leadership soit efficace, le racisme systémique doit être éradiqué de la fonction publique fédérale elle-même.

Recommandation 1

Que le greffier du Conseil privé et les fonctionnaires fédéraux à tous les niveaux fassent preuve de leadership dans la lutte contre le racisme envers les Noirs, comme indiqué dans l'*Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale* du Greffier du Conseil privé, que la mise en place de mesures visant à promouvoir la diversité, l'équité et l'inclusion fasse partie des mesures de rendement utilisées dans l'ensemble des agences et des ministères fédéraux, et que les fonctionnaires fédéraux analysent les données disponibles afin d'apporter des améliorations fondées sur des éléments probants.

Recommandation 2

Que l'ensemble des agences et des ministères fédéraux renforcent la formation obligatoire de leurs employés en matière de lutte contre le racisme, et que le contenu des programmes de formation soit adapté aux rôles et aux responsabilités du personnel.

Recommandation 3

Que le ministère du Patrimoine canadien termine de toute urgence l'élaboration du Plan d'action national de lutte contre la haine et la mise à jour de la Stratégie de lutte contre le racisme, comme il l'a promis.

²² RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (Dominique Clément, professeur de sociologie, Faculté des arts, Université de l'Alberta).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Recommandation 4

Que le ministère du Patrimoine canadien mette au point des ressources éducatives sur le racisme anti-Noirs et d'autres formes de discrimination systémique, qui pourront être incluses dans les programmes scolaires et les activités de perfectionnement professionnel destinées à divers groupes d'âge et intervenants.

Recommandation 5

Qu'un comité parlementaire effectue une étude sur le racisme envers les personnes noires dans la fonction publique dans les plus brefs délais.

Discrimination systémique à la Commission canadienne des droits de la personne

La discrimination prend de nombreuses formes et peut avoir des répercussions profondes et durables. Les personnes qui en sont victimes doivent pouvoir se tourner vers un processus accessible leur permettant de déposer une plainte et d'obtenir réparation.

Or, il peut être très difficile de mener à bien le processus de plainte pour atteinte aux droits de la personne. Plusieurs témoins ont expliqué au comité que la discrimination et la longueur du processus de recours n'étaient pas sans impacter la santé mentale²³ – celle du plaignant, mais aussi celle de sa famille, comme l'a expliqué Deborah Ann Coward²⁴.

La discrimination a donc des conséquences sérieuses, mais justice n'est pas toujours rendue. Faisal Bhabha (professeur adjoint, École de droit Osgoode Hall, Université York) a souligné cette triste réalité : « le système judiciaire, en ce qui a trait aux droits de la personne, n'offre qu'un moyen très fragile et très restreint d'obtenir réparation, lorsqu'il y a discrimination, pour la plupart des gens qui en ont besoin, et surtout pour les gens qui en ont le plus besoin²⁵ ». Cela doit changer.

Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, adoptée en 1977, interdit toute discrimination dans les domaines de compétence fédérale pour les motifs suivants :

la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, l'état matrimonial, la situation de famille, les caractéristiques génétiques, l'état de personne graciée ou la déficience²⁶.

Dans le but de promouvoir la non-discrimination, d'exercer une surveillance et de veiller au respect des principes de non-discrimination, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a créé la CCDP ainsi que le Tribunal canadien des droits de la

²³ Voir, par exemple, RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Rubin A. Coward, militant communautaire et sous-officier supérieur retraité de l'armée de l'air canadienne (retraité)).

²⁴ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Deborah Ann Coward, à titre personnel).

²⁵ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Faisal Bhabha, professeur adjoint, École de droit Osgoode Hall, Université York).

²⁶ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, par. 3(1).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

personne (le Tribunal). La CCDP est la première entité à laquelle il faut s'adresser pour déposer une plainte relative aux droits de la personne au palier fédéral²⁷. La Commission entreprend une première évaluation du cas et détermine s'il respecte les critères et s'il y a suffisamment de preuves de discrimination pour justifier un renvoi au Tribunal. Dans l'affirmative, le Tribunal entend des témoignages et détermine s'il y a eu discrimination et peut accorder des réparations²⁸.

La CCDP a également un mandat plus vaste, celui de promouvoir les droits de la personne au moyen de la recherche, de l'élaboration de politiques, d'efforts de sensibilisation et de vérifications liées à l'équité en matière d'emploi auprès des employeurs de ressort fédéral. La Commission reçoit aussi un nombre élevé de demandes de la population qui ne constituent pas des plaintes en matière de droits de la personne. Dans ces cas, elle renvoie les gens à la tribune appropriée²⁹. De plus, elle offre des services de médiation gratuite aux parties, ce qui aide à résoudre les enjeux plus rapidement et à coût moindre que lors d'un processus accusatoire devant le Tribunal. Finalement, elle peut agir en tant que partie auprès du Tribunal et représenter l'intérêt public, ce qui peut être très utile dans le cas de plaignants se représentant eux-mêmes³⁰.

Expériences de discrimination

Des accusations de racisme à l'endroit des personnes noires ont soulevé des inquiétudes quant à la façon dont la CCDP traite ses propres employés et à son processus décisionnel en matière de traitement des plaintes. Des témoins ont décrit une culture toxique à la CCDP et donné des exemples précis de discrimination systémique.

Malheureusement, le problème ne date pas d'hier. Comme l'a mentionné l'honorable Wanda Thomas Bernard, l'ancien député Howard McCurdy avait déjà soulevé dans les années 1980 des inquiétudes quant à l'incapacité apparente de la

²⁷ La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a compétence dans tous les ministères, tous les organismes et toutes les sociétés d'État du gouvernement fédéral ainsi que dans toutes les entreprises de compétence fédérale, comme les banques, les compagnies aériennes, les entreprises de radiodiffusion et les entreprises de transport interprovincial.

²⁸ Les décisions rendues par le Tribunal peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Cour fédérale, qui se penchera alors sur le caractère raisonnable de la décision.

²⁹ Par exemple, la commission des droits de la personne de la province ou du territoire, les procédures de règlement des griefs au travail ou le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

³⁰ CCDP, « [Au sujet du processus](#) ».

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

CCDP à traiter les plaintes relatives au racisme anti-Noirs³¹. Pareillement, M. Thompson a déclaré que la CCDP se révélait incapable, depuis 50 ans, de faire obstacle au racisme anti-Noirs, ce qui fait douter de sa capacité à traiter les plaintes de racisme systémique³².

Plus récemment, des employés noirs et racialisés ont parlé du racisme anti-Noirs qu'ils ont vécu ou observé à la CCDP. Le 11 juin 2020, une employée a déclaré, dans sa lettre de démission, que des « préjugés [étaient] profondément ancrés contre les plaignants racialisés » à la CCDP³³. Plus précisément, cette employée a dit avoir assisté « à d'innombrables réunions au sein de la Direction des plaintes où des commentaires racistes ont été faits au sujet des Noirs, des Autochtones et des musulmans³⁴ ». Lors de son témoignage devant le comité, la CCDP a reconnu que « [d]es employés de la Direction générale des services des plaintes ont effectivement réagi de façon non professionnelle et irrespectueuse aux contributions de leurs collègues noirs et racisés au travail³⁵ ».

À la suite de cette démission, neuf employés ont, dans une lettre à la présidente de la CCDP datée du 10 juillet 2020, affirmé que de nombreuses personnes racialisées avaient quitté la Commission en raison de la discrimination raciale, des microagressions³⁶ et du « traitement différentiel défavorable dans le cadre de l'attribution de promotions, de projets et de dossiers³⁷ ». Les signataires de la lettre déploraient en particulier les problèmes suivants :

- absence d'espace sécuritaire et sous-affectation de ressources pour les employés noirs et racialisés participant à l'évaluation des plaintes fondées sur la race;
- manque de représentation à tous les niveaux;

³¹ *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (l'honorable sénatrice Wanda Thomas Bernard)).

³² RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Nicholas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat).

³³ Bernadeth Betchi, « [Lettre de démission de l'employée \(nom caviardé\)](#), 11 juin 2020 », document fourni au comité, 11 mai 2023.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne).

³⁶ Les micro-agressions sont de petits gestes d'hostilité ou de négativité reliés à des facteurs comme la race ou l'identité culturelle qui engendrent un sentiment d'exclusion, souvent sans intention malicieuse. Voir Gouvernement du Canada, « [Reconnaître et éliminer les préjugés et les micro-agressions en milieu de travail](#) ».

