



Cat. 2.102.4.6

**PACTE INTERNATIONAL RELATIF
AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Rapport d'activités de la Commission pour la période allant
du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2004**

Mars 2005

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Article 2 du Pacte <i>(Obligations des États parties et principe de non-discrimination)</i>	2
Article 6 du Pacte <i>(Droit au travail)</i>	3
Article 7 du Pacte <i>(Droit à des conditions de travail justes et favorables)</i>	5
Article 8 du Pacte <i>(Droits syndicaux)</i>	6
Article 9 du Pacte <i>(Droit à la sécurité sociale)</i>	8
Article 10 du Pacte <i>(Protection de la famille)</i>	9
Article 11 du Pacte <i>(Droit à un niveau de vie suffisant)</i>	10
Article 12 du Pacte <i>(Droit à la santé)</i>	11
Article 13 du Pacte <i>(Droit à l'éducation)</i>	13
Article 14 du Pacte <i>(Mesures visant à atteindre le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire)</i>	14
Article 15 du Pacte <i>(Participation aux bénéfices du progrès scientifique et à la vie culturelle)</i>	14

INTRODUCTION

Ce rapport fait état des principales activités, recommandations et réalisations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se rapportant à la mise en œuvre des droits reconnus aux articles 2 et 6 à 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2004. Il est destiné à la préparation du 5^e rapport officiel du gouvernement du Québec. Conformément à la pratique établie, le choix des éléments à inclure dans le rapport officiel du Québec relève entièrement du gouvernement.

Le présent rapport d'activités est accessible au public.

Nous tenons compte des directives pour l'établissement des rapports périodiques des États parties et des observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies. Il est également tenu compte des observations finales¹ formulées par le Comité à l'issue du plus récent examen du rapport canadien.

Pour des renseignements plus détaillés, prière de se référer aux rapports annuels de la Commission pour les années concernées.

¹ *Examen des rapports soumis par les États parties. Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Canada), E/C.12/1/Add.31 (10 décembre 1998).*

Article 2 du Pacte

(Obligations des États parties et principe de non-discrimination)

1. Le fait que le Pacte prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire une démarche progressive (art. 2), ne doit pas être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif². En se fondant, entre autres, sur cette observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé que les dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (L.R.Q., c. C-12) portant sur les droits économiques et sociaux (art. 39 à 48) soient renforcées. Selon la Commission, les droits économiques et sociaux doivent posséder une primauté sur les autres lois – primauté qui n'existe pas à l'heure actuelle – et le « contenu essentiel » de chacun de ces droits doit être juridiquement protégé. La Commission a dû prendre acte, à cet égard, du jugement rendu en décembre 2002 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gosselin c. Québec (Procureur général)*. Dans cette affaire où la Commission agissait comme intervenante, la Cour soulignait la portée juridique limitée des dispositions actuelles de la Charte. Ces droits sont « limités de façon à soustraire au contrôle judiciaire les mesures ou le cadre législatif précis adoptés par le législateur ». Selon la Cour, « les mesures adoptées doivent tendre [en l'occurrence] à assurer un niveau de vie décent, mais n'ont pas à y parvenir »³.

La recommandation de la Commission a été formulée dans le cadre du bilan des vingt-cinq années d'application de la Charte, rendu public à l'automne 2003⁴. L'ensemble des recommandations de la Commission a fait l'objet d'une série de huit colloques, auxquels ont participé plus de 500 personnes dans les régions du Québec.

2. Entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 mars 2004, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a examiné 264 plaintes sous le motif de la condition sociale. Ces plaintes représentent un peu moins de 7 % du total des plaintes examinées par la Commission durant cette période (4 049)⁵. La plupart de ces plaintes examinées par la Commission sous le motif de la condition sociale portaient sur l'accès au logement. Durant la même période, la Commission a intenté 9 actions en justice, en plus de participer comme intervenante à l'audition de l'affaire *Gosselin* devant la Cour suprême du Canada (prière de se référer au paragraphe 1, plus haut). Cinq jugements sur le fond ont été rendus. Ils consolident les gains enregistrés durant la période précédente, notamment en ce qui concerne le caractère discriminatoire des refus de logement fondés sur le statut de bénéficiaire de l'aide sociale⁶.

