RAPPORT SPÉCIAL AU PARLEMENT

LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DROIT À LA PROTECTION CONTRE LA HAINE À L'ÈRE D'INTERNET

Juin 2009

Canada

On peut obtenir ce rapport en médias substituts sur demande et dans le site de la Commission à l'adresse **www.ccdp-chrc.gc.ca**

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2009
N° de catalogue HR4-5/2009
ISBN 978-0-662-06896-9

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Jennifer Lynch, Q.C.
Chief Commissioner

Jennifer Lynch, c.r.
Présidente

Juin 2009

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport spécial intitulé *Liberté d'expression et droit à la protection contre la haine à l'ère d'Internet,* aux fins de son dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

Jennifer Lynch, c.r.

Jennifer Lynch, c.r.

p.j.

c.c.: M. Paul Bélisle
Greffier du Sénat et greffier des Parlements

344 Slater Street / 344, rue Slater
Ottawa K1A 1E1
613-943-9144
jennifer.lynch@chrc-ccdp.ca
www.chrc-ccdp.ca

Canada

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Jennifer Lynch, Q.C.
Chief Commissioner

Jennifer Lynch, c.r.
Présidente

Juin 2009

L'honorable Peter Milliken, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport spécial intitulé *Liberté d'expression et droit à la protection contre la haine à l'ère d'Internet,* aux fins de son dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

Jennifer Lynch, c.r.

Jennifer Lynch, c.r.

p.j.

c.c. Mme Audrey O'Brien
Greffière de la Chambre des communes

344 Slater Street / 344, rue Slater
Ottawa K1A 1E1
613-943-9144
jennifer.lynch@chrc-ccdp.ca
www.chrc-ccdp.ca

Canada

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 1

INTRODUCTION 5

PARTIE I : LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET LE DROIT À LA PROTECTION CONTRE LA HAINE 7
Une matrice des droits 7
Le pouvoir des mots 8
L'égalité 9
Le droit international 10

PARTIE II : LE *CODE CRIMINEL* ET LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE* 12
Le *Code criminel* 12
L'article 13 de la LCDP 14
La jurisprudence relative à l'article 13 15
La jurisprudence relative au *Code criminel* 17

PARTIE III : LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ACTUEL 19
Processus en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* 19
Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne 19
Rôle du Tribunal canadien des droits de la personne 21
Garanties pour assurer l'équité des processus décisionnels de la Commission et du Tribunal 24
Statistiques sur les plaintes en vertu de l'article 13 25
Réparations accordées par le Tribunal 26
Processus en vertu du *Code criminel* 26
Différences entre le *Code criminel* et la LCDP 28
Modèle canadien 31

PARTIE IV : LA HAINE SUR INTERNET 32

PARTIE V : LA VOIE DE L'AVENIR 35
Modifications recommandées à l'article 13 36
Remarques concernant le *Code criminel* 41

PARTIE VI : LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DU GOUVERNEMENT 45
Conseils de presse 45
Radiodiffusion 46
Fournisseurs d'accès Internet 47
Stratégie nationale contre la discrimination raciale 48
Stratégie pour une utilisation sécuritaire, prudente et responsable d'Internet 49

CONCLUSION 50

Annexe A – Rapport Moon : Résumé des recommandations 52
Annexe B – Dispositions du *Code criminel* relatives à la haine 55
Annexe C – Extraits de décisions du Tribunal 60

SOMMAIRE

La Commission canadienne des droits de la personne soumet le présent rapport spécial au Parlement en vertu du pouvoir que lui confère le paragraphe 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP). Ce rapport vise à présenter une analyse exhaustive d'un débat d'actualité sur le meilleur moyen de prévenir les préjudices causés par la propagande haineuse sur Internet, tout en respectant la liberté d'expression.

La liberté d'expression est un droit fondamental de la démocratie canadienne. Tout comme le droit qu'ont tous les citoyens et citoyennes d'être traités avec équité, dignité et respect, et d'être protégés contre les préjudices que peut causer la propagande haineuse. Au Canada, deux grands mécanismes juridiques peuvent être utilisés à cette fin dans la sphère de compétence fédérale — le *Code criminel* canadien et la LCDP.

L'article 13 de la LCDP interdit la transmission électronique répétée de messages susceptibles d'exposer une personne ou un groupe à la haine ou au mépris en fonction d'un motif de distinction illicite. L'article 13 a toujours été controversé, mais la controverse s'est amplifiée lorsqu'il a été modifié en 2001 pour y inclure la propagande haineuse sur Internet.

Le débat

Internet est un mode de communication remarquablement utile, puissant et potentiellement dangereux. Il outrepasse les frontières internationales et ne tient pas compte des notions conventionnelles liées à la création et à la propriété du matériel. Les utilisateurs peuvent facilement afficher du matériel et le diffuser instantanément à des communautés virtuelles partout dans le monde. Malheureusement, il sert aussi à diffuser de la propagande haineuse et d'autre matériel potentiellement préjudiciable.

La question fondamentale qui est au cœur du débat est de déterminer les mécanismes juridiques auxquels il conviendrait de recourir pour lutter contre les formes extrêmes d'expression de la haine relevant de la sphère de compétence fédérale. D'aucuns soutiennent que seul le *Code criminel* canadien devrait s'y appliquer et que le mandat confié à la Commission canadienne des droits de la personne aux termes de l'article 13 de la *Loi* devrait être révoqué. D'autres favorisent le maintien de l'approche mixte, qui prévoit l'application de la législation sur les droits de la personne ou du *Code criminel* selon les circonstances. Quelle que soit la thèse privilégiée, tous s'entendent sur la nécessité de corriger les failles.

Absence d'une hiérarchie de droits

Au Canada, la liberté d'expression est un droit fondamental garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela dit, aucun droit n'est absolu. La conception moderne des droits est celle d'une matrice de droits et libertés qui se renforcent mutuellement les uns les autres pour former un système solide et durable de protection des droits de la personne. Ces droits ne sont pas organisés selon une hiérarchie, où certains seraient plus importants que d'autres.

Les mots et les idées sont doués de pouvoir. Très largement positif de nature, ce pouvoir peut aussi être utilisé pour saper la démocratie et la liberté. C'est la raison pour laquelle le Canada et bien d'autres pays ont adopté des lois destinées à restreindre les formes extrêmes d'expression haineuse qui apportent peu au brassage des idées, mais qui peuvent être très préjudiciables à nos concitoyens.

La constitutionnalité tant du *Code criminel* que de la LCDP a été contestée devant la Cour suprême du Canada en raison de leur incompatibilité alléguée aux articles de la *Charte* protégeant la liberté d'expression. La Cour a jugé que, même si ces lois empiètent sur la liberté d'expression, les limites imposées sont nécessaires et justifiées si l'on veut préserver d'autres valeurs protégées par la *Charte*, telles que l'égalité et le multiculturalisme. Par ailleurs, les décisions de la Cour suprême ont défini de manière très étroite les types d'expression extrême visés par ces deux lois. En ce qui concerne l'article 13, la Cour a statué que les termes « haine » et « mépris », qui sont les mots clés de cet article, « ne visent que des émotions exceptionnellement fortes et profondes de détestation se traduisant par des calomnies et la diffamation », qui sont de « nature à la fois virulente et extrême ».

La LCDP ne régit pas les propos offensants, et c'est très bien ainsi. Même s'il faut souhaiter qu'il demeure civilisé, tout débat démocratique le moindrement brutal et houleux sera ponctué de propos offensants et de sentiments blessés. Néanmoins, la liberté d'expression ne donne pas droit d'inciter à la haine.

Bon nombre d'États démocratiques ont accepté de longue date d'imposer des restrictions aux propos extrêmes. D'ailleurs, de telles restrictions respectent le droit international en matière de droits humains, lequel accorde autant d'importance à la liberté d'expression qu'au droit de tous les citoyens de vivre dans la dignité et l'égalité.

L'analyse de la Commission

Le *Code criminel* et la LCDP n'abordent pas de la même manière la question du discours haineux. Le *Code criminel* est punitif. Un verdict de culpabilité peut mener à l'emprisonnement. Par conséquent, le fardeau de la preuve correspond au critère pénal de la démonstration hors de tout doute raisonnable.

En sa qualité de loi sur les droits de la persone, la LCDP est de nature corrective. Elle a pour objet de corriger la situation — dans le cas qui nous intéresse, il s'agit de retirer la propagande haineuse — plutôt que de punir les mis en cause. Le fardeau de la preuve correspond à la prépondérance des probabilités.

Dans le cadre de son examen global des mesures à prendre à l'égard de l'article 13, la Commission a demandé au professeur Richard Moon, un expert juridique en matière de liberté d'expression, d'analyser la situation et de donner son avis. Comme principale recommandation, ce spécialiste suggère d'abroger l'article 13 et de laisser le *Code criminel* régir les poursuites relatives aux formes extrêmes de discours haineux.

La Commission a étudié les recommandations du professeur Moon et les observations soumises par divers organismes et membres du public. Elle en est arrivée à la conclusion que le *Code criminel* et la LCDP, avec leur propre finalité, sont deux outils efficaces pour lutter contre la propagande haineuse sur Internet.

La Commission suggère également de modifier la LCDP afin de combler les lacunes cernées lors de ses consultations :

- ajout d'une définition légale des termes « haine » et « mépris » conforme à celle utilisée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada c. Taylor,* 1990*;*

- possibilité d'allouer des dépens dans des circonstances exceptionnelles si le Tribunal considère qu'une partie a abusé de ses procédures;

- ajout d'une disposition à l'article 41 pour permettre, au début du processus, le rejet d'une plainte déposée en vertu de l'article 13 si les messages en cause ne correspondent pas à la définition étroite des termes « haine » et « mépris »;

- abrogation de la disposition sur les sanctions pécuniaires inscrite à l'alinéa 54(1)*c)* de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

En outre, la Commission fait des observations concernant des modifications possibles au *Code criminel* pour en accroître l'efficacité. Ces observations portent notamment sur :

- l'examen de l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général, afin de vérifier si elle empêche certaines poursuites;

- la prise en compte, par les juridictions, des avantages d'une meilleure coordination des efforts déployés par les procureurs de la Couronne et les services de police pour protéger les Canadiens contre la propagande haineuse.

L'article 13 ne peut pas être considéré séparément. Au Canada, la propagande haineuse sur Internet s'inscrit dans un plus vaste ensemble de manifestations de la haine, de préjugés et de pratiques discriminatoires. Même si le Canada est l'un des pays les plus tolérants au monde, la discrimination continue d'y exister. Tous les ordres de gouvernement, la société civile, les sociétés de télécommunications et un grand nombre d'autres intervenants ont des rôles à jouer.

Pour que notre pays puisse continuer d'évoluer en tant que nation diversifiée, inclusive et progressiste qui accorde de l'importance au principe d'égalité pour tous, il faut absolument trouver une façon d'aborder le conflit de manière à atteindre un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit de vivre à l'abri de la discrimination et des préjudices engendrés par la propagande haineuse. Préparé au terme d'un processus de consultation auprès du public et des milieux spécialisés, le présent rapport spécial de la Commission vise à éclairer le débat public et parlementaire sur cette importante question.

INTRODUCTION

La liberté d'expression est un droit fondamental de la démocratie canadienne. Tout comme le droit qu'ont tous les citoyens et citoyennes d'être traités avec équité, dignité et respect, et d'être protégés contre les préjudices que peut causer la propagande haineuse. Trouver un juste équilibre entre ces deux droits est un défi pour toutes les sociétés démocratiques.

L'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit la transmission électronique répétée de messages susceptibles d'exposer une personne ou un groupe à la haine ou au mépris en fonction d'un motif de distinction illicite[1]. L'article 13 a toujours été controversé. Un débat particulièrement vigoureux a cours depuis 2007, année où un magazine d'actualités grand public a fait l'objet d'une plainte. (Cette plainte a été rejetée par la Commission en juin 2008.)

La question fondamentale qui est au cœur du débat est de déterminer les mécanismes juridiques auxquels il conviendrait de recourir pour lutter contre les formes extrêmes d'expression de la haine relevant de la sphère de compétence fédérale. D'aucuns soutiennent que seul le *Code criminel* canadien devrait s'y appliquer et que le mandat confié à la Commission canadienne des droits de la personne aux termes de l'article 13 de la *Loi* devrait être révoqué. D'autres favorisent le maintien de l'approche mixte, qui prévoit l'application de la législation sur les droits de la personne ou du *Code criminel* selon les circonstances. Quelle que soit la thèse privilégiée, tous s'entendent sur la nécessité de corriger les failles.

Ce rapport spécial au Parlement présente une analyse de la situation et suggère au Parlement des options à considérer pour l'avenir. En soumettant ce rapport, la Commission souhaite servir l'intérêt public en veillant à ce que le débat soit bien éclairé et fondé sur les faits. La Commission reconnaît que le débat public joue un rôle important pour maintenir l'efficacité des lois et des politiques[2].

[1] Les motifs de distinction illicite prévus par la *Loi* sont la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de la famille, la déficience ou l'état de personne graciée.

[2] La Commission dépose le présent rapport au Parlement aux termes du paragraphe 61(2) de la *Loi* qui se lit comme suit : « La Commission peut, à tout moment, présenter au Parlement un rapport spécial mentionnant et commentant toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions d'une urgence ou d'une importance telles qu'il ne saurait attendre la présentation du prochain rapport annuel visé au paragraphe (1). »

En juin 2008, la présidente Jennifer Lynch, c.r., a annoncé que la Commission ferait un examen stratégique approfondi de l'article 13. Elle a alors déclaré :

> *En tant qu'organismes de défense des droits de la personne, nous devons reconnaître le changement, nous y adapter et y répondre. Nos progrès se mesurent à notre capacité de jouer d'une influence efficace dans une société qui évolue rapidement. [...]*
>
> *La Commission œuvre pour que la* Loi canadienne sur les droits de la personne *demeure efficace. La loi doit évoluer – au besoin – de manière à tenir compte des changements qui surviennent dans notre société.*

La rédaction d'un rapport indépendant par le professeur Richard Moon, spécialiste de la liberté d'expression et membre de la Faculté de droit de l'Université de Windsor, a constitué la première étape de cet examen. Le Pr Moon avait pour mandat de mener des recherches et des analyses de nature juridique et stratégique, puis de faire des recommandations sur les mécanismes les plus indiqués pour lutter contre la propagande haineuse, surtout celle sur Internet. Il devait accorder une importance particulière à l'article 13 de la *Loi* et au rôle de la Commission.

C'est en novembre 2008 que la Commission a publié le rapport du Pr Moon, intitulé *Rapport présenté à la Commission canadienne des droits de la personne concernant l'article 13 de la* Loi canadienne sur les droits de la personne *et la réglementation de la propagande haineuse sur Internet*. Elle a ensuite invité le public à soumettre des observations. La Commission a tenu compte de ces observations et des recommandations du Pr Moon au moment de préparer son rapport spécial. Le lecteur trouvera un résumé des recommandations du Pr Moon à l'Annexe A.

PARTIE I : LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET LE DROIT À LA PROTECTION CONTRE LA HAINE

Une matrice des droits

Sans la liberté d'expression, la démocratie et l'autonomie individuelle seraient en péril. Les médias, les arts et la littérature s'appauvriraient. La liberté d'expression est un droit d'une importance capitale qui permet à d'autres d'exister.

La liberté d'expression est garantie à l'alinéa 2*b)* de la *Charte canadienne des droits et libertés* :

> *Chacun a les libertés fondamentales suivantes :*
> *[…]*
> *b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication […]*

La Commission canadienne des droits de la personne reconnaît l'importance vitale de la liberté d'expression et son obligation de la protéger. Le Parlement, les tribunaux et les commissions des droits de la personne veillent scrupuleusement à ce que la liberté d'expression soit protégée et préservée.

Si importante soit-elle, la liberté d'expression n'est pas absolue. D'ailleurs, aucun droit n'est absolu. Selon la *Déclaration de Vienne* adoptée par les Nations Unies en 1993 :

> *Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance*[3].

Liberté, égalité et dignité pour tous les citoyens du monde, telle est la finalité intrinsèque de tous les droits de la personne. C'est pourquoi la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, texte fondateur de ces droits à l'ère moderne, proclame en ouverture que :

> *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.*

[3] *Déclaration et programme d'action de Vienne*, document adopté à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993.