³⁷ Bernadeth Betchi, « [Lettre conjointe des employés de la CCDP \(noms caviardés\), 10 juillet 2020](#) », document fourni au comité, 11 mai 2023.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

- pratiques d'emploi et processus décisionnels discriminatoires désavantageux pour les employés noirs et les autres employés racialisés;
- taux élevé de rejet des plaintes fondées sur la race³⁸.

Plusieurs témoins ont confirmé que le taux de rejet des plaintes fondées sur la race est souvent plus élevé que celui des autres plaintes de discrimination, et qu'un nombre moindre de cas sont renvoyés au Tribunal. Par exemple les données de la CCDP montrent que, en 2018, à peine 6 % des cas fondés sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique ont été renvoyés au Tribunal³⁹.

En guise de correctifs, les auteurs de la lettre recommandaient plusieurs mesures, dont : réformer le processus de réception et d'évaluation des plaintes; nommer un expert-conseil indépendant afin d'enquêter sur l'expérience des employés noirs et racialisés et de formuler des recommandations contraignantes; offrir des possibilités d'avancement et de perfectionnement aux employés noirs et racialisés; et s'engager à recueillir, à analyser et à publier des données ventilées par race⁴⁰.

Bernadeth Betchi (une employée de la CCDP qui est actuellement en détachement dans une autre organisation) a dit qu'on la faisait travailler à un niveau en deçà de ses qualifications et que les pratiques d'embauche – comme les processus non annoncés – avaient pour effet de dévaloriser les candidats noirs. L'attitude raciste et les conversations déshumanisantes des préposés à l'évaluation des plaintes l'ont également choquée, comme elle l'a expliqué :

Bien avant qu'une enquête soit entamée, le personnel spéculait régulièrement sur le fait que tel ou tel plaignant aurait imaginé les choses. Cela ne pouvait pas être une question de race. Ces plaignants mentaient sûrement. Le fait de préjuger du résultat d'une plainte est malheureusement normalisé quels que soient les motifs, mais le caractère insidieux du racisme a fait en sorte que presque toutes les

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Charlotte-Anne Malischewski, [Suivi de témoignage](#), 12 mai 2023.

⁴⁰ Bernadeth Betchi, « [Lettre conjointe des employés du CRHSC \(noms expurgés\), 10 juillet 2020](#) », document soumis au comité, 11 mai 2023.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

plaintes fondées sur la race que j'ai vues ont été rejetées, sans égard à la preuve produite.

Dans un milieu de travail où il y a de la discrimination et du racisme, je me sentais marginalisée, isolée, sans soutien et exclue. Je sais que c'est ce qui a déclenché et continue de provoquer des sentiments d'anxiété, de stress et de souffrance. Le racisme a des répercussions profondes et durables. Cela a eu une incidence sur ma santé physique et mentale. J'ai pris un congé de maladie en septembre 2020. J'étais alors enceinte de mon troisième enfant et je m'inquiétais du risque que le stress et la violence vécus en milieu de travail nuisent à ma grossesse⁴¹.

Raphael Tachie (président, Association des avocats noirs du Canada), a évoqué l'expérience vécue par d'autres employés de la CCDP, comme être exclus des possibilités de formation et de perfectionnement professionnel, et « être soumis à des comportements dégradants et humiliants de la part de supérieurs et de collègues⁴². De même, selon M. Aylward, les employés de la CCDP signalent des problèmes persistants, notamment les doutes quant à la capacité de la Commission de reconnaître et de combattre le racisme systémique et les craintes de représailles si on dénonce le racisme anti-Noirs⁴³.

En exprimant ces préoccupations, les employés noirs et racialisés de la CCDP ont fait preuve d'un fort leadership. Comme conséquence directe de ce leadership, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, l'Association des juristes de justice et l'Association canadienne des employés professionnels ont déposé des griefs contre la CCDP. En mars 2023, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rendu ses décisions, estimant que la CCDP avait enfreint les clauses de « non-discrimination » des conventions collectives EC (économique et services de sciences sociales), LP (praticien du droit) et PA (services des programmes et de l'administration). Les décisions notent que la CCDP a pris des mesures proactives pour traiter ces questions et encouragent les parties à s'engager dans la médiation pour trouver une solution

⁴¹ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Bernadeth Betchi, employée à la Commission canadienne des droits de la personne).

⁴² RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Raphael Tachie, président, Association des avocats noirs du Canada).

⁴³ RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (Chris Aylward, président national, Alliance de la fonction publique du Canada).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

significative. Les griefs ont depuis été renvoyés à l'arbitrage de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral, qui déterminera les prochaines étapes⁴⁴.

Le racisme anti-Noirs et les environnements de travail toxiques sont des problèmes préoccupants quel que soit le contexte, mais le comité trouve particulièrement inquiétant que la capacité de la CCDP de traiter équitablement et dans un délai raisonnable les plaintes fondées sur la race soit maintenant remise en question. Pour Richard Sharpe (directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du Trésor, Fonction publique de l'Ontario), la CCDP est l'endroit « où les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur la race vont mourir, soit parce qu'elles sont rejetées à des taux disproportionnellement élevés, soit parce qu'elles sont laissées à languir pendant des années jusqu'à ce que les gens deviennent trop fatigués pour se battre⁴⁵ ». En tant que représentant syndical et défenseur des droits de la personne, M. Sharpe recommande souvent aux gens de ne pas perdre leur temps à s'adresser à la CCDP⁴⁶.

Kethlande Pierre, une fonctionnaire fédérale dont l'affaire est actuellement devant le Tribunal, a elle aussi exprimé sa méfiance à l'endroit de la CCDP, malgré le succès relatif de sa plainte :

La Commission n'intervient pas pour protéger les victimes en temps opportun. Elle analyse une plainte qu'une fois tous les mécanismes internes épuisés. J'ai dû subir un processus de traitement des plaintes pénible, injuste et biaisé. J'étais forcée d'être suffisamment résiliente pour passer à travers le processus et mériter le droit de déposer une

⁴⁴ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Carole Bidal, sous-ministre adjointe déléguée, Relations avec les employés et rémunération globale, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada).

⁴⁵ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Richard Sharpe, directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du Trésor, Fonction publique de l'Ontario). Selon les données de la CCDP, les plaintes fondées sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique restent à la Commission pendant 24,7 mois en moyenne, contre 24,17 mois en moyenne pour les autres plaintes. Voir Charlotte-Anne Malischewski, *Suivi de témoignage*, 12 mai 2023.

⁴⁶ *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

plainte à la Commission au risque même qu'il soit trop tard pour soumettre une plainte...

Au moins deux personnes en charge de mon dossier en plus de ne pas être racisées, ne semblaient pas avoir d'expérience à traiter des cas de harcèlements discriminatoires en raison de la couleur de la peau.... Ça crée un sentiment de désespoir indescriptible. Vers qui d'autre irions-nous si la Commission ne s'y connaît pas⁴⁷?

Le comité trouve ces témoignages inquiétants, et il remercie les participants de les lui avoir partagés. Dans le système fédéral de protection des droits de la personne, toute réalité ou perception d'injustice est préjudiciable aux groupes marginalisés. Chaque victime de discrimination doit pouvoir obtenir justice.

Mesures prises en réponse

S'adressant au comité, la CDDP a accepté les conclusions du SCT et s'est « excus[ée] sans réserve pour tous les cas où, en tant qu'employeur ou prestataire de services, [elle] n'a[vait] pas respecté ses obligations⁴⁸ ». De plus, la Commission a pris plusieurs mesures depuis 2020 pour combattre la discrimination systémique, dont la création d'un plan d'action sur l'antiracisme. Le comité accueille favorablement les excuses de la CDDP et ses efforts de lutte contre le racisme systémique.