Article 6 du Pacte

(Droit au travail)

3. Du 1^{er} janvier 2000 au 31 mars 2004, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a examiné 2 543 plaintes de discrimination dans le secteur du travail. Les motifs de discrimination les plus fréquemment invoqués dans ces plaintes sont le handicap, le sexe, la race, la couleur ou l'origine ethnique ou nationale, de même que l'âge. Les occasions de discrimination les plus courantes sont le congédiement, l'embauche et les conditions de travail. Un grand nombre de dossiers ont été fermés en cours d'enquête durant cette période, après qu'un règlement librement négocié fut intervenu en-

² NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale (n° 3)*, CCPR/C/21/Rev.1, p. 5 (par. 9) (1990).

³ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CSC 84, 19 décembre 2002, par. 92 et 93.

⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 1 (*Bilan et recommandations*).

⁵ Par comparaison, les plaintes portant sur les motifs « handicap », « race/couleur/origine ethnique ou nationale », « âge » et « sexe » représentaient respectivement environ 25 %, 19 %, 13 % et 12 % du total des plaintes examinées par la Commission durant la même période.

⁶ V. ainsi : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Latreille*, TDP (Laval) 540-53-000012-991 (avril 2000); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, TDP (Montréal) 500-53-000149-003 (août 2001).

tre les parties⁷. Ces règlements peuvent notamment prendre la forme d'une compensation monétaire, de la cessation de l'acte reproché ou de l'accomplissement d'un acte. La Commission a introduit 71 actions en justice durant la même période. Quarante-trois jugements ont été rendus. Dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Ville de Montréal*⁸, la Cour suprême du Canada a retenu la conception du handicap proposée par la Commission. Ainsi, un handicap, au sens de la *Charte des droits et libertés de la personne*, peut être réel ou subjectivement perçu; dans l'un ou l'autre cas, il peut être discriminatoire d'en tenir compte dans un processus d'embauche. Dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Maksteel Québec Inc.*⁹, la Cour a confirmé le congédiement d'un mécanicien, fondé sur la non-disponibilité de celui-ci pour cause d'emprisonnement. La Cour a considéré que c'était ce dernier facteur, plutôt que les antécédents judiciaires du plaignant, qui était à la source du congédiement. La Cour a toutefois signalé, au passage, la protection absolue qu'accorde l'article 18.2 de la *Charte aux personnes ayant obtenu un pardon*.

4. Une partie non négligeable de l'activité judiciaire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a été et continue d'être consacrée à défendre sa compétence ou celle du Tribunal des droits de la personne sur les situations de discrimination ou de harcèlement survenant en milieu de travail. Des ambiguïtés subsistent encore sur cette question, malgré le jugement rendu par la Cour suprême du Canada en juin 2004 dans l'affaire *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*¹⁰. Le plus haut tribunal canadien a statué que la compétence de l'arbitre de griefs en matière de discrimination n'est pas nécessairement exclusive par rapport à celle du Tribunal des droits de la personne. Selon la loi applicable et la nature du litige, «*il pourra y avoir chevauchement, concurrence ou exclusivité*». Il est vraisemblable que les débats judiciaires sur cette question se poursuivront. La Commission ne remet aucunement en cause la juridiction de l'arbitre de griefs dans ce domaine. Elle considère toutefois que, dans l'intérêt des victimes de discrimination, les recours prévus par la *Charte* et ceux pouvant découler du Code du travail ou d'une autre loi doivent pouvoir coexister. Une recommandation en ce sens a été formulée par la Commission dans son bilan des 25 années d'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

5. La *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (L.R.Q., C. A-2.01) est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001. Elle vise l'ensemble des organismes publics qui emploient 100 personnes ou plus dans le secteur municipal, dans les organismes du réseau de l'éducation, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans d'autres organismes comme les sociétés d'État, les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que la Sûreté du Québec pour ses effectifs policiers. Au 31 mars 2004, 617 organismes étaient visés par la Loi. La première obligation qui leur incombe est de procéder à l'analyse de leurs effectifs, afin de déterminer le nombre de personnes faisant partie de chaque groupe visé par la Loi, soit :

- § les femmes;
- § les Autochtones;
- § les membres des minorités visibles, c'est-à-dire les personnes qui sont membres d'une minorité en raison de leur race ou de la couleur de leur peau;
- § les membres des minorités ethniques, c'est-à-dire les personnes autres que les Autochtones et les personnes d'une minorité visible, dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais.