La conception moderne des droits est celle d'une matrice de droits et libertés qui se renforcent mutuellement les uns les autres pour former un système solide et durable de protection des droits de la personne.

Ces droits ne sont pas organisés selon une hiérarchie[4], où certains seraient plus importants que d'autres. Ils concourent tous ensemble à un même but.

Les droits de la personne sont parfois en conflit. En pareil cas, il appartient au législateur et aux tribunaux de trouver un juste équilibre pour garantir au mieux les droits de la personne et les libertés de tous les citoyens. Ce principe est inscrit à l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* :

> *La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.*

Le pouvoir des mots

Les mots et les idées sont doués de pouvoir. Très largement positif de nature, ce pouvoir peut aussi être utilisé pour saper la démocratie et la liberté. Un des arguments classiques en faveur d'une liberté d'expression absolue pose en principe que, dans le combat des idées, les bonnes l'emportent inévitablement sur les mauvaises. Bien que les bonnes idées finissent par triompher des mauvaises la plupart du temps, l'histoire nous enseigne que ce n'est pas toujours le cas.

La propagande haineuse sur Internet

[Traduction] *Les prodiges de l'Internet sont ternis par des centaines de sites Web sites qui vomissent leur haine. Avec le Net, les semeurs de haine peuvent maintenant entrer dans la chambre à coucher de n'importe quel enfant ayant un ordinateur domestique. Leurs sites sont souvent trompeurs. Beaucoup tentent de dissimuler leur message sous un vernis de respectabilité. Ils recourent à la manipulation et au mensonge pour que leurs idées semblent presque raisonnables.*

Extrait du site Web du projet Teaching Tolerance, du Southern Poverty Law Centre. Voir www.tolerance.org (site uniquement en anglais).

[4] Dans l'affaire *Dagenais* de 1993, la Cour suprême a reconnu ce principe relativement à la *Charte* : « Il faut se garder d'adopter une conception hiérarchique qui donne préséance à certains droits au détriment d'autres droits, tant dans l'interprétation de la *Charte* que dans l'élaboration de la common law. Lorsque les droits de deux individus sont en conflit, [...] les principes de la *Charte* commandent un équilibre qui respecte pleinement l'importance des deux catégories de droits. » *Dagenais c. Société Radio-Canada*, 1994 CanLII 39 (C.S.C.)

Les propos haineux peuvent porter préjudice. Ils peuvent isoler et marginaliser nos concitoyens, non pas en raison de ce qu'ils ont dit ou fait, mais uniquement sur la base de caractéristiques personnelles, comme l'origine ethnique, la religion, la race ou l'orientation sexuelle. Ceux qui sont les cibles de l'expression haineuse sont rarement des personnes fortes et sûres d'elles-mêmes. Plus souvent qu'autrement, la haine est dirigée vers des personnes déjà vulnérables en raison de la discrimination, de l'intolérance et des préjudices qui ont marqué leur passé. La propagande haineuse combine les insécurités que beaucoup ressentent déjà, minant ainsi la confiance en soi et le sentiment d'appartenance à la communauté.

L'égalité

L'engagement du Canada envers l'égalité est au centre du débat sur la liberté d'expression et le droit à la protection contre la haine. Tout comme l'alinéa 2*b*) de la *Charte* est essentiel pour comprendre ce qui fait de nous des Canadiens, il en va de même de l'article 15, qui garantit l'égalité de tous devant la loi, et de l'article 27, qui prescrit que toute interprétation de la *Charte* doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

Dans l'arrêt *Taylor*[5] de la Cour suprême du Canada, le juge en chef Brian Dickson concluait :

> *La propagande haineuse représente une menace grave pour la société. Elle porte atteinte à la dignité et à l'estime de soi des membres du groupe cible et, d'une façon plus générale, contribue à semer la discorde entre différents groupes raciaux, culturels et religieux, minant ainsi la tolérance et l'ouverture d'esprit qui doivent fleurir dans une société multiculturelle vouée à la réalisation de l'égalité*[6].

En rabaissant « la dignité et l'estime de soi des groupes cibles », l'expression extrême de la haine nie aux membres de ces groupes l'égalité devant leurs pairs et devant la loi. Dans l'arrêt *Keegstra*, la Cour suprême a fait sienne la proposition selon laquelle « ... *la fomentation publique et délibérée de la haine collective est qualifiée à juste tire de pratique inégalitaire...*[7] ».

Lorsque la Cour suprême du Canada a confirmé, en 1990, la constitutionnalité de l'article 13, elle l'a fait en partie parce qu'elle en était venue à la conclusion que l'expression extrême de la haine apportait peu aux valeurs canadiennes fondamentales qui sont essentielles à la démocratie.

> *Le fait que les valeurs de l'égalité et du multiculturalisme sont consacrées aux art. 15 et 27 de la Charte met davantage en relief l'importance de l'objectif*

[5] *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892, 13 décembre 1990.
[6] *Taylor*.
[7] *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, 13 décembre 1990.

visé par le législateur fédéral quand il a adopté le par. 13(1). Il se dégage de ces dispositions de la Charte que, parmi les principes directeurs de l'analyse fondée sur l'article premier, figurent notamment le respect de la dignité et de l'égalité de l'individu et la reconnaissance que la conception qu'on se fait de soi-même peut dépendre dans une large mesure de l'appartenance à un groupe culturel particulier. Comme le préjudice découlant de la propagande haineuse va à l'encontre de ces principes fondamentaux inhérents à la Charte, l'importance de prendre des mesures en vue de limiter les effets pernicieux de cette propagande est évidente[8].

… je suis d'avis que la propagande haineuse apporte peu aux aspirations des Canadiens ou du Canada, que ce soit dans la recherche de la vérité, dans la promotion de l'épanouissement personnel ou dans la protection et le développement d'une démocratie dynamique qui accepte et encourage la participation de tous[9].

Le droit international

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme protègent soigneusement la liberté d'expression tout en limitant les formes les plus extrêmes de discours. L'article 19 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* prévoit que :

> *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.*

La *Déclaration* précise, par ailleurs, au paragraphe 29(2), que l'exercice de tout droit doit être compatible avec la protection des autres droits :

> *Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.*

Le paragraphe 19(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après le « PIRDCP »)[10] s'appuie sur les principes de la Déclaration en mentionnant que :

> *Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute*

[8, 9] *Taylor*.

[10] Le Canada a ratifié le PIRDCP en 1976 et la *Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* en 1981. Dans un cas comme dans l'autre, le Canada n'a pas formulé de réserves à l'égard des dispositions ci-haut mentionnées.

espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

De plus, le paragraphe 3 du même article prévoit que :

> *L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :*
>
> > *a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;*
> >
> > *b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.*

Enfin, l'article 20 oblige tous les États parties au Pacte à adopter des mesures législatives pour protéger leurs citoyens contre toute incitation à la haine et à la discrimination :

> *20(2) Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi*[11].

De même, l'article 4 de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (ci-après la « CIEDR ») engage explicitement les États à adopter des mesures actives pour combattre la haine et la discrimination raciales :

> *Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination…*

En exécution de ces obligations internationales, la plupart des démocraties occidentales imposent des limites légales au discours haineux.

---

[11] En 1983, John Ross Taylor a déposé auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, organisme chargé de surveiller l'application du PIRDCP, une plainte alléguant que l'article 13 de la *Loi* constituait une violation de la liberté d'expression garantie par l'article 19. Le Comité a conclu que l'article 13, conformément à l'article 19, interdit le type d'expression visé au paragraphe 20(2) :
« ... les opinions que M. Taylor. cherche à diffuser par téléphone constituent nettement une incitation à la haine raciale ou religieuse, que le Canada est tenu d'interdire en vertu du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte ». *Taylor et Western Guard Party c. Canada*, Communication n° 104/1981, Rapport du Comité des droits de l'homme, 38 U.N. GAOR, Supp. n° 40 (A/38/40) 246 (1983).

PARTIE II : *LE CODE CRIMINEL ET LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE*

Le Parlement a inclus, aussi bien dans le *Code criminel* canadien que dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), des dispositions visant à protéger ceux qui sont sujets de haine. L'objet et la portée de ces deux lois diffèrent, et chacune comporte des défis intrinsèques pour lutter efficacement contre la propagande haineuse. Le présent chapitre donne un aperçu factuel, contextuel et historique du système actuel.

Le *Code criminel*

Le rapport de 1966 du Comité spécial de la propagande haineuse au Canada (appelé comité Cohen, du nom de son président émérite, Maxwell Cohen, doyen de faculté de droit) a jeté les bases de l'adoption du régime juridique canadien relatif à la fomentation de la haine. Le Comité a conclu que, même si la menace de propagande haineuse n'avait pas encore atteint des proportions alarmantes, elle nécessitait une intervention publique :

> *… les Canadiens, membres de groupes identifiables au Canada, ont le droit de jouir des libertés et des privilèges des citoyens canadiens, protégés contre toute propagande de haine odieuse et méthodique.*
>
> *Dans une société démocratique, la liberté de parole n'implique pas le droit de diffamation. Le nombre des organismes visés ou des individus atteints n'est pas un critère : en dernière analyse, dans une société libre, on ne saurait prétendre que le problème est résolu en simplifiant les données et en affirmant que les assaillants et leurs victimes sont peu nombreux.*
>
> *Ce qui compte, c'est que la malveillance et la brutalité naissantes, inhérentes à la propagande haineuse, doivent préoccuper la nation. Même peu nombreux, les individus et les groupes qui propagent la haine au Canada constituent un danger évident et actuel au bon fonctionnement d'une démocratie…*
>
> *La collectivité canadienne a le devoir, et non seulement le droit, de se protéger contre l'effet corrosif d'une propagande qui sape la confiance mutuelle indispensable aux différents groupes d'une société pluraliste*[12].

[12] *Rapport soumis au ministre de la Justice par le Comité spécial de la propagande haineuse au Canada,* 1966.

Le rapport du comité Cohen a mené aux modifications apportées au *Code criminel* en 1970 concernant l'incitation au génocide et à la haine, leur fomentation et la diffusion de propagande haineuse :

- L'article 318 interdit de préconiser ou de fomenter un génocide contre un « groupe identifiable », à savoir toute section du public qui se différencie des autres par la couleur, la race, la religion, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle;

- Le paragraphe 319(1) interdit, par la communication de déclarations en un endroit public, d'inciter à la haine contre un « groupe identifiable », lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix;

- Le paragraphe 319(2) interdit, par la communication de déclarations autrement que dans une conversation privée, de fomenter volontairement la haine contre un « groupe identifiable »;

- L'article 320.1 permet à un juge d'émettre, sur requête, un mandat autorisant la saisie de documents qu'il croit contenir de la propagande haineuse ou d'ordonner la fermeture d'un site Web sur lequel sont affichés des documents qu'il croit correspondre à cette définition.

Le lecteur trouvera à l'Annexe B le texte intégral de ces dispositions législatives.

Le fait de préconiser ou de fomenter le génocide (article 318) constitue une infraction criminelle passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans. Le fait d'inciter à la haine et le fait de fomenter volontairement la haine (article 319) sont des infractions mixtes passibles d'un emprisonnement de deux ans par acte d'accusation et d'un emprisonnement maximal de six mois et/ou d'une amende maximale de 2 000 $ sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Autres dispositions législatives relatives à la propagande haineuse

Outre le *Code criminel* et la LCDP, un certain nombre de dispositions législatives fédérales traitent de la propagande haineuse et des activités motivées par la haine. Ce sont :

- la *Loi sur les douanes* qui interdit l'importation de propagande haineuse;
- le règlement de Postes Canada sur l'utilisation du courrier pour diffuser de la propagande haineuse;
- le règlement du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur le langage offensant.

L'article 13 de la LCDP

À la fin des années 1970, le Parlement a commencé à étudier des propositions visant l'adoption d'une loi fédérale des droits de la personne. Pendant les débats, des préoccupations ont été soulevées quant aux insuffisances du *Code criminel* pour faire face à de nouvelles manifestations de la propagande haineuse.

La source immédiate de ces inquiétudes était la campagne de propagande haineuse menée par John Ross Taylor à Toronto. M. Taylor, un sympathisant nazi impénitent, distribuait aux passants des cartes les invitant à composer un numéro de téléphone pour entendre un message préenregistré. Voici un exemple des messages odieux qui ont été diffusés (et jugés plus tard en violation de l'article 13) :

> *Lorsque de larges populations de race différente se mêlent dans toutes les phases de leurs contacts quotidiens, le mélange des races ou le croisement entre les races est inévitable. Une guerre atomique entraînant une destruction presque complète est préférable au mélange des races, car celui- ci cause la destruction permanente des valeurs les plus élevées de chaque race, alors que la guerre atomique, elle, laisse des survivants qui, quelque réduit que soit leur nombre, peuvent reconstruire. Mais une société de races croisées est perdue à jamais*[13].

En réponse aux préoccupations soulevées au sujet de l'affaire *Taylor*, le Parlement a adopté l'article 13. Depuis, la seule modification de fond apportée à cet article a été faite en 2001 dans la *Loi antiterroriste*, adoptée dans la foulée des événements tragiques du 11 septembre 2001. Cette modification est venue préciser que l'article 13 s'appliquait à la haine sur Internet ainsi qu'à la communication téléphonique de messages haineux, ce qui était son objectif initial[14]. Cet article est ainsi libellé :

> *13(1) Constitue un acte discriminatoire le fait, pour une personne ou un groupe de personnes agissant d'un commun accord, d'utiliser ou de faire utiliser un téléphone de façon répétée en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement pour aborder ou faire aborder des questions susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris des personnes appartenant à un groupe identifiable sur la base des critères énoncés à l'article 3.*

---

[13] *Smith et Lodge c. Western Guard Party (Taylor J.R.)*, Tribunal canadien des droits de la personne, 1979.

[14] Cette modification figurait dans le projet de loi C-36, *Loi antiterroriste*, sanctionnée le 18 décembre 2001.

13(2) Il demeure entendu que le paragraphe (1) s'applique à l'utilisation d'un ordinateur, d'un ensemble d'ordinateurs connectés ou reliés les uns aux autres, notamment d'Internet, ou de tout autre moyen de communication semblable mais qu'il ne s'applique pas dans les cas où les services d'une entreprise de radiodiffusion sont utilisés.

13(3) Pour l'application du présent article, le propriétaire ou exploitant d'une entreprise de télécommunication ne commet pas un acte discriminatoire du seul fait que des tiers ont utilisé ses installations pour aborder des questions visées au paragraphe (1).

La compétence unique de la Commission

La sphère de compétence de la Commission s'étend uniquement aux matières de compétence fédérale énumérées à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Parlement a pu adopter l'article 13 parce que les télécommunications, y compris le réseau téléphonique et Internet, sont réglementées par le gouvernement fédéral.

Certaines provinces ont adopté, en matière de droits de la personne, des dispositions qui interdisent la diffusion de propagande haineuse par des moyens relevant de leur compétence, comme la publication de journaux. Les plaintes visées par ces dispositions sont étudiées par les commissions et tribunaux respectifs de ces provinces.

Certains observateurs parlent de « l'article 13 » pour désigner n'importe quelle disposition législative ayant trait à la propagande haineuse. Cette désignation est à la fois inexacte et trompeuse. Les commissions fédérale et provinciales, et leurs lois respectives, sont indépendantes les unes des autres.

La jurisprudence relative à l'article 13

Les tribunaux canadiens, dont la Cour suprême, ont statué que l'article 13 avait été adopté pour un motif valable et qu'il est constitutionnel. Les tribunaux reconnaissent que la protection de la liberté d'expression en vertu de la *Charte* — tout comme sa protection en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme — est assujettie à des limites raisonnables de façon à protéger les individus et les groupes contre les messages haineux auxquels ils pourraient être exposés.

La première plainte instruite par le Tribunal canadien des droits de la personne concernait le message cité plus haut et d'autres messages semblables enregistrés et diffusés par John Ross Taylor. Le Tribunal a conclu que les mis en cause avaient contrevenu à la LCDP et leur a ordonné de cesser d'exploiter la ligne téléphonique[15]. L'affaire a été renvoyée devant la Cour

[15] *Smith et Lodge c. Western Guard Party (Taylor J.R.).*

suprême, mais entre-temps la *Charte canadienne des droits et libertés* avait été adoptée. Dans son appel devant la Cour suprême, Taylor a soutenu que l'article 13 le privait de sa liberté d'expression, garantie par l'alinéa 2*b*) de la *Charte*.