On a expliqué au comité que, en avril 2020, un expert-conseil indépendant a mené à bien un examen des critères et des lignes directrices de la CDDP, l'objectif étant de s'assurer que les plaintes fondées sur la race soient évaluées correctement. L'expert a recommandé d'apporter des changements au libellé des critères d'évaluation et des lignes directrices de la CDDP afin de les harmoniser avec le rôle de la CDDP, qui est de déterminer s'il y a un motif raisonnable de déposer une plainte. Parmi les autres recommandations, on note celle de fournir un meilleur soutien aux plaignants et de s'assurer que la CDDP effectue une entrevue adéquate des plaignants dans les cas liés à la race, surtout lorsque le lien avec le motif de la race n'est pas immédiatement apparent⁴⁹. La Commission a signalé au comité que, à la suite de ce rapport, elle a imposé une formation approfondie obligatoire à tous les décideurs et

⁴⁷ Kethlande Pierre, [Mémoire présenté au comité](#), 20 mai 2023.

⁴⁸ Charlotte-Anne Malischewski, [Suivi de témoignage](#), 12 mai 2023.

⁴⁹ Mark Hart, [Améliorer le traitement des dossiers de discrimination fondée sur la race par la Commission](#), 30 avril 2020.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

apporté des changements importants à ses outils d'évaluation des plaintes. Selon elle, ces mesures ont mené à une hausse mesurable du taux de renvoi au Tribunal des plaintes fondées sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique : ce taux, qui n'était que de 6 % en 2018, atteignait 21 % en 2022, ce qui est comparable à celui qu'on observe pour les autres motifs de plaintes⁵⁰.

De plus, en juillet 2020, une enquête indépendante a été lancée, à la demande de la CCDP, sur les faits avancés par les employés noirs et racialisés. Selon la Commission, cette enquête « a révélé qu'un comportement irrespectueux avait eu lieu et que la direction avait pris des mesures correctives appropriées et opportunes pour remédier à la situation⁵¹ ». Charlotte-Anne Malischewski (présidente intérimaire, CCDP) a assuré le comité que les employés qui avaient fait preuve de ce comportement irrespectueux et non professionnel n'occupaient pas à l'époque de postes de gestion et n'assumaient plus maintenant les mêmes fonctions qu'au moment des incidents⁵².

Cependant, d'autres témoins ont fait valoir que la CCDP mettait l'accent sur les actes de discrimination individuels entre employés pour mieux dissimuler le problème, plus profond, du racisme systémique⁵³. David McNairn (président, Association des juristes de justice) a signalé que, pendant l'enquête, les syndicats représentant les employés de la Commission avaient attiré l'attention sur le manque d'intégrité du processus; voyant qu'on n'y apportait pas de correctifs, beaucoup d'employés ont choisi de ne pas participer⁵⁴.

Après cette enquête, les syndicats ont réclamé, à l'automne 2020, une évaluation indépendante du milieu de travail⁵⁵. La Commission a choisi plutôt de recourir à un facilitateur indépendant, dont les conclusions, selon elle, ont servi à l'élaboration de son plan d'action sur l'antiracisme. Pour M. McNairn, il s'agit d'un processus dilué qui « excluait intentionnellement tout rapport écrit⁵⁶ ».

Par ailleurs, la CCDP a demandé à des experts indépendants de procéder à une vérification en matière d'équité en emploi et à un examen des systèmes d'emploi,

⁵⁰ Charlotte-Anne Malischewski, [Suivi de témoignage](#), 12 mai 2023.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² RIDR, [Témoignages](#), 8 mai 2023 (Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne).

⁵³ Voir par exemple Bernadeth Betchi, [Suivi de témoignage](#), 15 mai 2023.

⁵⁴ RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (David McNairn, président, Association des juristes de justice).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

qui ont pris fin en 2021 et en 2022 respectivement. Au terme de ces deux processus, on a conclu que la Commission présentait une forte représentation des quatre groupes désignés (femmes, Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles) aux termes de la *Loi sur l'équité en emploi*, et que ceux-ci étaient pleinement représentés au niveau EX⁵⁷. Mme Malischewski a insisté sur ce point : la « Commission atteint ou dépasse systématiquement les objectifs de représentation fixés par la Loi⁵⁸ ». Elle a fourni des données selon lesquelles, en 2020, 3,9 % des employés de la Commission étaient des personnes noires, contre 3,5 % dans l'ensemble de la fonction publique, et la représentation des employés noirs au sein de la direction atteignait 14 % en 2022, contre 6 % en 2020⁵⁹.

Quoi qu'il en soit de ces améliorations, Mme Betchi a fait remarquer qu'aucune personne noire n'occupait de poste de niveau EX-3 ou supérieur à la CCDP, ce qui est une lacune importante selon elle, puisque les hauts dirigeants ont un grand pouvoir décisionnel⁶⁰.

Enfin, en 2021, la CCDP a mis en branle un plan d'action de lutte contre le racisme visant à aborder les effets du racisme systémique relativement aux rôles multiples de la CCDP à titre d'employeur, de fournisseur de services, d'autorité de réglementation et de défenseur des droits de la personne⁶¹. Un rapport d'étape publié en octobre 2022 précise que sept des mesures promises ont été menées à bien, à savoir :

- créer un comité de consultation interne;
- identifier les obstacles sur le lieu de travail;
- demander que des conseillers du Programme d'aide aux employés de Santé Canada ayant une expertise en discrimination et en traumatismes soient mis à la disposition des employés de manière fiable et anonyme;
- créer un mécanisme externe d'évaluation des plaintes déposées à l'encontre de la CCDP elle-même;

⁵⁷ Samson, *Rapport final d'audit : Vérification de l'équité en matière d'emploi Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)*, mars 2021; CCDP, *Rapport final - Équité en matière d'emploi : Examen des systèmes d'emploi*, 8 novembre 2022.

⁵⁸ Charlotte-Anne Malischewski, *Suivi de témoignage*, 12 mai 2023.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Bernadeth Betchi, *Suivi de témoignage*, 15 mai 2023.

⁶¹ CCDP, *Plan d'action de lutte contre le racisme : Rapport d'étape*, 21 octobre 2021.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

- recueillir des données désagrégées rétroactives sur les plaintes pour la période débutant en 2019;
- publier un guide sur les programmes de promotion sociale visés par l'article 16 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁶²;
- créer et mettre en œuvre un processus de réception des observations des Canadiens à l'intention du défenseur fédéral du logement⁶³.

En plus, 21 mesures supplémentaires sont en cours, y compris la création d'un plan d'équité en matière d'emploi à la suite de la vérification relative à l'équité en matière d'emploi⁶⁴. Les commissaires et le personnel sont aussi en train de suivre une formation obligatoire sur les partis pris implicites et inconscients.

Finalement, 12 mesures sont en cours ou ont été intégrées aux activités de la CCDP, par exemple, la participation à des groupes de travail fédéraux de lutte contre le racisme ainsi que le signalement des tendances relatives aux plaintes déposées à la CCDP⁶⁵.

Si la Commission a progressé vers l'atteinte de ses objectifs, il manque à son plan d'action sur l'antiracisme, selon Mme Betchi, plusieurs éléments clés, dont des exigences d'analyse démographique de l'organisation, des mécanismes d'évaluation et d'amélioration continues et des objectifs précis, mesurables et assortis d'échéances⁶⁶. De plus, selon M. McNairn, le plan aurait été élaboré sans que les employés noirs soient véritablement mis à contribution⁶⁷.

Fait inquiétant, les hauts responsables de la CCDP auraient minimisé l'importance des conclusions du SCT, et l'opinion des employés noirs et racialisés ne serait pas suffisamment prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives

⁶² L'art. 16 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* autorise la création de programmes de promotion sociale visant à diminuer ou à prévenir les désavantages que subit un groupe de personnes selon les motifs de distinction illicites. Ces programmes visent à accroître les occasions qui s'offrent à ces groupes de personnes au chapitre de l'emploi, des biens et services, des installations et des moyens d'hébergement.

⁶³ CCDP, *Plan d'action de lutte contre le racisme : Rapport d'étape*, 21 octobre 2022.

⁶⁴ Samson, *Rapport final d'audit : Vérification de l'équité en matière d'emploi*, Commission canadienne des droits de la personne, mars 2021.

⁶⁵ CHRC, *Anti-Racism Action Plan: Progress Report*, 21 octobre 2022.

⁶⁶ Bernadeth Betchi, *Suivi de témoignage*, mémoire présenté au comité, 15 mai 2023.

⁶⁷ RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (David McNairn, président, Association des juristes de justice).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

d'antiracisme⁶⁸. Selon M. McNairn, la réponse de la Commission, lacunaire sur le plan de la transparence et de la reddition de comptes, n'est que façade⁶⁹.