⁷ Durant l'année civile 2000, 150 dossiers furent fermés après règlement. Le Rapport annuel de la Commission ne fait mention d'aucun chiffre pour l'année civile 2001. Le nombre fut de 190 dossiers pour l'année financière 2002-2003 (15 mois) et de 141 pour l'année financière 2003-2004. Depuis 2002-2003, la période couverte par le rapport annuel de la Commission est l'année financière et non plus l'année civile.

⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Ville de Montréal*, [2000] 1 R.C.S. 665.

⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Maksteel Québec Inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228.

¹⁰ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185.

Au 31 mars 2004, la Commission avait reçu 564 analyses d'effectifs. Cent quatre-vingt-cinq organismes, soit 68 commissions scolaires, 42 cégeps, 29 écoles privées, 6 institutions d'enseignement collégial privées, 3 institutions d'enseignement supérieur, 25 municipalités, 11 sociétés d'État et la Sûreté du Québec ont reçu de la Commission un avis leur indiquant que la représentation des personnes membres d'un groupe cible n'était pas conforme à la représentation des personnes compétentes de ce groupe dans la zone de recrutement applicable. Ces organismes ont maintenant l'obligation d'élaborer un programme d'accès à l'égalité et de le transmettre à la Commission dans les douze mois.

En 2004, l'Assemblée nationale du Québec a modifié la Loi pour ajouter le groupe des personnes handicapées aux groupes cibles de la Loi (L.Q. 2004, c. 31). Cette mesure donne suite à une recommandation de la Commission. Elle entrera en vigueur le 17 décembre 2005.

6. Depuis 1989, 240 entreprises privées comptant plus de 100 employés et ayant obtenu du gouvernement québécois un contrat ou une subvention de plus de 100 000 \$ ont été soumises à l'obligation de mettre en place un programme d'accès à l'égalité en vertu de ce programme. De ce nombre, 14 entreprises ne se sont pas conformées à leur engagement et font l'objet d'une sanction gouvernementale: elles ne peuvent solliciter un contrat ou une subvention tant qu'elles n'auront pas respecté les termes de leur engagement initial. Au 31 mars 2004, 175 entreprises étaient soumises à l'obligation d'implanter un programme d'accès à l'égalité. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse agit comme experte auprès du gouvernement pour évaluer la performance des entreprises soumises au Programme d'obligations contractuelles.

7. Plusieurs participants à la consultation tenue par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse pour préparer le bilan des 25 années d'application de la *Charte des droits et libertés de la personne* ont déploré que la Charte ne fasse aucune mention du droit au travail. Dans son bilan la Commission a recommandé l'inclusion du droit au travail dans la Charte, en précisant que le droit au travail ne signifie pas le droit d'occuper ou d'exiger un emploi, mais plutôt (comme le prévoient le Pacte et d'autres instruments juridiques internationaux) celui d'avoir accès à un ensemble de mesures et de programmes favorisant, entre autres, le plus haut niveau d'emploi, l'accès à un emploi, la formation professionnelle et la réinsertion professionnelle.

Article 7 du Pacte

(Droit à des conditions de travail justes et favorables)

8. La Cour d'appel du Québec a renversé le jugement rendu par le Tribunal des droits de la personne en 1997 dans l'affaire *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme)*¹¹. On se souviendra qu'en première instance, le Tribunal avait jugé que la non-application des normes minimales du travail constituait, dans le cas du requérant (un prestataire de l'aide sociale participant à un programme de «développement de l'employabilité») une forme de discrimination fondée sur la condition sociale¹². La Cour d'appel a estimé qu'aucune atteinte à la dignité du requérant n'ayant été démontrée, il était impossible de conclure à une discrimination. La législation a été modifiée depuis (*Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.R.Q., c. S-32.001) pour prévoir que les « parcours individuels d'insertion » sont maintenant assujettis aux normes minimales du travail, sous réserve toutefois d'éventuelles dérogations établies par voie réglementaire. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pris connaissance de la réglementation pertinente et n'a pas formulé d'observations particulières.

9. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a accueilli favorablement, mais avec certaines réserves, la révision de la *Loi sur les normes du travail* intervenue en 2002 (L.Q. 2002, c. 80). La Commission s'est réjouie de voir que les domestiques seraient désormais protégés par la Loi, ce qui répond à une recommandation qu'elle avait formulée de longue date. Cependant, un aspect

¹¹ *Lambert c. Québec (Procureur général)*, [2002] R.J.Q. 599 (C.A.), renversant [1997] R.J.Q. 726 (T.D.P.).

¹² Voir le précédent rapport d'activités de la Commission : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (période du 1^{er} octobre 1994 au 30 septembre 1999)*, juillet 2000, p. 6 (par. 12).

de la réforme demeure insatisfaisant : la réglementation du travail précaire. Plusieurs travailleurs sont faussement perçus comme « indépendants »; dans les faits, ils dépendent d'un donneur d'ouvrage unique. Le législateur n'a pas suivi la recommandation de la Commission, qui aurait souhaité que, dans leur cas, une présomption en faveur du statut de salarié soit établie, à charge pour le donneur d'ouvrage de démontrer l'absence de tout lien de dépendance.

10. Dans le cadre d'un partenariat avec l'INRS-Urbanisation, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a mené une étude sur l'accès à la protection sociale et juridique des travailleurs autonomes et atypiques. Sur la base de comparaisons internationales, l'étude¹³ identifie des modalités de protection de ces travailleurs qui soient adaptées aux diverses situations de travail, en cherchant à conjuguer revenu décent et protection sociale. L'étude clarifie non seulement les besoins de protection sociale, tels que l'accès aux régimes de retraite et de maladie/invalidité, mais en plus, les besoins de représentation comme l'accès aux normes du travail (prière de se référer au paragraphe 9, plus haut), à la syndicalisation (prière de se référer aux paragraphes 11 et 12, plus loin), aux assurances collectives des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle. Elle a été rendue publique et transmise aux autorités gouvernementales concernées.

Article 8 du Pacte (Droits syndicaux)

11. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a donné un appui qualifié aux objectifs généraux poursuivis lors de la mise en place de la Commission des relations du travail (*Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2001, c. 26). La création de la Commission des relations du travail simplifie les voies de recours en matière de rapports collectifs du travail, en plus de garantir des délais moins longs, notamment en matière d'accréditation. Ces mesures auront une incidence positive sur l'exercice de la liberté d'association, garantie par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, de même que sur le droit à des conditions de travail justes et raisonnables, reconnu par l'article 46. En revanche, la Commission a déploré que la notion de « travail dépendant » ne figure plus dans le projet de loi. En donnant accès à la syndicalisation, la reconnaissance de cette forme de travail dans le *Code du travail* aurait favorisé l'exercice de la liberté d'association des travailleurs concernés, de même que le respect de leur droit à l'égalité et de leurs droits économiques et sociaux. Selon la Commission, l'abandon de toute référence à cette forme de travail constitue une occasion ratée.

12. En raison des craintes qu'ils soulevaient du point de vue du respect des principes de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a demandé à l'Assemblée nationale du Québec de suspendre l'adoption de trois projets de loi déposés par le gouvernement à l'automne 2003. Le premier projet de loi concernait le recours à la sous-traitance et le maintien des conditions de travail négociées par les travailleurs en pareil cas. Il soulevait de sérieuses interrogations en regard de la discrimination fondée sur la condition sociale, le sexe et l'origine ethnique ou nationale. La Commission s'inquiétait notamment du renversement et de l'alourdissement du fardeau de la preuve imposé aux associations de salariés en cas de recours à la sous-traitance, ainsi que de l'impact possible des mesures envisagées sur les travailleurs vulnérables, notamment les femmes et les minorités. Les deux autres projets de loi concernaient le statut de salarié des ressources intermédiaires ou de type familial et des personnes responsables de services de garde en milieu familial. La Commission s'opposa à ce que le législateur nie à ces travailleurs le statut de salarié (statut qui leur était reconnu par les tribunaux et qui donne accès, notamment, à la syndicalisation).