La Cour a statué[16] que, même si l'article 13 portait atteinte à la liberté d'expression, cette atteinte pouvait se justifier en vertu de l'article 1 de la *Charte* selon lequel les droits énoncés dans celle-ci *« ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique[17]. »*

Puis, la Cour a souligné que l'article ne visait que les formes les plus extrêmes d'expression et non celles qu'on pourrait considérer comme simplement offensantes :

> *En somme, les termes employés au par. 13(1) de la* Loi canadienne sur les droits de la personne *n'englobent que l'expression qui donne naissance au mal que l'on vise à éliminer et ils établissent une norme de conduite suffisamment précise pour empêcher le résultat inacceptable que serait la paralysie de l'activité expressive. De plus, tant que le Tribunal des droits de la personne demeurera bien conscient de l'objet du par. 13(1) et tiendra compte de la nature à la fois virulente et extrême des sentiments évoqués par les termes "haine" et "mépris", il y a peu de danger qu'une opinion subjective quant au caractère offensant vienne se substituer à la véritable signification du paragraphe en cause[18].*

Les définitions de la « haine » et du « mépris » adoptées par la Cour suprême font ressortir la nature extrême des types de messages visés par l'article 13 :

> *Le terme "hatred" connote un ensemble d'émotions et de sentiments comportant une malice extrême envers une autre personne ou un autre groupe de personnes. Quand on dit qu'on "hait" quelqu'un, c'est que l'on ne trouve aucune qualité qui rachète ses défauts...*
>
> *Par contraste, "contempt" est un terme qui suggère le processus mental consistant à "regarder quelqu'un de haut" ou à le traiter comme inférieur. La définition du dictionnaire invoquée dans l'affaire Taylor […] rend bien cette idée, car on y trouve les mots "despised" (dédaigné), "dishonour" (déshonneur) ou "disgrace" (disgrâce)[19].*

---

[16] *Taylor.*

[17] Les sept juges ont convenu qu'il était constitutionnellement possible d'imposer des restrictions à la liberté d'expression dans le but de combattre l'intolérance, mais trois d'entre eux ont jugé l'article 13 trop vague pour accomplir cet objectif et qu'en conséquence, dans sa portée, il risquait de s'étendre par inadvertance aux propos non répréhensibles. Ils auraient donc invalidé la disposition.

[18, 19] *Taylor.*

La Cour suprême a ajouté : « Dans le contexte du par. 13(1), les termes “haine [ou] mépris” ne visent que des émotions exceptionnellement fortes et profondes de détestation se traduisant par des calomnies et la diffamation [de] nature à la fois virulente et extrême…[20] ».

La Cour a interprété l’objectif du Parlement en disant qu’il ne limitait que les formes les plus extrêmes d’expression et qu’il laissait intactes toutes les autres formes d’expression. Elle a aussi statué que non seulement une telle limitation étroite était compatible avec la *Charte*, mais qu’elle était nécessaire pour assurer le bien-être de la société canadienne.

Dans tous les cas où ils sont appelés à déterminer si un message donné constitue de la haine ou du mépris au sens de l’article 13 de la *Loi*, la Commission et le Tribunal appliquent rigoureusement l’analyse et les définitions de la Cour suprême dans l’affaire *Taylor*. C’est ce qu’on appelle parfois le “critère Taylor”.

L’approche américaine

Le Premier Amendement de la Constitution des États-Unis garantit la liberté de parole.

La jurisprudence des tribunaux américains, y compris la Cour suprême des États-Unis, limite sérieusement toute restriction à la liberté de parole, y compris la propagande ou les propos haineux. La législation américaine réglemente uniquement les « appels à la violence » (“fighting words”), qui véhiculent des menaces de violence précises et imminentes.

Comme en témoignent les affaires *Keegstra et Taylor*, la Cour suprême du Canada a adopté une approche différente. Dans un article signé de sa plume, le juge Russell Juriansz, de la Cour d’appel de l’Ontario, examine l’approche américaine en matière de propagande haineuse par rapport à celle adoptée par d’autres pays, dont le Canada, et conclut :

> *Il semble que la position américaine est en train de devenir une position minoritaire, tandis que le Canada se rallie à un nouveau consensus global en émergence qui accueille favorablement l’imposition de certaines restrictions à la liberté d’expression jugées souhaitables et nécessaires.*

Russell Juriansz, « La lutte contre la haine et la préservation de la liberté d’expression : où faut-il établir la ligne de démarcation? », *La haine sur Internet*, Thèmes canadiens, printemps 2006.

La jurisprudence relative au *Code criminel*

En 1990, la Cour suprême a rendu sa décision dans l’affaire *Keegstra*[21] le même jour que dans l’affaire *Taylor*. Cette décision abordait la constitutionnalité des dispositions du *Code criminel* relatives à la fomentation délibérée de la haine.

[20] *Taylor.*

[21] *R. c. Keegstra*

Professeur au niveau secondaire, Keegstra enseignait qu'il existait une conspiration juive à l'échelle mondiale. Il décrivait les juifs à ses élèves comme des gens « perfides », « subversifs », « sadiques », « cupides », « avides de pouvoir » et « infanticides ». Il enseignait que les juifs cherchaient à détruire la Chrétienté et qu'ils étaient responsables de l'anarchie, du chaos, des guerres et des révolutions. Il a été accusé et reconnu coupable de fomenter délibérément la haine, en vertu du paragraphe 319(2) du *Code criminel*.

Tout comme Taylor, Keegstra a tenté de faire annuler sa condamnation au motif que le paragraphe 319(2) constituait une limite inacceptable à sa liberté d'expression, en vertu de l'alinéa 2*b)* de la *Charte*. S'appuyant sur une analyse très semblable à celle de l'affaire *Taylor*, bien que dans un contexte criminel, la Cour suprême a statué que, même si le paragraphe 319(2) limitait l'alinéa 2*b*) de la *Charte*, il s'agissait d'une limitation raisonnable en vertu de l'article 1 :

> *Le paragraphe 319(2) du Code constitue une limite raisonnable imposée à la liberté d'expression. L'objectif visé par le législateur de prévenir le mal causé par la propagande haineuse est d'une importance suffisante pour justifier la suppression d'une liberté garantie par la Constitution. Le législateur a reconnu le préjudice réel pouvant découler de la propagande haineuse et, cherchant à empêcher que des membres d'un groupe cible en souffrent et à réduire la tension — et peut-être même la violence — raciale, ethnique et religieuse au Canada, a décidé d'éliminer la fomentation volontaire de la haine contre des groupes identifiables. L'objectif du Parlement est appuyé non seulement par les travaux de nombreux groupes d'étude, mais aussi par notre connaissance historique collective des effets potentiellement catastrophiques de la fomentation de la haine. Qui plus est, l'engagement international d'éliminer la propagande haineuse ainsi que l'engagement envers l'égalité et le multiculturalisme manifesté par le Canada dans les art. 15 et 27 de la Charte étayent fortement l'importance de cet objectif*[22].

[22] *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697.

Processus en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

La Commission et le Tribunal ne sont que deux des nombreux décideurs administratifs chargés de statuer sur des questions de droit et de réglementation. Les commissions et tribunaux administratifs sont un élément essentiel du système de justice des démocraties occidentales, et elles s'appuient sur une jurisprudence et un ensemble de lois séculaires. Comme le faisait remarquer la Cour suprême : « Au Canada, [les commissions administratives] font partie intégrante de la vie quotidienne. Les commissions, de même que les fonctions qu'elles remplissent, sont légion[23]. »

La Commission et le Tribunal, comme leurs pendants provinciaux, visent à offrir une solution de rechange aux cours de justice pour régler les plaintes concernant les droits de la personne, en proposant un mode de règlement des différends moins litigieux et davantage axé sur l'aspect réparateur. Comme il est dit dans l'énoncé de son objet, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* vise à promouvoir et à protéger l'égalité et la dignité :

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

Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne

Un des principaux rôles de la Commission est celui d'un organisme d'examen chargé de recevoir des plaintes, de les analyser et de déterminer s'il y a lieu de les rejeter ou de les renvoyer au Tribunal. C'est le Tribunal, et non la Commission, qui statue sur le bien-fondé d'une cause après en avoir examiné les éléments de preuve pertinents à l'occasion d'une audience.

---

[23] *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)* [1992] R.C.S. 623.

Toute personne qui a des raisons de croire qu'il y a eu violation de la LCDP peut déposer une plainte auprès de la Commission[24].

Cette dernière amorce alors un processus qui comporte généralement trois étapes. La médiation est proposée aux parties tout au long du processus décrit ci-dessous pour leur permettre de régler leur différend.

Étape 1 : Décision de statuer ou non sur la plainte

La première étape consiste à déterminer si la Commission devrait « statuer » ou non sur la plainte.

Si la Commission décide de ne pas statuer sur la plainte, c'est qu'elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de faire enquête parce que :

- le plaignant n'a pas tenté de résoudre la plainte au moyen d'un grief ou d'un autre mécanisme;
- la plainte n'est pas de la compétence de la Commission;
- la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;
- la plainte n'a pas été déposée dans le délai prescrit dans la LCDP[25].

Si la Commission décide de ne pas statuer sur une plainte, elle ne prend aucune autre mesure, sauf d'en aviser les parties.

Si aucune des conditions susmentionnées ne s'applique, la Commission est tenue par la loi et la jurisprudence de statuer sur la plainte.

Étape 2 : Enquête

Si la plainte est acceptée, la Commission en confie l'étude à un enquêteur. Celui-ci en fait un examen approfondi et objectif, dans le cadre duquel il rencontre les intéressés et invite le plaignant et le mis en cause à soumettre des observations.

Suivant son enquête, l'enquêteur rédige un rapport, dont il envoie copie au plaignant et au mis en cause qui sont de nouveau invités à soumettre des observations par écrit.

---

[24] Pour tous renseignements sur la façon de déposer une plainte, voir la section intitulée *Règlement des différends* sur le site Web de la Commission à l'adresse www.ccdp-chrc.gc.ca.

[25] Normalement, la plainte doit être déposée dans un délai d'un an suivant la discrimination alléguée.

Étape 3 : Examen par la Commission

Les commissaires[26] qui étudient le dossier reçoivent une copie de la plainte, du rapport d'enquête et de toutes les observations faites par les parties. Aucune audience n'est tenue. En s'appuyant sur ces documents, sur la loi et sur la jurisprudence, la Commission décide alors :

- soit de soumettre la plainte à la conciliation;
- soit de la rejeter;
- ou encore de la renvoyer devant le Tribunal[27].

Environ 13,5 % de l'ensemble des plaintes, tous motifs confondus, sont renvoyées au Tribunal. De celles-là, environ 60 % sont réglées avant audition par une médiation dirigée par le Tribunal, ce qui signifie qu'environ cinq plaintes sur cent sont soumises à une audition formelle.

Rôle du Tribunal canadien des droits de la personne

Le Tribunal a été établi pour instruire les plaintes que lui renvoie la Commission.

On a souvent l'impression que le Tribunal et la Commission ne forment qu'une seule et même entité, mais c'est là une erreur. Le Tribunal est un organisme distinct et indépendant, sans lien financier, administratif ou autre avec la Commission.

Lorsqu'une plainte est renvoyée devant le Tribunal pour y être instruite, le seul document qui lui est soumis est le formulaire de plainte original. De cette façon, le Tribunal n'est ni influencé ni lié par les conclusions de l'enquête menée par la Commission. En fait, à moins que l'une des parties ne dépose le rapport d'enquête comme élément de preuve, le Tribunal ne sait pas ce que contient le rapport d'enquête[28]. Il est ainsi plus facile pour le Tribunal de rendre une décision tout à fait impartiale.

---

[26] En ce moment, la Commission se compose de la présidente et du vice-président, tous deux nommés à temps plein, et de quatre commissaires à temps partiel. Les commissaires sont nommés par le gouverneur en conseil pour des mandats d'une durée fixe, et ils ne peuvent être destitués que par un vote du Parlement.

[27] La *Loi* prévoit que la Commission renvoie une plainte devant le Tribunal lorsqu'elle estime que, « … compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci est justifié… ». Sous-alinéa 44(3)*a)*(i).

[28] Dans tous les cas, la décision de la Commission de renvoyer une plainte au Tribunal repose sur la conclusion qu'un complément d'examen par voie d'audience devant le Tribunal est justifié. La Commission ne formule pas de conclusions sur le bien-fondé de l'affaire.

Le plaignant et le mis en cause comparaissent devant le Tribunal afin d'y présenter leurs arguments. Chaque partie a le droit de demander que les documents pertinents soient produits par l'autre partie et par la Commission. Les parties peuvent faire entendre des témoins et des experts, les interroger et contre-interroger les témoins et les experts de l'autre partie.

Le rôle du Tribunal

La principale fonction du Tribunal canadien des droits de la personne est de nature juridictionnelle. Il tient des audiences formelles sur les plaintes dont il est saisi par la Commission. Il détient plusieurs des pouvoirs d'une cour de justice. Il est habilité à statuer sur des faits, à interpréter et à appliquer le droit aux faits qui lui sont soumis et à accorder les redressements appropriés. De plus, ses audiences sont structurées sensiblement de la même façon qu'un procès formel devant une cour de justice. Les parties en présence devant le tribunal présentent une preuve, font entendre et contre-interrogent des témoins, et présentent des observations sur l'application du droit aux faits. Le Tribunal ne participe pas à l'élaboration des politiques et ne mène pas ses propres enquêtes indépendantes sur les plaintes : le législateur a délibérément attribué les fonctions d'enquête et d'élaboration de politiques à un organisme différent, soit la Commission.

Cour suprême du Canada
Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone, 2003 CSC 36, par. 23 (CanLII)

La Commission peut aussi se faire partie à l'audience devant le Tribunal. Le cas échéant, elle ne représente pas le plaignant, mais formule plutôt des observations dans l'intérêt public[29]. Les membres du Tribunal sont nommés par le gouverneur en conseil. Ils doivent tous « ... avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine[30]. »

Bien qu'il n'y soit pas obligé par la LCDP, le Tribunal propose des services de médiation visant à régler les différends avant la tenue d'une audience formelle. Après avoir entendu toutes les parties, le Tribunal rend sa décision en s'appuyant sur les éléments de preuve, la loi et la jurisprudence.

Si le Tribunal conclut qu'il y a eu violation de l'article 13, il peut ordonner au mis en cause :

- de mettre fin à toute activité contraire à l'article 13 et de cesser de diffuser de la propagande haineuse sur Internet (ordonnance d'interdiction);

[29] L'article 51 de la LCDP mentionne : « En comparaissant devant le membre instructeur et en présentant ses éléments de preuve et ses observations, la Commission adopte l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public, compte tenu de la nature de la plainte. »
[30] Paragraphe 48.1(2) de la LCDP.

- de verser à une victime identifiée expressément sur un site Web une indemnité d'au plus 20 000 $ si le Tribunal conclut que les actes du mis en cause étaient délibérés ou insouciants (indemnité spéciale);

- de payer une sanction pécuniaire d'au plus 10 000 $[31].

Le Tribunal n'a pas le pouvoir d'obliger les mis en cause à présenter des excuses pour leur comportement discriminatoire.

Le Tribunal n'est pas habilité à faire emprisonner les mis en cause. Cependant, en vertu de la LCDP, les ordonnances du Tribunal équivalent à une ordonnance de la Cour fédérale. Par conséquent, les mis en cause qui omettent de se conformer à une ordonnance du Tribunal peuvent être tenus de comparaître devant la Cour fédérale pour outrage au tribunal. En pareil cas, la Cour fédérale a le pouvoir d'ordonner l'emprisonnement des personnes coupables. Au Canada, toutes les cours supérieures ont des pouvoirs semblables dans les cas d'outrage au tribunal.

Pendant les 31 années qui se sont écoulées depuis la création de la Commission, trois mis en cause, dont un depuis 2001, ont été emprisonnés par la Cour fédérale pour outrage au tribunal relativement à leur refus de se conformer à une ordonnance du Tribunal dans une cause liée à l'article 13[32]. La procédure pour outrage au tribunal n'a rien à voir avec l'affaire originale; elle vise plutôt à assurer la primauté du droit. La non-exécution d'ordonnances rendues par des tribunaux dûment constitués a pour effet de déconsidérer l'administration de la justice, de même que nos valeurs démocratiques et notre engagement envers la primauté du droit.