Le comité estime lui aussi que la CCDP doit en faire plus pour modifier sa culture et ses pratiques en milieu de travail afin de regagner la confiance de ses employés noirs et racialisés et des groupes qui se tournent vers elle pour obtenir justice.

Recommandation 6

Que la Commission canadienne des droits de la personne envisage de fournir un soutien juridique et psychologique immédiat aux plaignants et à leurs familles.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour que les victimes de discrimination disposent d'un système de défense des droits de la personne juste, efficace et rapide.

Réformes proposées

S'ils voient les défis importants que la CCDP doit relever, particulièrement pour combattre le racisme anti-Noirs, les témoins ne se sont pas contentés d'émettre des critiques : ils ont proposé des solutions, montrant ainsi leur volonté de surmonter les problèmes signalés. Comme Peter Sloly (fondateur et chef de la direction, Sloly Solutions Inc.) l'a rappelé au comité, les crises sont le moment non pas seulement de faire le point sur ce qui ne va pas, mais aussi d'opérer un tournant positif⁷⁰.

Le comité a entendu une vaste gamme d'opinions quant à la façon de traiter la discrimination systémique à la CCDP. Certains estiment que la CCDP est « irréparable » et qu'elle doit faire l'objet d'une « modernisation fondamentale⁷¹ », et ne font aucune confiance à la CCDP en tant qu'institution. D'autres sont d'avis que la meilleure façon de s'attaquer aux problèmes soulevés consistait à investir en un

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Peter Sloly, fondateur et chef de la direction, Sloly Solutions Inc.).

⁷¹ Voir RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Hugh Scher, avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel); et RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Richard Sharpe, directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du Trésor, Fonction publique de l'Ontario).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

« système de droits de la personne représentatif doté de ressources suffisantes et bien financé⁷² ».

Entre autres réformes, les témoins ont proposé l'adoption à la CCDP d'un modèle d'accès direct, la nomination d'un commissaire à l'équité noire, la réalisation d'un examen indépendant de la Commission, la modernisation de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la modification de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le comité estime que ces propositions traduisent à la fois une compréhension des problèmes systémiques de la Commission et la volonté d'y apporter des correctifs.

Adoption d'un modèle d'accès direct

Certains témoins ont réclamé une modification structurelle de la CCDP de manière à ce que les plaignants aient accès directement au Tribunal. Il s'agirait de rationaliser le processus de plainte et d'éliminer ce que les témoins ont appelé le rôle de « gardien » de la Commission⁷³.

Le processus de plainte de la Commission canadienne des droits de la personne

Hugh Scher (avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel) a signalé plusieurs problèmes affectant le processus de plainte actuel. Selon son témoignage, des plaignants ont dû soumettre leur plainte à plusieurs reprises – et revivre chaque fois leur traumatisme – parce que l'analyse préliminaire correcte n'était pas appliquée. M. Scher a ajouté que la CCDP ne réussissait pas à résoudre les plaintes efficacement, beaucoup étant rejetées avant d'avoir la possibilité d'être jugées, et que le rejet est décidé avant tout examen ou évaluation exhaustif de la preuve⁷⁴.

L'Association des avocats noirs du Canada (AANC) a ajouté ce qui suit sur les difficultés que pose le processus de plainte de la CCDP :

Ces préoccupations portent notamment sur le fait que la fonction de contrôle de la Commission sert à entraver l'accès à la justice pour les

⁷² Voir RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (Harini Sivalingam, directrice, Programme pour l'égalité, Association canadienne des libertés civiles); et RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Faisal Bhabha, professeur adjoint, École de droit Osgoode Hall, Université York).

⁷³ Par exemple, RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Richard Sharpe, directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du Trésor, Fonction publique de l'Ontario).

⁷⁴ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Hugh Scher, avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

plaignants, qu'elle entraîne des retards excessifs, que les plaintes sont le plus souvent instruites par un personnel qui n'a pas de formation juridique et qui n'a pas le niveau d'expertise nécessaire pour comprendre pleinement les nuances des plaintes en matière de droits de la personne, et sur le fait que de nombreuses plaintes fondées sont souvent rejetées sans qu'un membre du Tribunal ayant une expertise juridique puisse les examiner. Historiquement, ces préoccupations ont été soulevées non seulement par les communautés racialisées, mais aussi par de nombreux autres groupes d'intervenants, y compris ceux qui représentent les intérêts des femmes et des personnes handicapées⁷⁵.

Par ailleurs, l'AANC a reproché à la CCDP sa tendance à rejeter les plaintes fondées sur la race sous prétexte qu'il n'y aurait pas de preuve directe et évidente de racisme, alors que ce dernier prend souvent au Canada des formes subtiles, par exemple le profilage racial auquel se prêtent les entités fédérales. Selon l'AANC, la Cour fédérale a occasionnellement jugé que des rejets décidés par la CCDP étaient entachés d'erreur, mais rares sont les plaintes qui peuvent être ainsi révisées : le processus de contrôle judiciaire est complexe et coûteux, et l'obligation d'engager un avocat est souvent au-delà des moyens du plaignant.

En conséquence, la plupart des plaignants noirs ne demandent pas la révision du rejet qu'ils essuient à la CCDP, et rien ne s'oppose alors au déni de justice⁷⁶.

Le modèle d'accès direct

L'idée d'adopter un modèle d'accès direct n'est pas nouvelle. En 1999, un comité de révision présidé par l'honorable Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême, a effectué un examen exhaustif de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et formulé 165 recommandations. Dans ces recommandations, beaucoup d'importance était accordée à la transition du modèle de sélection de la CCDP vers un modèle d'accès direct où les plaignants pourraient soumettre leur cause directement au Tribunal. Avec ce nouveau modèle, la CCDP traiterait encore les questions provenant du public et aiderait les plaignants potentiels, mais elle serait focalisée dans une large mesure sur les questions d'ordre systémique. Le comité d'examen avait

⁷⁵ Raphael Tachie, « [Lettre du 6 avril 2021 de l'Association des avocats noirs du Canada au ministre Lametti](#) » document fourni au comité, 1^{er} mai 2023.

⁷⁶ *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

également recommandé que les plaignants aient accès à l'aide juridique quand la CCDP décide de ne pas prendre part à la cause en tant que partie⁷⁷.

L'AANC a informé le comité que divers organes des Nations Unies ont appelé tous les ordres de gouvernement du Canada à opter pour le modèle d'accès direct. Ainsi, en 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a appelé le Canada à garantir que « toutes les plaintes pour violation des droits de l'homme qui n'ont pas été réglées par voie de médiation le soient rapidement par le tribunal des droits de la personne compétent, une aide juridictionnelle étant apportée aux groupes vulnérables⁷⁸ ». En 2006, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est dit préoccupé du fait que les commissions des droits de la personne provinciales, territoriales et fédérale du Canada aient toujours le pouvoir de refuser de renvoyer une plainte en matière de droits de la personne vers un tribunal et que l'aide juridique ne soit pas toujours disponible⁷⁹.

Malgré ces recommandations, le système fédéral des droits de la personne ainsi que la plupart des provinces et des territoires continuent de recourir au modèle de sélection par une commission, à deux exceptions près. La Colombie-Britannique a adopté le modèle d'accès direct en 2002 et l'Ontario a emboîté le pas en 2008. Dans ces deux provinces, les plaintes en matière de droits de la personne peuvent être déposées directement auprès d'un tribunal, alors que la commission des droits de la personne de la province se concentre sur le travail de sensibilisation et de recherche et sur les actions de défense des droits⁸⁰.

Hugh Scher s'est dit en faveur d'un modèle d'accès direct semblable à celui de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Ce modèle, selon lui, permettrait un traitement plus efficace et rapide des plaintes, à condition que les plaignants aient accès à des ressources publiques suffisantes pour assurer leur représentation juridique devant le Tribunal⁸¹. Raphael Tachie a appelé le comité à appuyer ce que demandent les gens de justice et de nombreuses parties prenantes, dont l'AANC,

⁷⁷ Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, [Le rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne](#), juin 2000.

⁷⁸ Conseil économique et social des Nations Unies, [Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada](#), 10 décembre 1998, par. 51; Raphael Tachie, « [Lettre du 6 avril 2021 de l'Association des avocats noirs du Canada au ministre Lametti](#) », document fourni au comité, 1^{er} mai 2023.