En dépit des réserves de la Commission et de l'opposition de nombreux intervenants, ces trois projets de loi furent adoptés (*Loi modifiant le Code du travail*, L.Q. 2003, c. 26; *Loi modifiant la Loi sur les services*

¹³ Sabrina RUTA (sous la direction de Lucie France Dagenais), *Les systèmes de protection sociale et d'encadrement juridique des travailleurs autonomes : comparaisons Europe-Amérique*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), janvier 2003.

de santé et les services sociaux, L.Q. 2003, c. 12; *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, L.Q. 2003, c. 13).

13. Une jurisprudence découlant de décisions rendues par la Cour suprême du Canada au milieu des années 80 refuse toute protection constitutionnelle au droit à l'accréditation syndicale, à la liberté de négociation collective, ainsi qu'au droit de grève. Cette jurisprudence se trouve en porte-à-faux par rapport aux normes du droit international des droits de la personne, notamment celles contenues dans les Pactes internationaux et dans les instruments de l'Organisation internationale du travail (OIT). Se fondant sur ces textes internationaux, tels qu'interprétés par les organes de contrôle compétents, ainsi que sur l'évolution récente de la jurisprudence canadienne¹⁴, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a estimé que la liberté syndicale devrait être explicitement garantie par la *Charte des droits et libertés de la personne* dans ses trois composantes essentielles : la liberté d'association syndicale proprement dite, la négociation collective et le droit à des actions collectives. Dans son bilan des 25 ans d'application de la Charte, la Commission a donné en exemple le droit international, selon lequel le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier relève des libertés fondamentales, tandis que le droit de négociation collective et le droit de grève figurent au rang des droits économiques et sociaux.

Article 9 du Pacte (*Droit à la sécurité sociale*)

14. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a contribué au débat précédant l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (L.Q. 2002, c. 61, aujourd'hui L.R.Q., c. L-7). Dans un mémoire présenté à l'Assemblée nationale, la Commission soulignait l'importance de situer cette loi importante, unique en Amérique du Nord, dans le contexte de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui reconnaît certains droits économiques et sociaux, ainsi que dans le contexte du Pacte. La Commission recommanda que le préambule de la Loi se réfère explicitement aux droits économiques et sociaux. Cette recommandation ne fut pas suivie. La Commission formula également d'autres recommandations, notamment :

- § que la définition de la pauvreté proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies soit reprise dans la Loi (recommandation non suivie);
- § qu'une instance publique neutre – l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale – soit tenue d'alimenter le débat public sur les indicateurs de pauvreté.

Concernant ce dernier sujet, précisons que les dispositions prévoyant la mise en place de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, quoique adoptées, ne sont pas entrées en vigueur. Le gouvernement a plutôt opté pour un arrangement administratif en vertu duquel l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) fournit certains services de nature technique au ministère responsable de la mise en œuvre de la Loi. Les garanties de représentation pluraliste prévues par la Loi en ce qui concernait la composition de l'Observatoire, notamment la présence de personnes œuvrant auprès de personnes en situation de pauvreté et celle de personnes issues du milieu de la recherche, ne s'appliquent pas à cet arrangement administratif.

15. À l'automne 2004, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a commenté le projet de loi intitulé *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (Projet de loi n° 57). Il est destiné à remplacer l'actuelle *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (L.R.Q., c. S-32.001). La Commission a rappelé qu'une loi de ce type doit s'inscrire dans le contexte de la reconnaissance des droits économiques et sociaux par la communauté internationale. Elle doit notamment favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et des familles en leur fournissant «*les ressources, les moyens, les choix, la sécurité et le pouvoir nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux*»¹⁵. En l'absence d'un tel énoncé

¹⁴ Notamment, l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016.