La LCDP ne prévoit pas l'allocation des dépens exposés par les mis en cause lorsque la plainte se trouve devant la Commission ou le Tribunal. C'est surtout parce qu'on craint que la possibilité de devoir assumer les dépens des mis en cause puisse décourager des victimes de discrimination, déjà vulnérables, de déposer une plainte.

---

[31] Le paragraphe 54(1.1) est libellé comme suit : « Il tient compte, avant d'imposer la sanction pécuniaire visée à l'alinéa (1)*c)* :

a) de la nature et de la gravité de l'acte discriminatoire ainsi que des circonstances l'entourant;

b) de la nature délibérée de l'acte, des antécédents discriminatoires de son auteur et de sa capacité de payer. »

[32] Pour déclarer quelqu'un coupable d'outrage au tribunal, il faut démontrer, hors de tout doute raisonnable, que la personne tenue de se conformer à l'ordonnance connaissait l'existence de celle-ci, que l'ordonnance était suffisamment claire et qu'il y a effectivement eu défaut de s'y conformer.

Garanties pour assurer l'équité des processus décisionnels de la Commission et du Tribunal

Les processus de décision de la Commission et du Tribunal comportent de nombreuses garanties inhérentes aux organismes administratifs et quasi judiciaires. Ces processus doivent être :

- justes et équitables sur le plan procédural[33];
- fondés en droit;
- raisonnablement fondés sur des faits.

Des règles additionnelles ont cours au Tribunal dans le but d'assurer le bon déroulement des audiences. Ainsi, les parties ont le droit :

- de recevoir un avis d'audience;
- de recevoir communication des arguments et des éléments de preuve de la partie adverse en temps opportun et de manière efficace;
- de déposer des requêtes préliminaires et interlocutoires;
- de présenter une preuve;
- de contre-interroger des témoins;
- d'avoir amplement l'occasion de se faire entendre par la présentation d'arguments verbaux.

Ces mécanismes de protection, qui sont fondés sur les principes du droit administratif, visent à s'assurer que les décisions de la Commission et du Tribunal respectent un processus reconnu, rigoureux et transparent. En est un exemple la récente décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Terry Tremaine c. Richard Warman et la Commission canadienne des droits de la personne*, où le mis en cause a présenté à la Cour une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal. La Cour a fait un examen approfondi de l'approche adoptée par le Tribunal pour régler une plainte déposée en vertu de l'article 13 de la LCDP :

> *[16] Le Tribunal a examiné chaque élément constitutif d'un acte discriminatoire interdit, selon l'article 13 de la* Loi*, et il a appliqué avec attention le droit aux*

[33] Ainsi, les parties à une plainte doivent être informées du contenu de la plainte déposée contre elles et se voir accorder une juste possibilité d'y répondre afin d'avoir une occasion valable d'être entendues par un décideur impartial.

faits […] Le Tribunal a mené une analyse détaillée des sens des termes "haine" et "mépris" et il a examiné avec attention la preuve des nombreux messages affichés par M. Tremaine. Le Tribunal a noté que les messages affichés avaient un caractère extrémiste et violent et il a conclu que ces messages pourraient offrir aux lecteurs des raisons d'être suspicieux envers les minorités et de les haïr. Il faut aussi noter que lorsqu'il a rendu sa décision, le Tribunal a fait attention d'établir un équilibre entre la liberté d'expression de M. Tremaine et le droit à l'égalité de toutes les personnes. Ultimement, le Tribunal a correctement appliqué les facteurs pertinents à la preuve en l'espèce, lorsqu'il a tiré sa conclusion sur la violation de l'article 13. La décision n'était pas déraisonnable[34].

Contrôle judiciaire

Sur requête de l'une ou l'autre partie à une plainte, toutes les décisions de la Commission et du Tribunal peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire de la Cour fédérale du Canada et, sur autorisation, de la Cour suprême du Canada. On peut ainsi s'assurer que les parties à une plainte mécontentes d'une décision de la Commission ou du Tribunal disposent d'un moyen de soumettre la décision à l'examen d'une cour de justice.

Statistiques sur les plaintes en vertu de l'article 13

La Commission et le Tribunal ont toujours appliqué le raisonnement suivi dans l'affaire *Taylor* pour statuer sur les plaintes déposées en vertu de l'article 13. Dans son rapport indépendant, le Pr Moon a confirmé que les plaintes renvoyées au Tribunal par la Commission se limitaient aux « formes les plus extrêmes et haineuses d'expressions discriminatoires. »

D'un point de vue objectif, les messages haineux contestés qui ont été examinés par le Tribunal ne peuvent, en aucun cas, être considérés comme simplement offensants et controversés. Ils sont haineux et extrêmes, et c'est également la conclusion à laquelle en est venu le Tribunal. Le lecteur trouvera à l'Annexe C des extraits de quelques-unes de ces décisions.

L'approche prudente dictée par les tribunaux découle des données sur les plaintes déposées en vertu de l'article 13 depuis que la haine sur Internet s'est ajoutée au domaine de compétence de la Commission en 2001 :

- 72 plaintes ont été déposées et acceptées en vertu de l'article 13 :
    - 66 plaintes ont été classées;
    - 6 sont encore sous enquête ou en attente d'une audience ou d'une décision du Tribunal;

[34] *Tremaine c. Warman*, paragraphe 16.

- 74 % des plaintes (soit 49) déposées en vertu de l'article 13 ont été classées sans que l'affaire aille au Tribunal;

- 26 % des plaintes (soit 17) déposées en vertu de l'article 13 ont été acheminées au Tribunal pour décision finale.

Plaintes classées : Article 13* De 2001 à ce jour				
Non renvoyées devant le Tribunal**	**Règlements approuvés*****	**Accueillies par le Tribunal**	**Rejetées par le Tribunal**	**Total**
38	11	16	1	66
57,5 %	16 %	24 %	1,5 %	100 %

** Une plainte est considérée comme « classée » une fois que la Commission a pris une décision définitive sur la suite à y donner.*

*** Comprend les plaintes rejetées, les plaintes retirées, les plaintes sans suite (p. ex. parce que la situation a été corrigée au moyen d'un règlement privé entre les parties) et les plaintes irrecevables en vertu de l'article 41.*

**** Comprend les ententes conclues pendant l'enquête ou au Tribunal.*

Réparations accordées par le Tribunal

- Ordonnances de cesser et de s'abstenir : Sur les 17 affaires qu'il a jugées depuis 2001, le Tribunal a émis une ordonnance de cesser et de s'abstenir relativement à 16 d'entre elles.

- Indemnités spéciales accordées : Des indemnités spéciales allant de 1 000 à 15 000 $ ont été accordées, dans quatre causes, à des personnes identifiées dans des sites Web.

- Sanctions pécuniaires imposées : Dans 12 affaires, le Tribunal a imposé des sanctions pécuniaires allant de 1 000 à 8 000 $ aux mis en cause.

Processus en vertu du *Code criminel*

Lorsque des allégations d'infraction aux dispositions du *Code criminel* sont formulées en matière de propagande haineuse, les enquêtes sont menées par des services de police et les poursuites sont engagées par des procureurs provinciaux de la Couronne[35]. Certains corps de police municipaux ont mis sur pied des unités spécialisées pour lutter contre les crimes

[35] Étant donné que l'administration du droit pénal est essentiellement du ressort des provinces et territoires, le procureur général du Canada et les procureurs du gouvernement fédéral ne jouent aucun rôle dans les poursuites en vertu du *Code criminel*.

motivés par la haine et les préjugés. Dans la plupart des localités, les enquêtes sur les plaintes en matière haineuse sont cependant menées par des agents de police non spécialisés dans ce domaine du droit[36]. La police communique les résultats de son enquête à des procureurs de la Couronne. Ceux-ci peuvent décider de ne pas engager de poursuites s'ils jugent qu'il n'y a pas d'espoir raisonnable de condamnation.

Dans la plupart des causes criminelles, le procureur de la Couronne affecté à l'affaire décide seul s'il va intenter des poursuites. Cependant, les articles 318 et 319 du *Code* prévoient une étape supplémentaire : le procureur général de la province ou du territoire concerné doit donner son consentement avant que des poursuites puissent être engagées[37]. Si le procureur général donne son consentement, un procès criminel commence. Les décisions du tribunal de première instance peuvent être portées en appel devant les cours d'appel compétentes et, en dernier ressort, devant la Cour suprême du Canada.

Le *Code criminel* est de nature punitive. Il met l'accent sur le caractère répréhensible de l'acte commis par l'accusé[38]. À ce titre, la norme de preuve en matière pénale est la preuve au-delà de tout doute raisonnable. La Couronne doit prouver au-delà de tout doute raisonnable que non seulement l'acte criminel a bien eu lieu (*actus reus*), mais qu'il a été commis dans une intention criminelle (*mens rea*). Il s'agit de la norme de preuve la plus élevée en matière de droit, et elle traduit la gravité d'une condamnation criminelle.

Par contre, la norme de preuve applicable dans la plupart des autres domaines du droit, y compris les droits de la personne et le droit constitutionnel, est celle de la prépondérance des probabilités, à savoir que, selon la preuve, il est plus probable qu'improbable qu'un événement soit survenu.

---

[36] En Ontario, il y a 58 services de police municipaux, en plus de la Police provinciale de l'Ontario. Or, seulement douze de ces services ont un ou plusieurs agents spécialisés dans les enquêtes ayant trait à la haine. Ces agents ont principalement pour rôle d'apprendre à leurs collègues à reconnaître les marques distinctives des groupes haineux ou à prendre conscience que certaines activités pourraient présenter une composante haineuse. Les douze services en question ne tiennent pas de statistiques à ce sujet. Cependant, un spécialiste des crimes haineux d'un des « cinq meilleurs » services policiers, ayant servi deux ans et demi dans ce rôle, nous a confié qu'il n'avait transmis que six cas à la Couronne pour examen, et qu'aucun de ces cas n'avait reçu l'approbation de la Couronne afin d'être envoyé au procureur général afin qu'il donne son consentement.

[37] D'autres dispositions du *Code criminel* exigent que le procureur général donne également son consentement dans les affaires criminelles qui concernent un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou le rapt d'un enfant en l'absence d'une ordonnance de garde.

[38] Le comité Cohen a indiqué que la criminalisation d'une activité est la plus forte condamnation que la société peut attribuer à cette activité. Il a écrit qu'aucune loi civile ne peut créer une norme morale égale à celle qu'impose le droit pénal. La criminalisation de la propagande haineuse reflète bien cette condamnation.

Les accusations et les poursuites en vertu des dispositions du *Code criminel* concernant des crimes haineux sont relativement rares. Pendant la plus récente période pour laquelle des statistiques ont été publiées, soit de 1994-1995 à 2006-2007, il y a eu 44 affaires qui ont mené à 11 condamnations.

Il y a eu deux condamnations d'individu, en vertu de l'article 319, pour affichage de propagande haineuse sur Internet[39].

Affaires criminelles 1994-1995 à 2006-2007						
	Affaires[40]	**Verdict de culpabilité**	**Acquittement**	**Suspension / Retrait**	**Autre décision**	**Taux de condamnation**
Article 318	2	1	0	0	1	50 %
Article 319	42	10	0	27	5	24 %

Source : *Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes*, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, 2009.

Différences entre le *Code criminel* et la LCDP

Lorsque le Parlement a adopté l'article 13, c'était à titre de solution de rechange aux dispositions du *Code criminel* relatives à la haine, qui avaient été promulguées plusieurs années auparavant. Il souhaitait que l'article 13 complète le *Code criminel*, en parallèle avec lui, plutôt que de lui faire concurrence. Tel qu'il a été mentionné plus haut, il est aussi important de souligner les différences entre les deux lois quant à leur champ d'application. Les dispositions du *Code criminel* portent sur la fomentation volontaire de la haine dans un endroit public et sur l'encouragement au génocide. Aucune limitation n'est établie quant au mode de communication utilisé. Par contre, la compétence de la Commission en vertu de la LCDP est limitée à la transmission répétée de messages haineux par l'intermédiaire d'une entreprise de télécommunications réglementée par le Parlement.

[39] En septembre 2006, Reni Santana-Reis (connu précédemment sous le nom de Reinhard Gustav Mueller) a été condamné à 16 mois de prison par un tribunal de l'Alberta. En février 2008, la Cour suprême de la Colombie-Britannique, à Prince George, a condamné Keith Francis William Noble, 32 ans, à six mois de prison et à trois ans de probation.
[40] Une « affaire » peut comporter une ou plusieurs accusations contre un accusé.

Dans les affaires *Taylor* et *Keegstra*, la Cour suprême a souligné les différences entre les deux lois et en quoi elles se complètent. Dans l'affaire *Taylor*, le juge en chef a écrit :

> *[…] Il est essentiel […] de reconnaître qu'en tant qu'outil expressément conçu pour empêcher la propagation des préjugés et pour favoriser la tolérance et l'égalité au sein de la collectivité, la* Loi canadienne sur les droits de la personne *diffère nettement du* Code criminel. *La législation sur les droits de la personne, et en particulier le par. 13(1), n'a pas pour objet de faire exercer contre une personne fautive le plein pouvoir de l'État dans le but de lui infliger un châtiment. Au contraire, les dispositions des lois sur les droits de la personne tendent plutôt, en règle générale, à éviter ce genre d'affrontement en permettent* [sic] *autant que possible un règlement par voie de conciliation et, lorsqu'il y a discrimination, en prévoyant des redressements destinés davantage à indemniser la victime*[41].

Dans l'affaire *Keegstra*, la juge Beverley McLachlin a développé les différences entre les deux approches, notant les graves conséquences d'un procès criminel comparativement aux conséquences importantes, quoique différentes, d'une procédure en matière de droits de la personne.

> *La gravité de la peine d'emprisonnement que peut entraîner une déclaration de culpabilité se passe de commentaires. En outre, l'effet paralysant des interdictions frappant l'expression est le plus prononcé lorsqu'on recourt au droit criminel pour les imposer. C'est en effet cet aspect de la loi plus que tout autre que cherche à éviter le citoyen ordinaire, respectueux des lois. […]*
>
> *Finalement, on peut soutenir que le droit criminel commande une plus grande précision que, par exemple, la législation en matière de droits de la personne, et ce, en raison de la nature différente des procédures dans les deux cas. Les conséquences de l'allégation d'une violation du par. 319(2) du* Code criminel *sont directes et extrêmement graves. Dans le processus suivi dans le domaine des droits de la personne, le tribunal jouit d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer quels messages ou quelles conduites devraient être interdits et il peut, dans son ordonnance en préciser davantage la nature, tout cela avant que le contrevenant ne subisse quelque conséquence*[42].

Le tableau qui suit illustre les principales différences entre le *Code criminel* et la LCDP en ce qui concerne la fomentation de la haine. Il montre comment les deux systèmes ont été conçus pour répondre à des besoins différents, mais complémentaires.

---

[41] *Taylor.*
[42] *Keegstra.*

Principales différences entre le *Code criminel* et la LCDP		
	Code criminel	**LCDP**
Objectif	Punitif : met l'accent sur l'intention du contrevenant	Réparatrice : met l'accent sur les conséquences de la discrimination et sur la protection et l'indemnisation de la victime de discrimination
Infraction / Acte discriminatoire	Les dispositions du *Code criminel* interdisent de préconiser ou de fomenter le génocide, d'inciter publiquement à la haine lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix, ou de fomenter volontairement la haine contre un groupe identifiable.	L'article 13 de la *Loi* interdit les messages haineux transmis par téléphone ou par Internet et qui sont susceptibles d'exposer une personne ou un groupe à la haine ou au mépris, selon un motif de distinction illicite.
Parties	Les parties à l'instance sont la Couronne et l'accusé.	Les parties à l'instance sont le plaignant et le mis en cause. La Commission peut être là dans l'intérêt public, mais elle ne représente pas le plaignant.
Conduite de l'affaire	La Couronne intente des poursuites devant un juge. À moins que la Couronne ne retire les accusations, ou à moins d'une transaction pénale, l'affaire est toujours entendue dans le cadre d'un procès.	La Commission n'engage pas de « poursuites », pas plus qu'elle ne représente le plaignant contre le mis en cause. Elle sert plutôt d'organisme d'examen pour le Tribunal. Une fois l'affaire renvoyée au Tribunal, la Commission peut décider de participer à l'audience pour représenter l'intérêt public. Dans 74 % des dossiers de propagande haineuse, la plainte ne se rend pas au Tribunal.
Engagement d'une procédure	La police enquête sur les allégations, et le procureur provincial engage des poursuites. Pour formuler une accusation, il faut le consentement du procureur général.	Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu violation de l'article 13 de la *Loi*, peut déposer une plainte. Cependant, la plainte ne peut être instruite devant le Tribunal que si la Commission la soumet à celui-ci.
Audience	Toute accusation criminelle est entendue par une cour de justice.	Les plaintes en vertu de la LCDP sont entendues par un tribunal administratif, une fois que toutes les autres avenues de règlement ou de médiation ont été explorées. Bien que structuré et conforme aux règles de justice naturelle, le processus, comme dans tous les cas de procédure administrative, est beaucoup moins formel et n'exige pas de retenir les services d'un avocat.