⁷⁹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, [UN Human Rights Committee: Concluding Observations, Canada](#), CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006 [EN ANGLAIS].

⁸⁰ Commission ontarienne des droits de la personne, [Au sujet de la Commission](#); et Commissariat des droits de la personne de la Colombie-Britannique, [About the Office](#) [EN ANGLAIS].

⁸¹ RIDR, [Témoignages](#), 1^{er} mai 2023 (Hugh Scher, avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

l'Association canadienne des avocats du mouvement syndical et l'Association du Barreau canadien, à savoir l'adoption d'un modèle d'accès direct. Il a expliqué que c'est un arbitre impartial comme le Tribunal qui est le mieux placé pour déterminer le bien-fondé d'une plainte, examiner la preuve et évaluer la crédibilité des témoins⁸².

Cependant, certains témoins ont battu en brèche l'idée selon laquelle le modèle d'accès direct apporterait une solution complète aux problèmes de la CCDP. M. Clément, sans disconvenir de la nécessité de combattre le racisme anti-Noirs systémique à la Commission, a plutôt appelé de ses vœux une transformation de la culture interne, craignant qu'une refonte de la structure n'annule les progrès accomplis jusqu'à présent. Ce témoin, tout en reconnaissant la nécessité d'une « réinitialisation », a mis en garde contre le modèle d'accès direct, qui pourrait entraîner retards et arriérés, n'accroître que légèrement le nombre de plaintes entendues au Tribunal, et aboutir à un taux d'échec accru pour les plaignants. Selon lui, c'est pour ces raisons que le modèle des commissions continue d'être la norme au Canada⁸³.

Faisal Bhabha (professeur adjoint, École de droit Osgoode Hall, Université York) a abondé dans le même sens, expliquant que l'accès direct à un tribunal ne garantit pas nécessairement une représentation accrue ou un accès plus facile. Pour lui, la question fondamentale est plutôt celle-ci : l'institution peut-elle et veut-elle reconnaître dans certaines expériences racialisées une forme de discrimination? Selon lui, les obstacles actuels ne disparaîtraient pas automatiquement si on adoptait l'accès direct; il en résulterait uniquement que l'incapacité actuelle de la Commission à reconnaître et à traiter les plaintes valides de discrimination raciale serait remplacée par une nouvelle incapacité – celle du Tribunal à réunir une preuve crédible suffisante ou à tirer les inférences nécessaires pour conclure à la discrimination : « Cela est susceptible de créer des versions différentes des mêmes questions qu'étudie le comité aujourd'hui, en plus de miner davantage la confiance du public⁸⁴ ».

Enfin, Kasari Govender (commissaire aux droits de la personne, Bureau du commissaire aux droits de la personne de la Colombie-Britannique) a de son côté

⁸² RIDR, *Témoignages*, 1 mai 2023 (Me Raphael Tachie, président, Association des avocats noirs du Canada).

⁸³ RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (Dominique Clément, professeur de sociologie, Faculté des arts, Université de l'Alberta).

⁸⁴ RIDR, *Témoignages*, 1 mai 2023 (Faisal Bhabha, professeur adjoint, École de droit Osgoode Hall, Université York, à titre personnel).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

signalé que, même s'il n'accélère pas le traitement des plaintes aux tribunaux, le retrait aux commissions de leur rôle de « gardien » peut accroître leur efficacité. Selon ce témoin, les commissions qui n'ont pas pour rôle d'accepter ou de résoudre les plaintes peuvent se concentrer sur les problèmes systémiques sans avoir à partager leurs ressources entre la résolution immédiate des différends et la transformation systémique à long terme. Le risque de conflit d'intérêts entre les affaires individuelles et les efforts de réforme systémique s'en trouve de plus atténué⁸⁵.

Mme Govender a insisté sur le fait que deux des principaux problèmes associés au modèle de la commission – la lenteur du processus de plainte et l'incapacité de combattre efficacement les manquements systémiques aux droits de la personne – sont intrinsèquement liés au financement et peuvent donc être atténués si les ressources sont suffisantes⁸⁶.

Sur l'impact des changements structurels proposés, Mme Govender s'est montrée nuancée :

Je ne crois pas qu'un changement structurel à lui seul réglera le racisme systémique qui a été identifié à la commission ni ne garantira de meilleurs résultats dans le processus de traitement des plaintes. Un tel changement pourrait par contre permettre de prendre un nouveau départ, de renouveler le mandat et de rebâtir la culture. Il peut aussi, ce qui est très important, faire en sorte que la commission puisse jouer davantage un rôle de chef de file pour ce qui est de modifier les lois, les politiques et les pratiques fédérales là où l'inégalité systémique est enracinée⁸⁷.

Le comité croit qu'il faudra certainement apporter des changements structurels pour que les personnes déposant des plaintes pour atteinte aux droits de la personne jouissent d'un accès à la justice en temps opportun. Si le modèle d'accès direct semble offrir certains avantages, il faudra se pencher plus avant sur les

⁸⁵ RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (Kasari Govender, commissaire aux droits de la personne, Bureau du commissaire aux droits de la personne de la Colombie-Britannique).

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

désavantages potentiels d'une telle approche, dont ses répercussions sur diverses communautés marginalisées.

Nommer un commissaire à l'équité noire

Selon de nombreux témoins, les enquêtes sur les obstacles systémiques et les cas de discrimination soulèvent un profond scepticisme dans la fonction publique, surtout chez les employés noirs. Par exemple, il n'est guère logique, de l'avis de M. Thompson, de confier aux hauts fonctionnaires – ceux-là même qui, peut-être, ont des pratiques discriminatoires – la responsabilité d'apporter les solutions. Par ailleurs, pour ce témoin, il faut se demander si la fonction publique est capable de mettre en œuvre efficacement des plans, comme l'Appel à l'action du greffier du Conseil privé⁸⁸.

À l'instar d'autres témoins, M. Thompson a recommandé la nomination d'un commissaire à l'équité noire qui serait chargé de contrer le racisme institutionnel et systémique à la CCDP et dans toute la fonction publique. Hugh Scher, élaborant sur ce concept, a proposé un rôle comparable à celui du vérificateur général du Canada : le commissaire à l'équité noire serait un expert sur le racisme anti-Noirs, il évaluerait les systèmes, politiques et pratiques de la fonction publique fédérale sous l'angle de la diversité, de l'inclusion, de l'équité et de la lutte au racisme anti-Noirs, et adresserait au Parlement des rapports et des recommandations⁸⁹.

En plus d'exiger des comptes aux ministères, ce commissaire encouragerait la sensibilisation au racisme systémique sur diverses plateformes, dont les médias et les forums parlementaires. Hugh Scher a ajouté que le titulaire de cette charge pourrait veiller à ce que le Canada respecte ses obligations internationales grâce « à une évaluation et un examen concrets de ses politiques et pratiques nationales, menées dans le but de cerner les obstacles, de cerner les solutions mises en œuvre et de formuler des recommandations concrètes, tout comme le fait la vérificatrice générale⁹⁰ ». Pour ce témoin, l'établissement d'un poste de commissaire à l'équité noire selon ce modèle est la stratégie la plus prometteuse, parmi les mécanismes qui existent dès maintenant, pour extirper le racisme institutionnel et assurer la reddition de comptes nécessaire.

⁸⁸ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Nicholas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat); RIDR, *Témoignages*, 15 mai 2023 (le regretté sénateur Ian Shugart).

⁸⁹ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Hugh Scher, avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel).

⁹⁰ *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Richard Sharpe a ajouté que la portée du rôle de commissaire à l'équité noire devrait s'étendre non seulement à la fonction publique, mais aussi à d'autres institutions et fonctions au Canada. Les problèmes constatés à la CCDP nous appellent, selon ce témoin, à « sort[ir] des sentiers battus » et à créer une solution institutionnelle à long terme au racisme anti-Noirs, au lieu de nous contenter de programmes ou d'activités provisoires⁹¹. Pour M. Sharpe, la nomination d'un commissaire à l'équité noire serait une « composante fondamentale » pour les générations futures au Canada⁹².

Raphael Tachie, sans minorer les difficultés qu'impliquerait la création de cette charge, a dit au comité : « À mes yeux d'homme noir au Canada, envisager la législation et la mise en œuvre de politiques et de programmes dans une optique d'équité et d'élimination du racisme systémique anti-Noirs serait une excellente chose⁹³ ».