¹⁵ NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *La pauvreté et les droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/2001/10, p. 3 (par. 8) (2001).

de principe dans le projet de loi, la Commission a dû s'inscrire en faux contre l'idée véhiculée dans l'article premier, selon laquelle les personnes pauvres « *doivent être les premières* » à agir pour transformer leur situation. Pour la Commission, pareille « responsabilisation » des individus prend ici toutes les allures d'une démission de la part des pouvoirs publics. La Commission a également demandé le rétablissement de la gratuité des médicaments pour les personnes bénéficiant de l'aide sociale. Elle a aussi demandé le retrait des dispositions prévoyant, en cas de non-paiement du loyer, le versement direct au propriétaire de la portion de l'aide sociale consacrée au logement¹⁶. Au 31 décembre 2004, le projet de loi était toujours sous étude à l'Assemblée nationale du Québec.

Article 10 du Pacte *(Protection de la famille)*

16. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a apporté son appui à la *Loi sur l'assurance parentale*, adoptée par l'Assemblée nationale en 2001 (L.R.Q., c. A-29.011). Selon la Commission, cette loi est de nature à réduire les conséquences discriminatoires qu'entraîne, pour les femmes, l'interruption d'emploi liée à la maternité ou aux obligations parentales. La Commission estime aussi que la conception égalitaire qui sous-tend cette loi favorise, avec le congé de paternité, une extension de la présence active des pères auprès de leurs enfants dans une relation non pas unique de pourvoyeur, mais davantage affective et personnalisée. Par contre, après avoir comparé le projet de loi aux normes en vigueur dans d'autres États, notamment européens, la Commission a identifié les points sur lesquels la loi pourrait être améliorée, entre autres quant à la durée du congé parental et à la rémunération des congés.

17. En octobre 2000, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a présenté un mémoire sur la réforme du système de protection de la jeunesse devant la Commission d'étude sur les services de santé et de services sociaux (Commission Clair). Plusieurs de ses enquêtes ayant révélé des lacunes importantes dans le fonctionnement du système de protection de la jeunesse, la Commission estime qu'une réforme majeure de ce système est nécessaire et urgente si l'on veut assurer des services adéquats aux enfants pris en charge sous la *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.R.Q., c. P-34.1). La Commission a proposé six pistes d'action :

1° mieux définir les différents groupes d'enfants visés par la Loi, les besoins de ceux-ci variant en fonction de l'âge, du type de problème rencontré, du milieu social, de l'origine ethnique, etc.;

2° répartir les ressources en fonction des particularités des interventions effectuées par chaque établissement, plutôt qu'en reconduisant simplement les affectations de ressources antérieures;

3° resserrer les pratiques d'intervention, des écarts importants étant observés entre les régions dans la façon d'appliquer la Loi;

4° assurer une meilleure gestion de la qualité des services;

5° mieux intégrer les services existants;

6° clarifier les responsabilités des divers intervenants – écoles, services communautaires, services médicaux, etc. – notamment par rapport au Directeur de la protection de la jeunesse.

18. Dans son bilan des 25 années d'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a souligné le lien intime existant entre le droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents, droit reconnu à l'article 39 de la Charte, et l'existence de mesures adéquates de soutien à la famille. La Commission a noté que,

¹⁶ Sur cette question, voir le précédent rapport d'activités de la Commission : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (période du 1^{er} octobre 1994 au 30 septembre 1999)*, juillet 2000, p. 11 (par. 24).

dans nombre d'enquêtes menées par elle en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.R.Q., c. P-34.1), sont présentes des conditions socio-économiques familiales extrêmement difficiles. Le droit à des mesures de soutien à la famille, pouvant prendre la forme d'un soutien financier, de services de garde abordables, de maternelles à temps plein, par exemple, trouve appui dans le droit international des droits de la personne. En conséquence, la Commission a recommandé, dans son bilan, que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement inscrit dans la Charte.