Norme de preuve	Hors de tout doute raisonnable.	Prépondérance des probabilités.
Sanction / Réparation	L'accusé peut être condamné à une sanction pécuniaire ou à une peine d'emprisonnement.	L'acte discriminatoire du mis en cause peut faire l'objet d'une ordonnance de cesser et de s'abstenir. Aucune indemnité financière n'est accordée, à moins qu'une victime ne soit nommément désignée dans la propagande haineuse et qu'il y ait preuve d'un comportement inconsidéré et délibéré (maximum de 20 000 $). En outre, on peut imposer une sanction pécuniaire d'au plus 10 000 $, payable au receveur général du Canada. En pareil cas, on tiendra compte de divers facteurs comme l'intention, la gravité des actes commis et la capacité de payer de l'intéressé.

Modèle canadien

Un grand nombre de démocraties occidentales ont, à l'instar du Canada, adopté des lois criminalisant la propagande haineuse. Ces lois s'accompagnent souvent d'activités et de programmes gouvernementaux et de la société civile qui encouragent la compréhension entre les divers groupes et qui visent à combattre l'intolérance, les préjugés et la discrimination.

Le Canada semble se distinguer en ce sens que la LCDP prévoit une approche juridique à caractère non pénal pour intervenir spécifiquement dans les cas de transmission de propagande haineuse par voie électronique de manière polyvalente et souple. La professeure Jane Bailey, de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, a souligné que l'approche canadienne est perçue comme un modèle dans sa façon de lutter contre la propagande haineuse sur Internet :

> [Traduction] *L'article 13 positionne le Canada au premier rang des États démocratiques pour s'attaquer à la propagande haineuse en la considérant comme une pratique axée sur l'inégalité, un mécanisme visant à perpétuer des mythes, des stéréotypes et des appels à la violence qui sont fondamentalement incompatibles avec l'objectif de permettre à tous les membres de la société d'atteindre leur plein potentiel et de vivre leur vie comme ils l'entendent, sans égard à des caractéristiques personnelles comme la race, la religion et l'identité sexuelle*[43].

[43] Jane Bailey, « Democracy suffers when equality is threatened », *Ottawa Citizen*, 11 décembre 2008, p. A15.

PARTIE IV : LA HAINE SUR INTERNET

Internet est un outil puissant pour bâtir des communautés composées de personnes ayant des affinités. Rien d'étonnant, donc, que les semeurs de haine eurent tôt fait de commencer à s'en servir. Ils n'ont plus à distribuer des pamphlets haineux à l'intersection de deux rues, il leur suffit de les placer aux « intersections électroniques » d'Internet.

Avant même l'ère d'Internet, M. Ernst Zundel, qui menait ses activités à partir de Toronto, était déjà reconnu comme l'un des éditeurs les plus prolifiques de propagande haineuse du monde. Il a rapidement commencé à utiliser le réseau Internet et y a créé le « Zundelsite » dès le milieu des années 1990. L'autoroute électronique avait déclassé le répondeur téléphonique.

Les opposants aux activités de M. Zundel se sont vite demandé si l'article 13 pouvait s'avérer un moyen efficace pour lutter contre la nouvelle forme de propagande haineuse sur Internet, puisqu'il avait servi à contester la ligne téléphonique que M. Taylor utilisait pour diffuser ses messages haineux. À l'époque, la plupart des gens se connectaient à Internet à l'aide de leur ligne téléphonique. On a donc fait valoir qu'Internet constituait une forme de communication téléphonique à répétition qui était assujettie par le fait même à la disposition de la LCDP relative aux messages haineux.

En janvier 2002, le Tribunal a statué que l'article 13 s'appliquait à Internet, et que le matériel affiché par M. Zundel[44] constituait de la propagande haineuse au sens de cet article. Le Tribunal lui a donc ordonné de cesser de diffuser les messages interdits[45]. Juste avant que le Tribunal rende sa décision, en décembre 2001, le Parlement a modifié la LCDP de sorte que l'article 13 s'appliquait dorénavant aux messages transmis par Internet[46]. L'article 13 est alors passé à l'ère d'Internet.

La modification de 2001 constituait un élargissement logique de la *Loi* en fonction des progrès technologiques. Toutefois, il faut comprendre qu'Internet n'a rien d'un répondeur téléphonique. Ce fait a eu des conséquences importantes aussi bien sur l'application de l'article 13 que sur la perception qu'on en a.

---

[44] M. Zundel a déménagé aux États-Unis avant que la décision du Tribunal puisse être exécutée. Le gouvernement américain l'a cependant déporté au Canada pour avoir contrevenu à ses lois sur l'immigration. Le Canada l'a à son tour déporté dans son pays d'origine, l'Allemagne, après avoir établi que sa présence en sol canadien constituait une menace à la sécurité nationale. En ce moment, il purge une peine de prison en Allemagne où une loi criminalise le fait de nier l'Holocauste.

[45] *Citron c. Zundel*, Tribunal canadien des droits de la personne (2002).

[46] Cette modification découlait d'une recommandation du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, présidé par M. Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême.

De par sa nature, un répondeur téléphonique est facile à trouver. Il s'agit d'un objet qu'on peut débrancher. On peut facilement identifier son propriétaire. En outre, il est fort probable que la « diffusion de messages haineux » soit limitée sur une période donnée.

Internet est un réseau en constante évolution qui n'a pas de frontières. Le contenu affiché dans un site Web en provenance du Canada peut rapidement se retrouver dans d'autres sites Web ailleurs dans le monde. Un site Web qui est hébergé aujourd'hui au Canada peut être déménagé demain hors de la compétence canadienne.

Internet a permis la convergence de nombreux modes d'expression. De nos jours, on trouve facilement de tout sur la Toile : des blogues, des sites Web, des émissions de télévision et de radio, des journaux, des magazines, des livres, de la musique. À peu de frais, tout le monde peut devenir un éditeur, un diffuseur d'émissions de télévision ou de radio, ou un leader d'opinion — bref, un participant à la nouvelle grande tribune électronique.

Cette convergence a élargi la portée de l'article 13. Auparavant, cet article visait un type d'activités particulières et ponctuelles, mais il concerne maintenant un éventail beaucoup plus large d'activités. Les documents imprimés l'illustrent bien. L'article 13 ne s'applique pas aux publications imprimées, mais lorsqu'une telle publication est affichée sur Internet, elle entre dans le champ de compétence de la Commission.

La modification qui a permis d'assujettir Internet à l'article 13 a donné lieu récemment à une affaire mettant en cause les médias grand public — l'affaire *Congrès islamique canadien c. Rogers Communications*. Le Congrès a déposé une plainte selon laquelle un article de Mark Steyn publié dans la version Web du magazine *Maclean's* exposait les membres de la communauté musulmane à la haine et au mépris aux termes de l'article 13. La Commission a analysé la plainte, comme l'exige la loi. Elle a établi que certains passages de l'article de M. Steyn étaient formulés dans des termes forts, colorés, choisis pour provoquer les discussions et susceptibles de nourrir la polémique, mais qu'ils ne dépassaient pas la limite fixée par la Cour suprême concernant la haine et le mépris. La Commission a rejeté la plainte après avoir statué qu'il n'était pas nécessaire de demander au Tribunal d'instruire l'affaire[47]. La Commission a rempli le mandat que lui confère la loi puisqu'elle a reçu et traité la plainte, puis a rendu sa décision. Toutefois, de nombreuses personnes qui avaient une perception erronée du rôle de la Commission ont critiqué cette dernière pour le simple fait d'avoir accepté la plainte au départ.

[47] La même plainte avait été rejetée aussi par la Commission ontarienne des droits de la personne qui avait déterminé qu'elle n'était pas de sa compétence, de même que par le tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique qui avait tenu une audience.

Pour certains, la possibilité que des médias grand public soient mis en cause dans des plaintes déposées à la Commission ne cadre pas avec l'engagement du Canada à garantir la liberté de la presse, laquelle est expressément protégée en vertu de l'alinéa 2*b*) de la *Charte* à titre d'élément essentiel de la liberté d'expression. Toutefois, comme nous l'avons clairement expliqué plus tôt, la liberté de la presse n'est pas une valeur absolue et ne peut pas s'appliquer sans égards aux autres droits et libertés. La règle de droit s'applique à tous et à toutes.

Deux options ont été proposées, c'est-à-dire :

- se fier intégralement au *Code criminel* pour lutter contre la propagande haineuse, comme le suggérait le Pr Moon dans sa principale recommandation;

- maintenir l'approche mixte consistant à appliquer la LCDP et le *Code criminel* selon les circonstances.

Ces deux grandes options ont été au centre du débat public, des commentaires journalistiques et des observations soumises à la Commission. Pour chacune d'elles, on a fait des suggestions intéressantes visant des modifications législatives et des améliorations d'ordre administratif qui auraient pour résultat une efficacité accrue.

La Commission en est arrivée à la conclusion que, malgré ses défauts, l'approche mixte a donné de bons résultats et qu'elle peut en donner encore dans les années à venir.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de conserver des dispositions relatives à la propagande haineuse sur Internet tant dans le *Code criminel* canadien que dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

L'approche mixte permet de disposer de deux outils distincts pour lutter contre la propagande haineuse sur Internet :

- Premièrement, le droit pénal, pour remédier aux situations où une personne qui affiche de la propagande haineuse sur Internet le fait dans une intention criminelle, si bien qu'elle mérite d'être punie au moyen d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement. Le *Code criminel* représente le mécanisme le plus sévère qu'on puisse utiliser pour tout problème de société. Sa nécessité est indéniable. Cependant, les poursuites, l'emprisonnement et la réprobation sociale qui peuvent aller de pair avec le système de justice pénale ne sont pas nécessaires dans toutes les situations.

- Deuxièmement, la législation sur les droits de la personne, pour remédier aux situations où une personne qui affiche ce type de propagande sur Internet n'a peut-être pas une intention aussi évidente, mais dont la nature extrême des messages à caractère haineux et leurs conséquences justifient qu'ils soient supprimés, peu importe la culpabilité morale de cette personne.

La Commission se préoccupe de la nature mouvante de l'incitation à la haine, particulièrement de la propagande haineuse sur Internet. La Commission sait aussi que certaines personnes critiquent la manière dont elle statue sur les plaintes déposées en vertu de l'article 13. Aussi bien le *Code criminel* que la LCDP pourraient être modifiés pour les adapter à la réalité d'aujourd'hui. Dans la présente section, la Commission formule ses observations et recommandations.

Modifications recommandées à l'article 13

Dans les observations soumises à la Commission et dans le débat public en général, des suggestions constructives ont été formulées sur les modifications à apporter à l'article 13 dans le but de maintenir son efficacité dans les cas extrêmes de propagande haineuse.

Dans les pages suivantes, la Commission présente un aperçu des principaux points soulevés et formule ses recommandations quant aux mesures à prendre.

Définitions de la « haine » et du « mépris »

La LCDP ne propose aucune définition de la « haine » et du « mépris ». Certaines personnes ont fait valoir que cette lacune a permis le dépôt et l'instruction, en vertu de l'article 13, de plaintes qui n'étaient pas fondées.

Comme nous l'avons déjà dit, la Cour suprême du Canada a adopté une définition restrictive de ces termes, limitant ainsi l'application de l'article 13 aux formes les plus extrêmes de propagande haineuse. Cependant, cette information n'est pas écrite noir sur blanc dans la LCDP. Or, l'efficacité d'une loi repose sur sa clarté. La LCDP devrait énoncer clairement que l'article 13 s'applique uniquement aux propos virulents et extrêmes donnant à entendre qu'une personne est dépourvue d'une quelconque qualité qui puisse l'élever au rang d'être humain en raison de son appartenance à une race, un sexe, une religion ou un autre groupe protégé.

En formulant sa deuxième solution (c'est à dire de conserver l'article 13), le Pr Moon recommande de modifier la LCDP afin d'y ajouter la même définition du mot « haine » qu'il propose pour le *Code criminel*, laquelle exigerait un lien direct avec la violence. Selon la Commission, le fait d'exiger un lien avec la violence risquerait de trop restreindre la portée tant de l'article 13 que du *Code criminel* (voir la rubrique Définition du terme « haine » dans la section intitulée « Remarques concernant le *Code criminel* »).

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y ajouter une définition légale des termes « haine » et « mépris » conforme à celle utilisée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Taylor*.

D'ici à ce que la LCDP soit modifiée s'il y a lieu, la Commission a l'intention de publier une politique ou des lignes directrices dans un langage simple afin de préciser son interprétation des mots clés de l'article 13 au moment d'examiner les plaintes.

Aucune obligation de prouver l'intention

Parce qu'il n'y a pas de disposition relative à l'intention dans l'article 13, certaines personnes s'inquiètent de la possibilité que des plaintes soient déposées contre des gens qui n'avaient pas l'intention de faire de la propagande haineuse, mais qui, dans certains cas, avaient plutôt l'intention d'y faire la lutte. La Commission est d'avis que cette préoccupation est exagérée. Par exemple, certains ont prétendu qu'une universitaire pourrait faire l'objet d'une plainte pour avoir rédigé sa thèse sur le négationnisme en l'illustrant d'exemples de messages niant l'Holocauste. Cependant, même si l'intention n'est pas au nombre des critères prévus par la législation sur les droits de la personne, il sera toujours pertinent de tenir compte du contexte dans lequel les propos prétendument haineux ont été diffusés. La Commission tient compte systématiquement du contexte dans lequel un message prétendument haineux a été diffusé; par conséquent, si elle recevait une plainte comme celle donnée en exemple, elle la rejetterait.

Allocation des dépens

Certains s'inquiètent du fait qu'un fardeau financier trop lourd est imposé aux mis en cause qui font l'objet d'une plainte. Même si la plainte est rejetée, les mis en cause doivent assumer les coûts de leur défense. La LCDP ne permet pas d'allouer des dépens.

Pendant une enquête de la Commission, ni le mis en cause ni le plaignant ne sont tenus d'avoir un avocat pour les représenter. Le processus est simple. La LCDP exige que la Commission nomme des enquêteurs pour faire enquête sur chaque plainte recevable qui lui est soumise. Le processus d'enquête nécessite la transmission de documents aux témoins et aux parties en cause ainsi que la tenue d'entrevues avec ces personnes. À la fin de l'enquête, la Commission communique les conclusions aux parties en cause. Ces dernières peuvent soumettre leurs observations par écrit à la Commission. Les commissaires reçoivent par la suite un dossier contenant le rapport d'enquête et les observations reçues des parties dont ils se serviront pour rendre leur décision. Ils fonderont leur décision uniquement sur les documents de preuve versés au dossier; ils ne tiendront pas d'audience, et la Commission ne peut pas rendre un verdict de responsabilité.

Au Tribunal, de nombreuses personnes ressentent le besoin de se faire représenter par un avocat, mais elles n'y sont pas légalement obligées. Cependant, comme bon nombre de tribunaux administratifs et de cours de justice, le Tribunal aide les parties non représentées à préparer leur cause correctement.

Présidé par l'honorable Gérard La Forest, juge de la Cour suprême à la retraite, le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a étudié la question de l'allocation de dépens. Dans le rapport qu'il a présenté en 2000 à la ministre de la Justice, il a recommandé l'allocation de dépens seulement dans les cas où une partie se rendrait coupable d'inconduite :

> *Nous nous sommes demandé si la Loi devrait autoriser expressément le Tribunal à ordonner le paiment* [sic] *des dépens. Il ne nous semble pas opportun en général de faire payer les dépens des recours judiciaires en matière des droits de la personne découlant de la Loi. Cependant, nous croyons que la partie qui retarde délibérément l'audition d'une cause ou se rend coupable d'inconduite en cours d'instance devrait en payer les dépens*[48].