Lors de son témoignage, Mme Malischewski a affirmé que la CCDP serait favorable à la création d'un poste de commissaire à l'équité noire⁹⁴.

Réaliser un examen indépendant

Dans un mémoire, l'Association canadienne des employés professionnels (ACEP) a proposé qu'un expert indépendant soit chargé de mener un examen du milieu de travail à la CCDP, examen qui ciblerait en particulier l'expérience des employés noirs, sur le modèle de l'enquête indépendante que l'ancienne juge Louise Arbour a consacrée en 2022 à l'inconduite sexuelle systémique dans l'armée canadienne. Selon l'ACEP, l'examen devrait viser les pratiques tant officielles qu'informelles touchant à l'embauche, à la promotion et au maintien en poste des employés noirs à la CCDP. En outre :

a) Il devrait être mené par une personne indépendante et réputée qui possède une expertise avérée en matière de racisme anti-Noirs et de discrimination au travail.

⁹¹ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Richard Sharpe, directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du Trésor, Fonction publique de l'Ontario).

⁹² *Ibid.*

⁹³ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Raphael Tachie, président, Association des avocats noirs du Canada).

⁹⁴ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

b) Le mandat de cette personne devrait inclure la formulation de recommandations précises et limitées dans le temps pour donner suite à toute conclusion concernant le racisme systémique anti-Noirs.

c) Cette personne devrait avoir accès, entre autres, à toutes les données internes ventilées de la Commission et à tous les autres renseignements relatifs à l'embauche, à la promotion et au maintien en poste du personnel noir.

d) Cette personne devrait évaluer au moins les dix dernières années (un examen des dix dernières années permettra à cette personne d'avoir une compréhension globale des problèmes systémiques et la placera en meilleure position pour recommander des solutions durables).

e) Le rapport préparé par cette personne, ainsi que ses recommandations, devraient être rendus publics, car c'est le meilleur moyen de faire en sorte que la Commission rende des comptes.

f) La Commission devrait être tenue de mettre en œuvre toutes les recommandations dans le délai indiqué dans le rapport et de rendre compte publiquement de ses actions en vue de la mise en œuvre⁹⁵.

L'AANC, le Black Legal Action Centre et l'Association des juristes de justice ont, dans leurs mémoires au comité, eux aussi recommandé la tenue d'un examen sur l'expérience au travail, ces dix dernières années, des employés noirs de la CCDP⁹⁶. Selon ces intervenants, il faudrait choisir, pour mener cet examen, un expert indépendant et de bonne réputation qui a l'expérience de la réalité du racisme anti-Noirs et de la discrimination au travail. De plus, le rapport qu'il produira devra être rendu public. Dans son mémoire, l'AANC a aussi proposé une évaluation détaillée de la culture organisationnelle de la CCDP, c'est-à-dire des attitudes, des opinions et des processus décisionnels qui ont cours dans l'organisme⁹⁷.

⁹⁵ L'Association canadienne des employés professionnels (ACEP), [Mémoire présenté au comité, 15 mai 2023](#), p. 8.

⁹⁶ Association des avocats noirs du Canada (AANC), [Mémoire présenté au comité, 1^{er} mai 2023](#); Black Legal Action Centre, [Mémoire présenté au comité, 15 mai 2023](#); Association des juristes de justice, [Mémoire présenté au comité, 15 mai 2023](#).

⁹⁷ AANC, [Mémoire présenté au comité, 1^{er} mai 2023](#), p. 4.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Enfin, Bernadeth Betchi a ajouté que l'expert indépendant « devrait absolument être une personne noire sensibilisée au racisme envers les Noirs, mais ce n'est jamais arrivé⁹⁸ ».

Moderniser la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*

Certains témoins ont critiqué la classification des « groupes désignés » que l'on trouve dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (femmes, Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles). En plus d'être désuets, ces termes pourraient empêcher de reconnaître la discrimination qui ne s'aligne pas sur les catégories établies. De plus, la catégorie des « minorités visibles » pourrait, par inadvertance, masquer des cas particuliers de discrimination vécus par des sous-groupes, au sein des groupes désignés⁹⁹.

Des témoins ont fait valoir que la nature particulière, jadis et aujourd'hui, du racisme institutionnel vécu par les Canadiens noirs justifie qu'il soit catégorisé à part¹⁰⁰. Par exemple, M. Thompson a avancé que le regroupement dans la Loi de toutes les personnes racialisées en une seule catégorie empêche souvent les employés noirs d'accéder aux possibilités d'avancement; des employeurs fédéraux lui ont dit que les dispositions de la Loi les empêchent de paramétrer les mesures de dotation ou les concours pour qu'ils s'adressent spécifiquement aux employés noirs¹⁰¹. Dans la lettre de suivi qu'il a envoyée au comité après son témoignage, M. Thompson a soutenu que les ministères fédéraux négligeaient les employés noirs, mais pour masquer le problème, se cachaient derrière ce terme de « minorités visibles ».

À titre d'exemple, il a fait remarquer que, depuis l'Appel à l'action du greffier le 28 janvier 2021, la CCDP a certes nommé un cadre issu d'un groupe racialisé, mais pas un seul directeur noir¹⁰². Il a aussi mentionné le cas de l'Agence du revenu du Canada, qui aurait dit ne pas pouvoir mettre en œuvre l'Appel à l'action sur les employés noirs puisque « les Noirs » ne sont pas une catégorie désignée au titre de

⁹⁸ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Bernadeth Betchi, employée à la Commission canadienne des droits de la personne).

⁹⁹ C'est ce qu'a signalé l'ACEP : après sa mission au Canada, le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine des Nations Unies a écrit dans son rapport de 2017 que « la catégorie "minorité visible" occulte les degrés de disparité de traitement et les préoccupations particulières des personnes de descendance africaine au Canada en matière de droits de la personne. » ACEP, *Mémoire présenté au comité, 15 mai 2023*, p. 10.

¹⁰⁰ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Hugh Scher, avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel); RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Nicholas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat); voir aussi ACEP, *Mémoire présenté au comité*, 15 mai 2023.

¹⁰¹ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Nicholas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat).

¹⁰² *Ibid.*

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Un directeur de l'Agence aurait dit : « le greffier peut dire ce qu'il veut, nous suivons la Loi¹⁰³ ».

De son côté, Hugh Scher a cité une étude de 2019 qui montre, sur 27 ans, un écart dans le taux d'avancement des employés noirs dans la fonction publique fédérale. Selon ce témoin, lorsqu'on passe outre ces données parce qu'elles concernent un sous-groupe et, partant, échappent au mandat fixé par la Loi, on contredit fondamentalement le but de l'équité en emploi, qui est de cerner et d'éliminer les obstacles à la pleine participation de tous les groupes : « Il y a dans cette catégorie [les minorités visibles] certains groupes ethniques qui obtiennent de meilleurs résultats, alors, quand vous les regroupez tous ensemble, vous obtenez un portrait déformé de la réalité. C'est ce que le gouvernement fait depuis toujours¹⁰⁴ ».

MM. Scher et Thompson ont proposé que l'on crée dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* une catégorie spéciale pour les employés noirs. M. Scher a en outre prôné l'adoption de cibles spécifiques pour les Canadiens noirs, soulignant qu'il faut obtenir des résultats positifs mesurables au lieu de « balayer [leurs expériences] sous le tapis¹⁰⁵ ».

À la suite de sa comparution devant le comité, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) a fourni au comité le mémoire qu'elle avait soumis en avril 2022 au Groupe de travail chargé de la révision de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*¹⁰⁶. Soulignant le fait qu'aucun groupe d'équité n'est homogène, le mémoire recommande ce qui suit :

Il convient de modifier la Loi sur l'équité en matière d'emploi afin qu'elle prévoie la collecte et l'analyse de données désagrégées pour chacun des groupes d'équité désignés. Ainsi, on pourra examiner les taux de représentation et les obstacles auxquels font face les groupes distincts au sein des groupes désignés d'équité et y remédier de façon plus appropriée. Il faudra décomposer chacun des groupes désignés (p. ex.

¹⁰³ *Ibid.* [TRADUCTION]

¹⁰⁴ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Hugh Scher, avocat spécialisé en droits de la personne et en droit constitutionnel).

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Alliance de la Fonction publique du Canada, « Présentation de l'Alliance de la Fonction publique du Canada au Groupe de travail chargé de la révision de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, avril 2022 », document remis au comité, 15 mai 2023, p. 7 et 8.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Noirs, Asiatiques du Sud, Chinois, Arabes) pour déterminer les obstacles auxquels font face certaines communautés afin de les éliminer.

Par ailleurs, la collecte des données doit se faire d'une manière qui favorise l'analyse intersectionnelle¹⁰⁷.

Enfin, la CCDP s'est dite ouverte à ce que, par la modification de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, on vienne compléter ses initiatives de lutte contre le racisme en milieu de travail¹⁰⁸.

Mme Malischewski a déclaré au comité que la Commission partage beaucoup des préoccupations soulevées par les témoins : « depuis des années, nous préconisons beaucoup des changements qu'ils réclament¹⁰⁹ ».

Autres modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Dans la foulée des modifications proposées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, des témoins ont également recommandé un examen de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, faisant valoir que cette loi n'a pas été révisée en profondeur depuis des décennies et qu'elle présente plusieurs lacunes et points à améliorer potentiels¹¹⁰.

Harini Sivalingam et Mme Malischewski ont toutes deux réclamé la hausse du plafond de 20 000 \$ actuellement établi pour le dédommagement financier des victimes de discrimination. Mme Sivalingam a avancé que ce plafond est « trop bas par rapport aux normes actuelles », tandis que Mme Malischewski a souligné qu'il ne reflète pas adéquatement la gravité et l'impact des traumatismes que vivent les plaignants victimes de discrimination¹¹¹.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁸ Charlotte-Anne Malischewski, [Suivi de témoignage](#), 12 mai 2023, p. 7.

¹⁰⁹ RIDR, [Témoignages](#), 8 mai 2023 (Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne).

¹¹⁰ *Ibid.*; RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (Harini Sivalingam, directrice, Programme pour l'égalité, Association canadienne des libertés civiles); RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (Chris Aylward, président national, Alliance de la fonction publique du Canada); RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (Chris Aylward, président national, Alliance de la fonction publique du Canada).

¹¹¹ RIDR, [Témoignages](#), 15 mai 2023 (Harini Sivalingam, directrice, Programme pour l'égalité, Association canadienne des libertés civiles); RIDR, [Témoignages](#), 8 mai 2023 (Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Mme Malischewski a recommandé de modifier la Loi de manière à accélérer le processus d'accès au système et à réduire les frais que doit payer le plaignant. Elle a déploré notamment que la structure actuelle ne couvre pas les honoraires juridiques, ce qui réduit souvent la capacité financière du plaignant d'être représenté par un avocat. Elle a ajouté que la CCDP est favorable à d'autres modifications de la Loi, comme supprimer l'obligation faite à la personne d'être présente légalement au Canada avant de déposer une plainte¹¹².

On a aussi critiqué le manque de protection contre les représailles¹¹³. À ce sujet, Zelda Sun (à titre personnel) a expliqué dans son mémoire au comité qu'il y a souvent abus des processus, ce qui cause stress et préjudice. Elle a cité des exemples d'abus : établir un échéancier déraisonnable, exiger une documentation excessive, contester le titre de compétence des experts, menacer de mesures disciplinaires au travail, procéder à une supervision intrusive ou faire de la personne accusée le supérieur du plaignant.

Zelda Sun a déclaré que la crainte de représailles dissuade plus d'une personne de déposer une plainte ou d'être franche, d'autant plus que le nombre souvent peu élevé d'employés noirs ou autochtones dans le lieu de travail rend facile l'identification des témoins non nommés¹¹⁴. Exprimant des préoccupations semblables au sujet des représailles, Mme Pierre a recommandé que la CCDP ne notifie pas un département au sujet d'une plainte d'employé avant qu'elle ne soit prête à traiter la plainte¹¹⁵.

De son côté, Bernadeth Betchi a expliqué que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devrait préciser que les six commissaires nommés par le gouverneur en conseil doivent représenter une vaste gamme d'expériences et de compétences, y compris celles des groupes privés d'équité¹¹⁶. C'était également une des recommandations formulées, en mars 2020, lors d'un dialogue avec les employés organisé par un consultant indépendant : « [que] la Commission soulève la question

¹¹² RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne).

¹¹³ *Ibid*; Zelda Sun, *Mémoire présenté au comité*, 12 mai 2023.

¹¹⁴ Zelda Sun, *Mémoire présenté au comité*, 12 mai 2023.

¹¹⁵ Kethlande Pierre, *Mémoire présenté au comité, 15 mai 2023*.

¹¹⁶ RIDR, *Témoignages*, 8 mai 2023 (Bernadeth Betchi, employée à la Commission canadienne des droits de la personne).

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

d'accroître la représentation des groupes racisés dans les nominations aux postes de commissaires et au Tribunal, et plaide en faveur d'une représentation accrue¹¹⁷ ».

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada nomme un commissaire à l'équité noire en tant qu'agent indépendant du Parlement.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada demande un examen indépendant sur les conditions de travail, passées et présentes, des membres du personnel de la Commission canadienne des droits de la personne provenant de divers horizons, en mettant particulièrement l'accent sur l'expérience des membres du personnel noirs, racialisés et autochtones, et que le rapport soit publié à une date précise.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada présente un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, y compris en modifiant les groupes désignés définis dans la *Loi* afin de mieux tenir compte de l'intersectionnalité et d'inclure expressément les personnes noires et d'autres groupes en quête d'équité.

Recommandation 11

Que le ministère de la Justice entreprenne un examen exhaustif de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comprenant une analyse comparative des régimes de droits de la personne de diverses compétences canadiennes et internationales, et propose des modifications pour améliorer l'accès à la justice des groupes marginalisés, y compris en envisageant d'apporter des changements pour :

- **passer à un modèle d'accès direct;**
- **augmenter l'indemnisation maximale, actuellement de 20 000 \$, pour la douleur et la souffrance subies par les victimes;**

¹¹⁷ Mark Hart, *Réunion de la CCDP avec des groupes d'intervenants représentant des personnes de race noire et celles racisées — rapport du consultant*, 30 mars 2020, Annexe A, p. 1.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

- **renforcer les mesures de protection contre les représailles de la part des employeurs;**
- **supprimer l'exigence de présence légale au Canada comme condition préalable au dépôt d'une plainte; et**
- **veiller à ce que parmi les commissaires se trouvent des membres de groupes en quête d'équité.**

Conclusion

Les Canadiens et les Canadiennes seront peut-être troublés d'apprendre que la Commission canadienne des droits de la personne n'est pas ce qu'ils croyaient, mais, maintenant que nous avons les données, que nous avons les preuves et que nous avons le verdict, nous avons maintenant le défi, en tant que société, en tant qu'institutions, de faire preuve d'assez d'ambition pour obtenir des résultats pour tous les Canadiens, même ceux qui sont Noirs.

Richard Sharpe¹¹⁸

Le racisme anti-Noirs et les autres formes de discrimination systémique sont toujours inacceptables, quelle que soit l'institution. C'est pourquoi le comité a été troublé d'apprendre que le racisme anti-Noirs gangrenait toutes les couches de la fonction publique fédérale, et se voit particulièrement choqué de sa présence à la CCDP, un organe conçu pour surveiller les atteintes aux droits de la personne. Les victimes de la discrimination méritent un système de défense des droits de la personne qui soit juste et efficace et où les plaintes sont traitées dans des délais raisonnables. La CCDP n'est pas à la hauteur.

Les problèmes mis en lumière dans les pages qui précèdent sont sérieux, et nombre des solutions nécessaires sont complexes. Une étude plus approfondie doit être menée urgemment pour cerner les stratégies de lutte contre le racisme anti-Noirs à mettre en œuvre à la grandeur de la fonction publique fédérale et pour améliorer l'équité et l'efficacité du système de défense des droits de la personne.

En présentant ce rapport et ses 11 recommandations, le comité espère fournir une carte routière en vue d'une action immédiate, tout en jetant les bases de cette future étude. De plus amples réformes seront essentielles à la construction d'un avenir inclusif et équitable où le racisme systémique est pris en cible et éradiqué dans nos institutions.

¹¹⁸ RIDR, *Témoignages*, 1^{er} mai 2023 (Richard Sharpe, directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du Trésor, Fonction publique de l'Ontario).