La Commission souscrit à cette recommandation.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin de permettre au Tribunal d'allouer des dépens dans des circonstances exceptionnelles s'il considère qu'une partie a abusé de ses procédures.

Possible effet paralysant et procédure de traitement des plaintes

Certaines personnes, dont le Pr Moon, s'inquiètent de la possibilité que le dépôt lui-même d'une plainte, même rejetée par la suite, paralyse la liberté d'expression, c'est-à-dire que des gens pourraient s'abstenir d'afficher du matériel sur Internet par crainte de faire l'objet d'une plainte. Il est impossible de prouver que ce genre d'effet paralysant se produit à l'heure actuelle. La Commission reconnaît néanmoins qu'il s'agit d'une hypothèse plausible[49].

[48] *Promouvoir l'égalité : une nouvelle vision*, Rapport final du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, p. 78.

[49] Un tel effet est moins probable dans le cas d'une plainte déposée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* que dans le cas d'une poursuite pénale : « l'effet paralysant des interdictions frappant l'expression est le plus prononcé lorsqu'on recourt au droit criminel pour les imposer. C'est en effet cet aspect de la loi plus que tout autre que cherche à éviter le citoyen ordinaire, respectueux des lois. » Avis de la juge McLachlin dans l'affaire *Keegstra*.

L'effet paralysant est plus susceptible de se produire si on comprend mal le rôle d'examinateur joué par la Commission et l'accent mis sur le redressement dans les travaux du Tribunal. Par exemple, on décrit souvent le processus relatif aux droits de la personne par le mot « poursuite » et son résultat par le mot « condamnation ». Ces termes impropres alimentent la fausse perception que le processus de protection des droits de la personne est de nature presque pénale. Il incombe à la Commission de mieux informer le public sur son rôle et ses processus.

Par ailleurs, le délai nécessaire pour mener à bien le processus d'examen peut contribuer à la naissance d'un effet paralysant. Compte tenu de la nécessité d'une application régulière de la loi et des stratégies modernes qui favorisent le dialogue et le règlement des cas, le traitement d'une plainte peut prendre des mois. Cela s'applique à toutes les affaires portées devant une cour ou un tribunal administratif.

Grâce au nouveau processus de triage de la Commission, toutes les plaintes, y compris les plaintes déposées en vertu de l'article 13, sont traitées le plus rapidement possible par ce qu'on détermine immédiatement le mécanisme le plus approprié pour chacune (rejet sommaire en vertu de l'article 41, médiation, enquête, etc.). Des améliorations générales au système de traitement des plaintes de la Commission ont fait passer à neuf mois le délai moyen. Un grand nombre de plaintes sont souvent traitées plus rapidement, certaines en quelques semaines.

En règle générale, les plaintes déposées en vertu de l'article 13 n'exigent pas la tenue d'une enquête de la même ampleur que les autres, bien qu'il puisse être difficile d'identifier la source d'un message envoyé par Internet et que le traitement de la plainte en soit retardé. Le plus souvent, il s'agit principalement de déterminer si les messages en cause véhiculent de la « haine » et du « mépris » conformément aux définitions utilisées dans l'arrêt *Taylor* (le « critère Taylor »). La plupart du temps, de telles émotions sautent aux yeux à la lecture des messages. Ainsi, les dossiers relatifs à l'application de l'article 13 peuvent être traités plus rapidement que les autres plaintes.

En vertu des articles 41 et 44 de la LCDP, la Commission peut, au début du processus, rejeter certaines plaintes ou refuser de statuer sans qu'une enquête soit menée. L'article 41 ne comporte toutefois pas de disposition claire permettant de rejeter les plaintes déposées en vertu de l'article 13 qui ne correspondent pas aux définitions étroites données dans l'arrêt *Taylor*. Si la LCDP était modifiée pour y ajouter une définition légale des termes « haine » et « mépris », comme le propose la recommandation 2, la Commission serait clairement en mesure de rejeter rapidement les plaintes qui ne correspondent pas aux définitions établies, puisqu'elles ne relèveraient pas de sa compétence en vertu de l'alinéa 41(1)*c)*. Par ailleurs, puisqu'il importe de minimiser tout effet paralysant sur la liberté d'expression, il serait peut-être dans l'intérêt du public que la Commission puisse invoquer une disposition explicite de l'article 41 pour rejeter les plaintes qui ne satisfont pas au « critère Taylor ».

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande de modifier l'article 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y ajouter une disposition permettant, au début du processus, le rejet d'une plainte déposée en vertu de l'article 13 si les messages en cause ne correspondent pas à la définition étroite des termes « haine » et « mépris ».

Poursuite des plaintes

Le Pr Moon recommande que la Commission reçoive le pouvoir exclusif de déposer des plaintes relatives à de la propagande haineuse et de poursuivre l'affaire, ce qui signifie que les individus n'auraient plus le droit de déposer une plainte dans un cas de propagande haineuse et, par le fait même, ils n'assumeraient plus le fardeau de la poursuite et de la preuve.

La Commission a déjà le pouvoir de déposer des plaintes de sa propre initiative. En fait, la plainte qui a mené à l'arrêt *Taylor* a été déposée par la Commission et d'autres parties. Ces dernières années, la Commission n'a pas utilisé ce pouvoir, mais elle n'hésiterait pas à le faire au besoin.

Tout compte fait, la Commission souhaite que les individus conservent le droit de déposer des plaintes en vertu de l'article 13.

Dépôt d'une plainte auprès de plusieurs instances

Il est extrêmement rare qu'une même plainte quant au fond soit déposée auprès de plusieurs instances. Le *forum shopping* est parfois appelé par certains « recherche de l'instance la plus favorable » ou « tourisme du libelle ». Pareil chevauchement de plaintes est inhérent à toute fédération, comme celle du Canada où l'on compte 14 instances chargées du traitement des plaintes relatives aux droits de la personne (10 provinciales, 3 territoriales et une autre à l'échelon fédéral).

La Commission convient qu'il n'est ni productif ni juste qu'un mis en cause soit obligé de se défendre auprès de plusieurs instances relativement à la même plainte quant au fond.

L'alinéa 27(1)*c)* de la LCDP prévoit déjà que la Commission :

> *[...] se tient en liaison étroite avec les organismes ou les autorités provinciales de même nature pour favoriser l'adoption de lignes de conduite communes et éviter les conflits dans l'instruction des plaintes en cas de chevauchement de compétence.*

Conformément à son mandat, la Commission a amorcé des discussions avec ses homologues provinciaux et territoriaux, par l'entremise de leur regroupement, l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne. Ces discussions visent à trouver une solution au problème du chevauchement des poursuites.

Sanctions

Le paragraphe 54(1) de la LCDP prévoit que des amendes d'au plus 10 000 $ peuvent être imposées aux contrevenants à l'article 13. Depuis 2001, le Tribunal a ordonné des sanctions dans 11 affaires. La LCDP ne renferme aucune autre disposition prévoyant des sanctions pécuniaires en cas de discrimination. Il en est ainsi parce qu'on a voulu que la législation sur les droits de la personne soit réparatrice plutôt que punitive. Certains mis en cause ont contesté la disposition relative aux sanctions, en plaidant qu'elle était incompatible avec l'objet de la législation sur les droits de la personne. Selon la Commission, cette disposition a difficilement sa place dans le système de protection des droits de la personne et elle devrait être abrogée.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande d'abroger la disposition sur les sanctions pécuniaires inscrite à l'alinéa 54(1)*c)* de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Remarques concernant le *Code criminel*

L'application efficace du *Code criminel* est essentielle dans le cadre de l'approche mixte recommandée dans le présent rapport. Certaines personnes, dont le Pr Moon, ont suggéré des modifications qui pourraient être apportées au *Code criminel* pour le rendre plus efficace. Comme le *Code criminel* ne relève pas de sa compétence, la Commission ne recommandera pas de modifications précises. Cependant, puisque le *Code criminel* renferme des dispositions relatives à la propagande haineuse qui influent sur la protection des droits de la personne, la Commission se permet de formuler quelques remarques sur des questions importantes.

Obligation de prouver l'intention hors de tout doute raisonnable

L'obligation de fournir des preuves hors de tout doute raisonnable est un principe fondamental du droit pénal. Or, cette obligation est particulièrement difficile à remplir lorsque des accusations de propagande haineuse sont déposées en vertu du *Code criminel*.

Par exemple, lorsqu'elle a récemment rendu son jugement dans l'affaire *Her Majesty the Queen v. David Ahenakew*[50], la cour a conclu que l'accusé ne pouvait pas être condamné parce que la preuve hors de tout doute raisonnable n'avait pu être faite quant à son intention d'inciter à la haine contre les juifs, et ce, même s'il avait fait des déclarations publiques qualifiées de révoltantes, dégoûtantes et fausses par la cour.

La difficulté de prouver l'intention pourrait servir à expliquer le faible nombre d'affaires soumises aux tribunaux et le nombre encore plus faible de ces affaires où les mis en cause ont été condamnés.

Cependant, l'intention n'est pas un critère pertinent dans le contexte des lois sur les droits de la personne qui mettent l'accent sur les messages eux-mêmes et leurs répercussions sur les personnes visées. En couplant la LCDP et le *Code criminel*, on obtient toute la latitude voulue pour traiter les plaintes lorsque l'intention n'est pas malveillante ou lorsqu'on ne peut faire la preuve hors de tout doute raisonnable qu'elle l'était.

Définition du terme « haine »

Dans son rapport, le Pr Moon recommande d'adopter une définition plus étroite du terme « haine » dans le *Code criminel*. Il recommande notamment dans son rapport que le discours haineux « doit se limiter aux formes d'expression qui préconisent ou justifient la violence, ou qui contiennent des menaces de violence[51]. »

Dans les arrêts *Keegstra* et *Taylor*, la Cour suprême a adopté une définition étroite de la haine :

> *[…] j'estime que le mot « haine » désigne une émotion à la fois intense et extrême qui est clairement associée à la calomnie et à la détestation. […]*
>
> > *"[TRADUCTION] Le mot « haine » n'a pas une connotation anodine. Fomenter la haine c'est insuffler à autrui la détestation, l'inimitié, le mauvais vouloir et la malveillance. De toute évidence, l'expression doit aller très loin pour remplir les exigences de la définition du [par. 319(2)]."* [citant l'arrêt *Andrews*]
>
> *La haine suppose la destruction et il s'ensuit que la haine contre des groupes identifiables se nourrit de l'insensibilité, du sectarisme et de la destruction tant du groupe cible que des valeurs propres à notre société. La haine prise dans ce sens représente une émotion très extrême à laquelle la raison est étrangère;*

[50] Cour provinciale de la Saskatchewan, 23 février 2009.

[51] Rapport Moon.

> *une émotion qui, si elle est dirigée contre les membres d'un groupe identifiable, implique que ces personnes doivent être méprisées, dédaignées, maltraitées et vilipendées, et ce, à cause de leur appartenance à ce groupe*[52].

La nouvelle définition proposée par le Pr Moon est plus étroite que celle adoptée par la Cour suprême puisqu'elle ne s'appliquerait qu'à la propagande clairement liées à la violence. Cependant, il serait intéressant de savoir si cette définition étroite de la haine aurait changé quoi que ce soit dans l'affaire *Keegstra*. Comme nous l'avons mentionné, M. Keegstra enseignait qu'il existait une conspiration démoniaque et infâme menée par les juifs à l'échelle mondiale. La Cour a toutefois statué que M. Keegstra n'avait pas menacé les juifs et n'avait pas eu l'intention de provoquer de violence à leur égard. D'après la définition plus étroite proposée, M. Keegstra n'aurait peut-être pas été condamné.

La Commission s'inquiète du risque que la définition étroite proposée par le Pr Moon limite indûment la possibilité d'intenter des poursuites lorsque des formes extrêmes d'expression de la haine sont utilisées, comme dans le cas de M. Keegstra.

Obligation d'obtenir le consentement du procureur général

L'obligation d'obtenir le consentement du procureur général a probablement été prévue dans le *Code criminel* pour empêcher les poursuites frivoles. Des services policiers et des procureurs s'inquiètent toutefois de la possibilité que cette obligation entrave indûment le dépôt de poursuites. Le Pr Moon a également exprimé ses préoccupations à cet égard.

Le Pr Moon recommande que cette question soit étudiée plus à fond et que l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général soit supprimée du *Code criminel* s'il s'avère qu'elle constitue un obstacle aux poursuites dans les cas graves de propagande haineuse. La Commission souscrit à cette approche.

Suppression du moyen de défense fondé sur la vérité

En vertu du *Code criminel*, le délit de propagande haineuse est assorti d'un moyen de défense fondé sur la vérité. Le Pr Moon recommande de supprimer ce moyen de défense. Selon lui, de la propagande haineuse suggérant qu'une personne est dépourvue d'une quelconque qualité susceptible de racheter ses défauts en raison de son appartenance à une race, un sexe ou une religion ne peut être que faux, et la justice ne devrait donc jamais donner aux semeurs de haine une tribune leur permettant d'utiliser cet argument lors d'un procès criminel. À cet égard, le Pr Moon est d'accord avec Mark Freiman, ancien procureur général adjoint de

[52] *Keegstra*.

l'Ontario, qui donne les raisons pour lesquelles la propagation de la haine contre un groupe entier ne peut jamais dire la vérité :

> *Les individus peuvent bien mériter la haine et le mépris, mais cela est toujours basé sur ce qu'eux, en tant qu'individus, font. Voilà pourquoi la diffamation a besoin d'une défense de vérité. Si les allégations contre un individu sont vraies, cet individu peut très bien mériter la haine et le mépris, peu importe la race, la religion, les croyances, le sexe ou l'orientation sexuelle de la personne. Les termes diffamatoires sont donc, selon le libellé de la loi sur la diffamation, « justifiés ».*
>
> *Mais la propagande haineuse assigne le blâme pour des actions néfastes réelles ou imaginées,* ***non pas aux individus, mais à un ou plusieurs groupes identifiables auxquels les individus peuvent appartenir***[53] *(c'est nous qui soulignons).*

Puisque cette question a été soulevée de nouveau depuis la rédaction de la première version du texte de loi, le Parlement souhaiterait sans doute délibérer sur la pertinence du moyen de défense fondé sur la vérité.

Efforts coordonnés des services policiers et des procureurs de la Couronne

Dans son rapport, le Pr Moon formule des recommandations sur la façon dont les services policiers et les procureurs de la Couronne provinciaux devraient coordonner leurs efforts pour protéger la population canadienne contre la propagande haineuse. Relativement peu d'autorités compétentes ont mis en place des escouades policières spécialisées en crimes haineux ou emploient des procureurs de la Couronne possédant des connaissances poussées dans cet aspect du droit. Pourtant, dans les provinces où des équipes de ce genre ont été mises sur pied, l'initiative a porté des fruits[54]. Le Pr Moon recommande aussi d'avoir davantage recours à l'article 320 du *Code criminel*, lequel permet d'ordonner la suppression de matériel haineux dans un ordinateur.

La Commission suggère que ces idées soient étudiées par les autorités compétentes.

[53] Mark Freiman, « *Poursuites contre la propagande haineuse sur Internet* », dans *La haine sur Internet*, Thèmes canadiens, printemps 2006.
[54] Myron Claridge, « *Le Code criminel et la haine : Une démarche axée sur le droit pénal pour combattre la haine* », dans *La haine sur Internet*, Thèmes canadiens, printemps 2006.

Quelle que soit l'approche que le Parlement adoptera, elle sera plus fructueuse si elle est mise en oeuvre dans le cadre d'une stratégie exhaustive visant à s'attaquer à la question complexe des activités motivées par la haine.

La société civile et le gouvernement sont responsables de s'assurer que les Canadiennes et les Canadiens sont traités avec tout le respect et avec toute la dignité auxquels ils ont droit, sans être confrontés à des messages électroniques qui les exposent à la haine ou au mépris en raison de leur race, de leur orientation sexuelle ou d'autres motifs. Si l'on convient que la réponse appropriée à un mauvais discours est un bon discours, il est approprié que le gouvernement et la société facilitent à toutes les victimes les recours contre de tels mauvais discours, et s'assurent que les individus et les organismes répondent de leurs actes.

Plusieurs mécanismes déjà en place permettent aux citoyens de tenir les individus et les organismes responsables de ce qu'ils écrivent ou diffusent. Il est possible de développer encore davantage ces mécanismes et de les renforcer, mais il se peut aussi que d'autres mécanismes similaires soient nécessaires pour lutter contre la propagande haineuse dans les médias électroniques.

Conseils de presse

De nombreux journaux canadiens adhèrent volontairement à des conseils de presse[55]. Ces conseils constituent un mécanisme de règlement pour les lecteurs qui portent plainte pour manquement à la déontologie ou pour comportement injuste de la part de la presse. En règle générale, ils sont composés de représentants de la presse, dont des journalistes et des rédacteurs professionnels, et de membres du public représentant le lectorat. Un conseil de presse qui donne raison à un plaignant peut seulement obliger le journal mis en cause à publier sa décision.

[55]Pour obtenir de plus amples renseignements sur les travaux des conseils de presse, consultez le site Web du Conseil de presse du Québec à l'adresse http://www.conseildepresse.qc.ca.

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications a effectué une étude approfondie des nouveaux médias au Canada. Dans son Rapport final sur les médias d'information canadiens de juin 2006, le Comité a soutenu que les conseils de presse à adhésion volontaire jouent un rôle important :

> *Les conseils de presse sont un élément important du système canadien de diffusion des nouvelles et de l'information et ils peuvent grandement contribuer à la qualité du journalisme au Canada.*

Il n'existe aucun pendant aux conseils de presse pour les plaintes relatives au matériel affiché uniquement sur Internet. Cela dit, au moins un conseil, le Conseil de presse du Québec, a établi que son code de déontologie s'appliquait aussi aux journalistes qui publient des textes en ligne[56].

Les conseils de presse constituent une forme d'auto-réglementation volontaire des médias. La Commission suggère que les organisations concernées se servent des conseils de presse à adhésion volontaire.

Radiodiffusion

Le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR) est une organisation non gouvernementale indépendante mise sur pied par l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR). Il a pour mandat d'appliquer les normes établies par ses membres, à savoir les radiodiffuseurs privés du Canada[57].

Le CCNR statue sur les plaintes déposées par des téléspectateurs et détermine si les radiodiffuseurs respectent le *Code de déontologie de l'ACR*, lequel stipule ce qui suit :

> *Reconnaissant que tous et chacun* [sic] *ont droit à la reconnaissance complète et égale de leurs mérites et de jouir de certains droits et libertés fondamentaux, les radiotélédiffuseurs doivent veiller à ce que leur programmation ne referme pas de contenu ou de commentaires abusifs ou indûment discriminatoires quant à la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial ou le handicap physique ou mental*[58].

---

[56] Conseil de presse du Québec, *Droits et responsabilités de la presse*, 3e édition, 2003, p. 9.
[57] La Société Radio-Canada n'est pas membre du CCNR ni de l'ACR, mais le Bureau de l'ombudsman de la SRC reçoit les plaintes du public.
[58] Article 2 du *Code de déontologie de l'Association canadienne des radiodiffuseurs* administré par le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (et révisé en juin 2002).

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a également des responsabilités en ce qui a trait au contenu des émissions de radio et de télévision[59]. En vertu de l'article 5 du Règlement sur la télédiffusion de 1987[60] :

> *Il est interdit au titulaire de diffuser :*
> *[…]*
> *b) des propos offensants ou des images offensantes qui, pris dans leur contexte, risquent d'exposer une personne ou un groupe ou une classe de personnes à la haine ou au mépris pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale […].*

Des dispositions semblables figurent dans les règlements régissant les chaînes de télévision spécialisées et de radio.

Le CRTC statue sur les plaintes d'infraction à l'article 5 et peut ordonner aux radiodiffuseurs de prendre des mesures correctives. Dans les cas extrêmes, le CRTC peut révoquer ou modifier une licence si un radiodiffuseur enfreint les règlements.

Fournisseurs d'accès Internet

Les fournisseurs d'accès Internet jouent un rôle important d'auto-réglementation en matière de propos préjudiciables ou haineux sur Internet. Les représentants de cette industrie, comme l'Association canadienne des fournisseurs Internet, soutiennent depuis longtemps des mesures destinées à faire en sorte qu'Internet soit un service sûr d'information et de divertissement pour leur clientèle. Par exemple, l'Association a largement contribué à mettre en place des mesures d'appui au travail des services policiers en matière de lutte contre la pornographie infantile sur Internet.

Les fournisseurs d'accès Internet ont adopté des politiques d'utilisation acceptable qui font partie des modalités d'utilisation de leurs services. Une personne qui contrevient à une telle politique s'expose à la suspension ou à l'interruption des services de son fournisseur. Voici un extrait des règles d'utilisation acceptable de Bell Sympatico :

> *Il vous est interdit d'utiliser votre service pour conduire d'activités* [sic] *qui incluent, sans restreindre la portée générale de ce qui suit :*
> *[…]*

[59] Dans son *Avis public radiodiffusion CRTC 1999-84*, émis en 1999, le CRTC a indiqué qu'il ne contrôlerait pas le contenu d'Internet, y compris le contenu offensant ou illégal. La CRTC a en effet conclu que les dispositions légales existantes, notamment le *Code criminel* et la LCDP, constituaient des moyens d'intervention plus efficaces dans de telles situations.

[60] *Règlement sur la télédiffusion de 1987*, DORS/87-49.

> *Le téléchargement en aval et en amont, la transmission, l'affichage, la diffusion, la dissémination, la réception, la récupération, le stockage ou toute forme de reproduction, de distribution ou tout autre moyen d'accéder à de l'information, à un logiciel ou à tout autre matériel […] qui est diffamatoire ou obscène, contient de la pornographie juvénile ou de la littérature haineuse […].*

En règle générale, les fournisseurs d'accès Internet prévoient une adresse de courriel que leurs clients peuvent utiliser pour signaler toute utilisation abusive ou inappropriée de leurs services. Ils font enquête sur ces signalements et prennent des mesures s'ils le jugent à propos. Il s'agit d'excellentes initiatives d'auto-réglementation.

Dans de nombreux pays, des services d'assistance en ligne ont été mis sur pied pour favoriser avec succès le signalement des contenus illégaux sur Internet. Une association internationale de services d'assistance sur Internet (International Association of Internet Hotlines ou INHOPE) a été fondée en 1999 dans le cadre du plan d'action *Safer Internet*, de la Commission européenne. Elle regroupe des services d'assistance d'une trentaine de pays. Ces services d'assistance devraient faire l'objet d'un examen dans le but d'élaborer un modèle d'auto-réglementation adapté à la réalité canadienne.

Le ministère fédéral de la Justice a mené des travaux de recherche et des consultations sur la marche à suivre pour instaurer au Canada un tel service afin de lutter contre la propagande haineuse sur Internet. Il s'agit d'une initiative intéressante[61].

Stratégie nationale contre la discrimination raciale

Les communautés vulnérables s'inquiètent de plus en plus de la haine et des préjugés auxquels elles doivent encore trop fréquemment faire face au sein de la société canadienne. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales ont mis en oeuvre plusieurs initiatives importantes visant à promouvoir la tolérance et la compréhension au sein de la population ainsi qu'à combattre la propagande haineuse et les préjugés, mais il faudra faire plus.

En 2005, le gouvernement du Canada a publié *Un Canada pour tous : le Plan d'action du Canada contre la discrimination raciale*[62]. Il s'agit d'un programme quinquennal doté d'un budget de

[61] Ministère de la Justice du Canada, *Composante du ministère de la Justice du Plan d'action canadien contre le racisme : Évaluation formative*, Division de l'évaluation, juin 2008 (http://www.justice.gc.ca/eng/pi/eval/rep-rap/08/capar-paccr/capar.pdf).
[62] Ministère du Patrimoine canadien, *Un Canada pour tous : le Plan d'action du Canada contre la discrimination raciale*, 2005 (http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/CH34-7-2005F.pdf).

56 millions de dollars qui vise à donner à la population canadienne des outils pour combattre l'intolérance. Son objectif est formulé de manière éloquente dans le premier paragraphe :

> *Une société libre de racisme : c'est là plus qu'une question de principe, c'est la vision que caresse le Canada. Elle permet de rassembler des gens de toute origine – ethnique, raciale et religieuse – en vue de façonner une société où les racines de chacun sont source de fierté et d'inspiration.*

Pour bâtir une société sans racisme, il faut que tous les ordres de gouvernement et la société civile y consacrent des efforts constants et en fassent une priorité permanente.

Stratégie pour une utilisation sécuritaire, prudente et responsable d'Internet

En 2002, alors que l'usage d'Internet se répandait rapidement au Canada, le gouvernement a adopté une stratégie présentée dans un document intitulé *Le contenu illégal et offensant diffusé dans Internet : stratégie canadienne pour l'utilisation sécuritaire, prudente et responsable d'Internet*. On reconnaissait dans cette stratégie que « la législation, à elle seule, ne résoudra pas les problèmes » et qu'il était nécessaire d'obtenir la collaboration d'un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens. Cinq grandes priorités y étaient énoncées :

- soutenir les initiatives qui éduquent et habilitent les utilisateurs;
- promouvoir une auto-réglementation efficace de ce secteur;
- renforcer l'application des lois dans le cyberespace;
- mettre en place des services d'assistance et des systèmes de dépôt de plaintes;
- favoriser les consultations entre le public et le secteur privé, et leurs homologues dans d'autres pays.

Malgré des retombées positives, cette stratégie n'a fait l'objet d'aucune promotion active ces dernières années. La Commission invite donc le gouvernement à envisager la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention particulière visant le contenu illégal ou offensant sur Internet, et en particulier l'incitation à la haine. Le programme « Safer Internet » de la Commission européenne est un bon exemple d'approche coordonnée pour remédier au contenu offensant ou illégal sur Internet[63].

[63] Pour de plus amples renseignements sur « Safer Internet », le programme de la Commission européenne pour rendre Internet plus sûr, consultez son site à l'adresse http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm (en anglais seulement) ou celui d'INSAFE à l'adresse http://www.saferinternet.org/ww/en/pub/insafe/index.htm.

CONCLUSION

La promotion et la protection des droits de la personne font partie intégrante des valeurs d'une société progressiste. Le vigoureux débat public sur la meilleure manière de lutter contre la propagande haineuse sur Internet est un exercice démocratique important et positif.

Les Canadiennes et les Canadiens sont très fiers d'appartenir à une société favorisant la liberté, la diversité et l'intégration. De nombreuses personnes y voient la définition de notre identité nationale. La liberté d'exprimer ses idées et ses opinions est la pierre angulaire à la fois de la démocratie et de la protection des droits de la personne.

Pays ouvert et accueillant, le Canada est reconnu dans le monde entier pour son engagement envers l'égalité, la dignité et le respect des libertés pour tous. Nous avons fait de grands progrès dans la lutte contre la discrimination et les préjugés. Pourtant, nous ne sommes pas arrivés au bout de nos peines : la discrimination existe encore au Canada. C'est la raison pour laquelle les tribunaux et les commissions des droits de la personne ont un rôle déterminant à jouer pour garantir l'égalité et protéger et promouvoir les droits humains qui servent de fondement à la société canadienne.

À l'instar de nombreux autres pays, le Canada a reconnu que les droits de la personne sont interdépendants, qu'aucun n'a préséance sur les autres et que certaines circonstances exigent de restreindre la liberté d'expression.

Le Canada et les autres pays du monde assistent à des progrès technologiques d'une rapidité sans précédent. Nos législateurs devront encore faire face à la complexité des enjeux sociaux actuels — et à l'émergence d'autres enjeux, qu'ils soient prévus ou non.

Il faut trouver une façon d'aborder le conflit de manière à atteindre un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit de vivre sans discrimination. Cette tâche incombe au Parlement et à ses institutions tels la Commission canadienne des droits de la personne, le Tribunal canadien des droits de la personne et les cours de justice. Ce dilemme doit être résolu si l'on veut que notre pays continue d'évoluer en tant que nation diversifiée, inclusive et progressiste qui accorde de l'importance au principe d'égalité pour tous.

Dans le présent Rapport spécial au Parlement, la Commission présente son analyse des enjeux liés à la propagande haineuse sur Internet et recommande :

1. de conserver des dispositions relatives à la propagande haineuse sur Internet tant dans le *Code criminel* canadien que dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;

2. de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y ajouter une définition légale des termes « haine » et « mépris » conforme à celle utilisée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Taylor*;

3. de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin de permettre au Tribunal d'allouer des dépens dans des circonstances exceptionnelles s'il considère qu'une partie a abusé de ses procédures;

4. de modifier l'article 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y ajouter une disposition permettant, au début du processus, le rejet d'une plainte déposée en vertu de l'article 13 si les messages en cause ne correspondent pas à la définition étroite des termes « haine » et « mépris »;

5. d'abroger la disposition sur les sanctions pécuniaires inscrite à l'alinéa 54(1)*c)* de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Rapport Moon : Résumé des recommandations

Extrait du *Rapport présenté à la Commission canadienne des droits de la personne concernant l'article 13 de la* Loi canadienne sur les droits de la personne *et la réglementation de la propagande haineuse sur Internet*, du Pr Richard Moon, page 1.

Le gouvernement ne devrait recourir à la censure que pour une étroite catégorie de propos extrêmes — ceux qui contiennent des menaces, ou qui préconisent ou justifient la violence contre les membres d'un groupe identifiable, même si cette violence n'est pas imminente. Il y a trop de risques à ne pas interdire les propos discriminatoires extrêmes ou radicaux, surtout lorsqu'ils circulent dans la subculture qui existe sur Internet. Cependant, on ne peut pas simplement utiliser la censure pour contrer les formes moins extrêmes de propos discriminatoires, même si elles sont préjudiciables. Pour exclure du discours public les propos stéréotypés ou diffamatoires visant les membres d'un groupe identifiable, il faudrait une intervention extraordinaire de la part de l'État, ce qui compromettrait sérieusement la volonté de la société de protéger la liberté d'expression. Étant donné que ces formes moins extrêmes de propos discriminatoires sont très répandues, il est impossible d'établir des règles claires et efficaces pour les circonscrire et les bannir. Pourtant, en raison de leur omniprésence, il est tout aussi essentiel de s'y attaquer. Il faut trouver d'autres moyens que la censure pour contrer ces propos stéréotypés ou diffamatoires à l'égard de membres d'un groupe identifiable, et pour obliger les institutions, comme les médias, à rendre des comptes lorsqu'elles diffusent de telles formes de propos discriminatoires.

Cette conception du but visé par les lois sur la propagande haineuse, c'est-à-dire la protection des membres de groupes identifiables contre les risques de violence qui peut en résulter, est plus restrictive que les motifs habituellement invoqués de protection de la dignité de l'individu et du droit de celui-ci au respect dans la société. Cependant, elle correspond peut-être davantage aux pratiques actuelles de la justice canadienne en matière de propagande haineuse, qui visent essentiellement les cas les plus extrêmes de propos haineux. En fait, parmi les quelques dossiers renvoyés par la Commission devant le Tribunal canadien des droits de la personne en vertu de l'article 13 et pour lesquels le Tribunal a conclu à la violation de la disposition, presque tous mettaient en cause des propos si extrêmes et si haineux que l'on peut les considérer comme préconisant ou justifiant la violence contre les membres d'un groupe identifiable. Toutefois, il est difficile de faire en sorte qu'une interdiction définie avec précision de la propagande haineuse qui met l'accent sur des propos associés à la violence soit liée à une loi sur les droits de la personne qui donne une définition large à la discrimination, qui met l'accent sur les conséquences de l'acte discriminatoire pour la victime plutôt que sur

l'intention ou l'inconduite de son auteur, et qui a recours à une procédure visant à réconcilier les parties et à faciliter un règlement à l'amiable de leur « différend ».