Liste complète des recommandations

Recommandation 1

Que le greffier du Conseil privé et les fonctionnaires fédéraux à tous les niveaux fassent preuve de leadership dans la lutte contre le racisme envers les Noirs, comme indiqué dans *l'Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale* du Greffier du Conseil privé, que la mise en place de mesures visant à promouvoir la diversité, l'équité et l'inclusion fasse partie des mesures de rendement utilisées dans l'ensemble des agences et des ministères fédéraux, et que les fonctionnaires fédéraux analysent les données disponibles afin d'apporter des améliorations fondées sur des éléments probants.

Recommandation 2

Que l'ensemble des agences et des ministères fédéraux renforcent la formation obligatoire de leurs employés en matière de lutte contre le racisme, et que le contenu des programmes de formation soit adapté aux rôles et aux responsabilités du personnel.

Recommandation 3

Que le ministère du Patrimoine canadien termine de toute urgence l'élaboration du Plan d'action national de lutte contre la haine et la mise à jour de la Stratégie de lutte contre le racisme, comme il l'a promis.

Recommandation 4

Que le ministère du Patrimoine canadien mette au point des ressources éducatives sur le racisme anti-Noirs et d'autres formes de discrimination systémique, qui pourront être incluses dans les programmes scolaires et les activités de perfectionnement professionnel destinées à divers groupes d'âge et intervenants.

Recommandation 5

Qu'un comité parlementaire effectue une étude sur le racisme envers les personnes noires dans la fonction publique dans les plus brefs délais.

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Recommandation 6

Que la Commission canadienne des droits de la personne envisage de fournir un soutien juridique et psychologique immédiat aux plaignants et à leurs familles.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour que les victimes de discrimination disposent d'un système de défense des droits de la personne juste, efficace et rapide.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada nomme un commissaire à l'équité noire en tant qu'agent indépendant du Parlement.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada demande un examen indépendant sur les conditions de travail, passées et présentes, des membres du personnel de la Commission canadienne des droits de la personne provenant de divers horizons, en mettant particulièrement l'accent sur l'expérience des membres du personnel noirs, racialisés et autochtones, et que le rapport soit publié à une date précise.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada présente un projet de loi visant à moderniser la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, y compris en modifiant les groupes désignés définis dans la *Loi* afin de mieux tenir compte de l'intersectionnalité et d'inclure expressément les personnes noires et d'autres groupes en quête d'équité.

Recommandation 11

Que le ministère de la Justice entreprenne un examen exhaustif de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comprenant une analyse comparative des régimes de droits de la personne de diverses compétences canadiennes et internationales, et propose des modifications pour améliorer l'accès à la justice des groupes marginalisés, y compris en envisageant d'apporter des changements pour :

- passer à un modèle d'accès direct;

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

- **augmenter l'indemnisation maximale, actuellement de 20 000 \$, pour la douleur et la souffrance subies par les victimes;**
- **renforcer les mesures de protection contre les représailles de la part des employeurs;**
- **supprimer l'exigence de présence légale au Canada comme condition préalable au dépôt d'une plainte; et**
- **veiller à ce que parmi les commissaires se trouvent des membres de groupes en quête d'équité.**

ANNEXE A – Témoins

Lundi 1^{er} mai 2023

L'honorable sénatrice Wanda Thomas Bernard

Faisal Bhabha, professeur adjoint, École de droit Osgoode Hall, Université York,
à titre personnel

Deborah Ann Coward, à titre personnel

Rubin A. Coward, militant communautaire et sous-officier supérieur à la
retraite de l'armée de l'air canadienne, à titre personnel

Me Hugh Scher, avocat spécialisé dans les droits de la personne et les
questions constitutionnelles, à titre personnel

Richard Sharpe, directeur, Direction de l'équité noire, Centre pour le
personnel, la culture organisationnelle et le talent, Secrétariat du Conseil du
Trésor, Fonction publique de l'Ontario, à titre personnel

Peter Sloly, fondateur et chef de la direction, Sloly Solutions Inc.

Me Raphael Tachie, président, Association des avocats noirs du Canada

Nicholas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat

Lundi 8 mai 2023

Bernadeth Betchi, employée à la Commission canadienne des droits de la
personne, à titre personnel

Carole Bidal, sous-ministre adjointe déléguée, Relations avec les employés et
rémunération globale, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines,
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Gaveen Cadotte, sous-ministre adjointe, Stratégie antiracisme et Plan d'action
de lutte contre la haine, Patrimoine canadien

Ian Fine, directeur exécutif, Commission canadienne des droits de la personne

Peter Flegel, directeur général, Secrétariat fédéral de lutte contre le racisme,
Patrimoine canadien

Me Holly Holtman, directrice générale et avocate générale principale, Services
juridiques, Commission canadienne des droits de la personne

Racisme anti-Noirs, sexisme et discrimination systémique
au sein de la Commission canadienne des droits de la personne

Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, Commission canadienne des droits de la personne

Lundi 15 mai 2023

Chris Aylward, président national, Alliance de la fonction publique du Canada

Tasia Brown, attachée politique du président national, Alliance de la fonction publique du Canada

Dominique Clément, professeur de sociologie, Faculté des arts, Université de l'Alberta, à titre personnel

Kasari Govender, commissaire aux droits de la personne, Bureau du commissaire aux droits de la personne de la Colombie-Britannique

Seema Lamba, agente des programmes, droits de la personne, Alliance de la fonction publique du Canada

Me David McNairn, président, Association des juristes de justice

Le regretté honorable sénateur Ian Shugart, c.p., ancien greffier du Conseil privé

Harini Sivalingam, directrice, Programme pour l'égalité, Association canadienne des libertés civiles

ANNEXE B – Mémoires et autres documents

- Association canadienne des employés professionnels (ACEP), [mémoire](#), 15 mai 2023
- Association canadienne des libertés civiles, Harini Sivalingam, directrice, Programme pour l'égalité, [mémoire](#), 15 mai 2023
- Association des avocats noirs du Canada, Me Raphael Tachie, président, [mémoire](#), 1^{er} mai 2023
- Association des juristes de justice, [mémoire](#), 15 mai 2023
- Bernadeth Betchi, employée à la Commission canadienne des droits de la personne, [suivi de comparution](#), 15 mai 2023
- Black Legal Action Centre, [mémoire](#), 15 mai 2023
- Robin Browne (613/819 Black Hub), [mémoire](#), 12 juin 2023
- Dominique Clément (à titre personnel), professeur de sociologie, Faculté des arts, Université de l'Alberta, [suivi de comparution](#), 18 mai 2023
- Commission canadienne des droits de la personne, Charlotte-Anne Malischewski, présidente intérimaire, suivis de comparution, [12 mai](#) et [21 septembre](#) 2023
- Commission ontarienne des droits de la personne, Patricia DeGuire, Commissaire en chef, [mémoire](#), 18 mai 2023
- Rubin A. Coward, suivis de sa comparution, [1^{er}](#) et [6](#) mai 2023
- Richard Fearing, [mémoire](#), 12 mai 2023
- Patrimoine canadien, [suivi de comparution](#), 8 juin 2023
- Kethlande Pierre, [mémoire](#), 20 mai 2023
- Zelda Sun, [mémoire](#), 12 mai 2023
- Nicolas Marcus Thompson, directeur général, Black Class Action Secretariat, [suivi de comparution](#), 13 mai 2023
- Renée Vaugeois, directrice générale, John Humphrey Centre for Peace and Human Rights, [lettre](#), 24 mai 2023

ANNEXE C – Pièces à l’appui

Bernadeth Betchi, « Lettre conjointe des employés du CRHSC (noms expurgés), 10 juillet 2020 », document soumis au comité, 11 mai 2023

Bernadeth Betchi, « Lettre de démission d’un employé (nom expurgé), 11 juin 2020 », document soumis à la commission, 11 mai 2023

Alliance de la fonction publique du Canada, « Présentation de l’Alliance de la Fonction publique du Canada au Groupe de travail chargé de la révision de la Loi sur l’équité en matière d’emploi », avril 2022

Raphael Tachie, « Association des avocats noirs du Canada, 6 avril 2021, lettre au ministre Lametti, ministre de la Justice et procureur général du Canada », document soumis au comité, 1^{er} mai 2023



Imprimé par le service des impressions du Sénat /
Printed by Senate Printing Service

sencanada.ca    