Les recommandations que j'ai élaborées dans les sections 4 et 5 du présent rapport peuvent être regroupées en trois thèmes :

1. La première recommandation est d'abroger l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de sorte que la Commission et le Tribunal canadien des droits de la personne n'aient plus à traiter de propagande haineuse, notamment celle sur Internet. La propagande haineuse doit continuer d'être interdite en vertu du *Code criminel*, mais cette interdiction doit se limiter aux formes d'expression qui préconisent ou justifient la violence, ou qui contiennent des menaces de violence. Dans leur lutte contre les propos haineux sur Internet, la police et les poursuivants doivent recourir davantage à l'article 320.1 du *Code criminel*, qui confère au juge le pouvoir d'ordonner à un fournisseur d'accès Internet de retirer la « propagande haineuse » de son ordinateur. Chaque province devrait mettre sur pied une « équipe anti-haine » composée de policiers et de procureurs généraux expérimentés pour s'occuper des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes haineux, y compris la propagande haineuse, en appliquant le *Code criminel*.

2. D'autres recommandations ont trait aux changements qui devraient être apportés à l'article 13 de la *Loi*, s'il n'est pas abrogé, afin que cet article ressemble davantage à une interdiction criminelle de la propagande haineuse. Il faudrait : i) modifier le libellé du paragraphe 13(1) pour préciser que l'interdiction vise seulement les formes d'expression discriminatoire les plus extrêmes, notamment celles qui contiennent des menaces ou qui préconisent ou justifient la violence contre les membres d'un groupe identifiable; ii) modifier le paragraphe 13(1) pour y ajouter la notion d'intention; iii) modifier la *Loi* en vue de créer une procédure distincte pour les enquêtes relatives aux plaintes en vertu de l'article 13 menées par la Commission. Selon cette nouvelle procédure, la Commission recevrait des demandes d'information de la part de particuliers ou d'associations communautaires, mais elle ne procéderait plus aux évaluations et aux enquêtes relatives aux plaintes formelles déposées par des parties privées. Elle aurait plutôt le pouvoir exclusif d'amorcer les enquêtes dans ces dossiers. Si, à la suite de l'enquête, la Commission recommandait de renvoyer le dossier devant le Tribunal, elle aurait la tâche de le défendre devant le Tribunal, ce qui éliminerait le lourd fardeau qui échoit au plaignant dans le système actuel. La Commission pourrait ainsi rejeter la « plainte » (c'est-à-dire ne pas lui donner suite) plus tôt dans le processus si elle conclut que la communication en question ne viole pas le paragraphe 13(1) et qu'elle risque de ne pas être accueillie par le Tribunal.

3. Finalement, d'autres recommandations ont trait au rôle d'intervenants non gouvernementaux dans la prévention des formes d'expression de nature haineuse ou discriminatoire. Premièrement, les principaux fournisseurs d'accès Internet devraient envisager la création d'un service téléphonique et d'un conseil consultatif pour recevoir et examiner les plaintes de propagande haineuse. Ce conseil serait formé de personnes au fait des lois sur le sujet qui donneraient leur avis sur la possibilité qu'un site Web en particulier hébergé par un

fournisseur d'accès contrevienne à l'article 13 de la *Loi* ou aux dispositions du *Code criminel* relatives à la « propagande haineuse ». Si ce conseil jugeait la plainte fondée, le fournisseur d'accès retirerait le site en invoquant l'entente de service qu'il aurait signée avec ses clients. Deuxièmement, les journaux et les magazines d'actualité devraient chercher à revitaliser leurs conseils de presse provinciaux ou régionaux (dont certains sont presque moribonds) et faire en sorte que les groupes identifiables dans leur communauté puissent porter plainte lorsqu'ils estiment avoir été mal représentés dans les grands médias écrits. S'ils n'y parviennent pas, on devrait songer à légiférer pour créer un conseil de presse national à adhésion obligatoire qui aurait le pouvoir de déterminer si un journal ou un magazine a violé les normes professionnelles et de lui ordonner de publier la décision du conseil. Les journaux ne sont pas simplement des acteurs privés dans le discours public; ils sont un élément important de la sphère publique où les affaires de la société sont discutées. Ils ont donc la responsabilité de décrire les différents groupes qui la composent de manière équitable et non discriminatoire.

Dispositions du *Code criminel* relatives à la haine

Propagande haineuse

Encouragement au génocide

318. (1) Quiconque préconise ou fomente le génocide est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

Définition de « génocide »

(2) Au présent article, «génocide » s'entend de l'un ou l'autre des actes suivants commis avec l'intention de détruire totalement ou partiellement un groupe identifiable, à savoir :

a) le fait de tuer des membres du groupe;

b) le fait de soumettre délibérément le groupe à des conditions de vie propres à entraîner sa destruction physique.

Consentement

(3) Il ne peut être engagé de poursuites pour une infraction prévue au présent article sans le consentement du procureur général.

Définition de «groupe identifiable »

(4) Au présent article, « groupe identifiable » désigne toute section du public qui se différencie des autres par la couleur, la race, la religion, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle.

L.R. (1985), ch. C-46, art. 318; 2004, ch. 14, art. 1.

Incitation publique à la haine

319. (1) Quiconque, par la communication de déclarations en un endroit public, incite à la haine contre un groupe identifiable, lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix, est coupable :

a) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans;

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Fomenter volontairement la haine

(2) Quiconque, par la communication de déclarations autrement que dans une conversation privée, fomente volontairement la haine contre un groupe identifiable est coupable :

a) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans;

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Défenses

(3) Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue au paragraphe (2) dans les cas suivants :

a) il établit que les déclarations communiquées étaient vraies;

b) il a, de bonne foi, exprimé une opinion sur un sujet religieux ou une opinion fondée sur un texte religieux auquel il croit, ou a tenté d'en établir le bien-fondé par argument;

c) les déclarations se rapportaient à une question d'intérêt public dont l'examen était fait dans l'intérêt du public et, pour des motifs raisonnables, il les croyait vraies;

d) de bonne foi, il voulait attirer l'attention, afin qu'il y soit remédié, sur des questions provoquant ou de nature à provoquer des sentiments de haine à l'égard d'un groupe identifiable au Canada.

Confiscation

(4) Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction prévue à l'article 318 ou aux paragraphes (1) ou (2) du présent article, le juge de la cour provinciale ou le juge qui préside peut ordonner que toutes choses au moyen desquelles ou en liaison avec lesquelles l'infraction a été commise soient, outre toute autre peine imposée, confisquées au profit de Sa Majesté du chef de la province où cette personne a été reconnue coupable, pour qu'il en soit disposé conformément aux instructions du procureur général.

Installations de communication exemptes de saisie

(5) Les paragraphes 199(6) et (7) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à l'article 318 et aux paragraphes (1) et (2) du présent article.

Consentement

(6) Il ne peut être engagé de poursuites pour une infraction prévue au paragraphe (2) sans le consentement du procureur général.

Définitions

(7) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

« communiquer »
"communicating"

« communiquer » S'entend notamment de la communication par téléphone, radiodiffusion ou autres moyens de communication visuelle ou sonore.

« déclarations »
"statements"

« déclarations » S'entend notamment des mots parlés, écrits ou enregistrés par des moyens électroniques ou électromagnétiques ou autrement, et des gestes, signes ou autres représentations visibles.

« endroit public »
"public place"

« endroit public » Tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou tacite.

« groupe identifiable »
"identifiable group"

« groupe identifiable » A le sens que lui donne l'article 318.

L.R. (1985), ch. C-46, art. 319; L.R. (1985), ch. 27 (1er suppl.), art. 203; 2004, ch. 14, art. 2.

Mandat de saisie

320.1 (1) Le juge peut, s'il est convaincu par une dénonciation sous serment qu'il y a des

motifs raisonnables de croire qu'il existe une matière — qui constitue de la propagande haineuse au sens du paragraphe 320(8) ou contient des données, au sens du paragraphe 342.1(2), qui rendent la propagande haineuse accessible — qui est emmagasinée et rendue accessible au public au moyen d'un ordinateur au sens du paragraphe 342.1(2) situé dans le ressort du tribunal, ordonner au gardien de l'ordinateur :

a) de remettre une copie électronique de la matière au tribunal;

b) de s'assurer que la matière n'est plus emmagasinée ni accessible au moyen de l'ordinateur;

c) de fournir les renseignements nécessaires pour identifier et trouver la personne qui a affiché la matière.

Avis à la personne qui a affiché la matière

(2) Dans un délai raisonnable après la réception des renseignements visés à l'alinéa (1)*c*), le juge fait donner un avis à la personne qui a affiché la matière, donnant à celle-ci l'occasion de comparaître et d'être représentée devant le tribunal et de présenter les raisons pour lesquelles la matière ne devrait pas être effacée. Si la personne ne peut être identifiée ou trouvée ou ne réside pas au Canada, le juge peut ordonner au gardien de l'ordinateur d'afficher le texte de l'avis à l'endroit où la matière était emmagasinée et rendue accessible, jusqu'à la date de comparution de la personne.

Personne qui a affiché la matière : comparution

(3) La personne qui a affiché la matière peut comparaître et être représentée au cours de la procédure pour s'opposer à l'établissement d'une ordonnance en vertu du paragraphe (5).

Personne qui a affiché la matière : non comparution

(4) Si la personne qui a affiché la matière ne comparaît pas, le tribunal peut statuer sur la procédure, en l'absence de cette personne, aussi complètement et effectivement que si elle avait comparu.

Ordonnance

(5) Si le tribunal est convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que la matière est accessible au public et constitue de la propagande haineuse au sens du paragraphe 320(8) ou contient des données, au sens du paragraphe 342.1(2), qui rendent la propagande haineuse

accessible, il peut ordonner au gardien de l'ordinateur de l'effacer.

Destruction de la copie électronique

(6) Au moment de rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (5), le tribunal peut ordonner la destruction de la copie électronique qu'il possède.

Sort de la matière

(7) Si le tribunal n'est pas convaincu que la matière est accessible au public et constitue de la propagande haineuse au sens du paragraphe 320(8) ou contient des données, au sens du paragraphe 342.1(2), qui rendent la propagande haineuse accessible, il doit ordonner que la copie électronique soit remise au gardien de l'ordinateur et mettre fin à l'ordonnance visée à l'alinéa (1)*b*).

Application d'autres dispositions

(8) Les paragraphes 320(6) à (8) s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au présent article.

Ordonnance en vigueur

(9) L'ordonnance rendue en vertu de l'un des paragraphes (5) à (7) n'est pas en vigueur avant l'expiration de tous les délais d'appel.
2001, ch. 41, art. 10.

Extraits de décisions du Tribunal

Les citations qui suivent illustrent des cas de propagande haineuse en ligne jugés en violation de l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Avertissement : Les propos reproduits dans ces exemples pourraient troubler et offenser certains lecteurs.

Intitulé de la cause :	***Sabine Citron et Comité du maire de Toronto sur les relations entre races et communautés c. Ernst Zündel***
Numéro du greffe :	D.T. 1/02
Date :	18 janvier 2002

[traduction] « En fait, le lobby juif -- ou le lobby israélien, comme certains se plaisent à l'appeler – a depuis longtemps coutume de mentir aux Américains qui ne sont pas d'origine juive. Ils nous ont menti au sujet d'Hitler et de l'Allemagne socialiste nationale parce qu'ils voulaient que l'Amérique parte en guerre contre Hitler pour éliminer cette menace qui planait sur leurs stratagèmes. Ils nous ont menti au sujet du rôle qu'ils ont joué dans la conspiration communiste qui, à partir de Londres et New York, s'est propagée à la Russie et, de là, à d'autres pays jusqu'à ce qu'elle engloutisse la moitié du globe et fasse perdre des dizaines de millions de vies humaines. Ils nous ont menti au sujet de beaucoup d'autres choses, notamment en racontant le mensonge le plus infâme et le plus lucratif : le soi-disant holocauste. »
Citation de la décision du Tribunal :

Intitulé de la cause :	***Centre de recherche-action sur les relations raciales c. www.bcwhitepride.com***
Numéro du greffe :	2008 TCDP 1
Date :	9 janvier 2008

[32] Cela mène à la théorie présentée dans la troisième section de l'article, sur l'euthanasie et la race, où il est affirmé que les personnes [traduction] « gravement retardées ou handicapées du cerveau » ne constituent pas [traduction] « des contributeurs nets de la société, mais [sont]

un poids tragique » pour leur famille et la société dans l'ensemble. Les défenseurs des citoyens handicapés font l'objet de critiques pour juger équivalents les droits [traduction] « même des personnes les plus gravement retardées et ceux de l'élite cognitive ». Il est soutenu que ces personnes handicapées devraient être euthanasiées et que cela aura un impact sur [traduction] « la question raciale » parce qu'il y a peu de chances que les couples blancs [traduction] « réduits à l'esclavage » par des enfants gravement handicapés aient plus d'enfants blancs. L'article condamne le fait que [traduction] « les lois actuelles sur l'avortement autorisent le meurtre prémédité [de] fœtus blancs potentiellement en santé et productifs », alors qu'il est illégal de [traduction] « tuer une personne gravement retardée ou handicapée du cerveau qui aura constamment besoin de soins aux frais des contribuables pour la durée de sa vie inutile » et que l'acte est passible d'une peine de prison à perpétuité. En outre, l'article prétend que si les fonds présentement [traduction] « mal attribués » consacrés au soin des personnes gravement handicapées étaient dépensés pour [traduction] « diminuer les impôts des familles nombreuses », les Blancs seraient incités à avoir plus d'enfants en santé. En présentant ses arguments à ce sujet, l'article désigne les personnes [traduction] « gravement » handicapées comme étant des [traduction] « parasites », des [traduction] « primates ignorants » et des [traduction] « régressions génétiques ».
[traduction] « non, on ne devrait pas être obligé envers eux. il s'agissait d'une bonne idée

Intitulé de la cause :	***Warman c. Harrison***
Numéro du greffe :	2006 TCDP 30
Date :	15 août 2006

à l'époque [en parlant des pensionnats] et la majorité des indiens étaient en faveur. j'aurais aimé que mes ancêtres les aient tous tués de telle sorte qu'ils ne seraient pas là entrain de pleurnicher aujourd'hui. »

[traduction] « j'ai regardé un extrait de film sur l'holofraude où l'on voyait un enfant séparé de sa mère dans les camps! imaginez dans quel état serait notre monde si hitler n'avait pas fait frire tous ces juifs! j'aurais aimé être en charge des chambres à gaz! »

[traduction] « je demande à tous mes frères blancs de se lever et de tuer ceux qui ne sont pas de race blanche parce que dieu a donné le canada à l'homme blanc. »

[traduction] « je vous l'ai dit, le seul bon français est un français qui est mort. »

[traduction] « j'affirme que les barbares d'indien devraient tous être assassinés. un message de l'élu de dieu. »

[traduction] « si vous n'êtes pas de race blanche, alors vous n'êtes pas le bienvenu à halton hills. dieu m'a dit de vous tuer si vous venez ici. »

[traduction] « dieu ordonne de se lever et de tuer tous les blancs qui fréquentent des noirs. »

[traduction] « DIEU ordonne de prendre vos fusils et de vous rendre à jane et finch (ville nègre) et d'ouvrir le feu sur les barbares. vingt vierges vous attendrons lorsque vous arriverez au paradis. »

[traduction] « si jamais je vois des nègres ou des chintoks dans ma ville [je représente la ville G-town] je vais les tuer ainsi que ceux qui oseront témoigner. »

[traduction] « il n'y a rien de mal à ne pas aimer une personne parce qu'elle est différente. peu importe ce que disent les sales français à Ottawa. RETOURNEZ EN FRANCE, D'AILLEURS PERSONNE NE VOUS CONSIDÈRE COMME CANADIENS. »

Intitulé de la cause :	***Warman c. Winnicki***
Numéro du greffe :	2006 TCDP 20
Date :	13 avril 2006

[traduction] « Ce que ces idiots sont en train de nous dire, c'est que North York et Scarborough sont infestés de nègres paresseux, sauvages et sans aucune valeur ainsi que d'autres déchets de race non identifiée. Les membres de ma famille ont mis moins d'une année à devenir des membres productifs de la société canadienne. Combien de temps faut-il à une peau couleur merde du tiers monde pour devenir un membre productif d'une société blanche? Une éternité, en effet. Sur la CBC communiste on attend parler de ces entrepreneurs asiatiques qui réussissent dans la terre promise - le Canada. Évidemment, la CBC communiste ne tient compte que de quelques arbres et oublie le reste de la forêt. Pour chacun de ces hommes d'affaires à la peau couleur merde dont les entreprises sont contaminées par l'argent des contribuables blancs, il y des milliers de déchets sans valeur. »