Article 11 du Pacte
(Droit à un niveau de vie suffisant)

19. Le Pacte considère le droit au logement comme un élément du droit à un niveau de vie suffisant. Du 1^{er} janvier 2000 au 31 mars 2004, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a examiné 551 plaintes de discrimination dans le secteur du logement. Les motifs de discrimination les plus fréquemment invoqués dans ces plaintes sont la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ainsi que l'âge et la condition sociale. Un grand nombre de dossiers ont été fermés en cours d'enquête durant cette période, après qu'un règlement librement négocié fut intervenu entre les parties. Durant la même période, la Commission a intenté 30 actions en justice. Dix-huit jugements sur le fond ont été rendus. Ils consolident les gains enregistrés durant la période précédente, notamment en ce qui concerne le caractère discriminatoire des refus de logement fondés sur le statut de bénéficiaire de l'aide sociale¹⁷.

20. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a présenté en 2002 un mémoire sur le logement social et abordable, dans le cadre d'une consultation générale tenue sur ce sujet par l'Assemblée nationale du Québec. La Commission entendait fournir aux parlementaires des pistes à suivre pour que se réalise le droit au logement des personnes le plus à risque d'exclusion dans la société québécoise, étant entendu que le droit au logement, tel que reconnu par l'article 11 du Pacte, est une composante essentielle du droit à un niveau de vie décent garanti en termes généraux par l'article 45 par la Charte des droits et libertés de la personne. La Commission a énoncé trois grandes orientations devant guider les actions à entreprendre, soit :

- § l'énonciation explicite du droit à un logement suffisant dans la Charte, comme élément du droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à toute personne dans le besoin¹⁸;
- § l'élaboration d'une politique du logement qui intègre, à sa base, une problématique de lutte contre la pauvreté et la discrimination;
- § l'accent à mettre sur la mixité sociale et la revitalisation des quartiers.

Au 31 décembre 2004, la Commission attendait le dépôt d'une politique d'habitation annoncée par le gouvernement du Québec.

21. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a participé en 2002 au débat sur d'éventuelles modifications à la *Loi sur l'assurance automobile* (L.R.Q., c. A-25) visant à modifier le principe de la responsabilité sans faute (no-fault) dans certaines circonstances. Certains intervenants recommandent actuellement la mise de côté de ce principe fondamental de la Loi lorsque l'accident dont l'assuré a été victime est survenu à l'occasion de la perpétration d'une infraction criminelle, telle que la conduite avec facultés affaiblies. Devant les parlementaires, la Commission a fait valoir la nécessité de prendre en considération les principes de la Charte dans ce débat. La contribution de la Commission a consisté à rappeler, notamment, que la Charte des droits et libertés de la personne reconnaît, à son article 45, le droit de toute personne dans le besoin, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles de leur assurer un niveau de vie décent. Si jamais le législateur décidait de remettre en cause l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la Loi depuis plus d'un quart de siècle au profit d'une approche visant à punir le conducteur fautif, les droits reconnus aux autres membres de sa famille par l'article 45 de la Charte ne devront donc pas être oubliés.

¹⁷ V. les causes citées à la note 6, plus haut.

¹⁸ Cette recommandation a été reprise par la Commission dans son bilan des 25 premières années d'application de la Charte.

Article 12 du Pacte *(Droit à la santé)*

22. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a analysé la dimension psychologique des nombreuses plaintes de harcèlement discriminatoire qu'elle traite. Cette étude¹⁹ est axée sur les circonstances et manifestations du harcèlement, ainsi que sur ses conséquences, telles que relevées dans les témoignages. Elle fait ressortir la variété des manifestations psychologiques du harcèlement, de même que ses effets sur la personne qui en est l'objet, tant au niveau de sa santé physique et mentale au travail que de sa vie privée. Dans la foulée de cette étude, la Commission a participé aux travaux du Comité interministériel sur le harcèlement psychologique au travail, mandaté par le ministre du Travail afin de documenter ce phénomène en émergence et de proposer des moyens de préventions. Les travaux de ce comité ont mené à l'adoption ultérieure de modifications à la *Loi sur les normes du travail* (prière de se référer au paragraphe 9, plus haut) interdisant désormais le harcèlement psychologique en milieu de travail. La Commission s'est réjouie de ces modifications. Elle a pris acte de la décision du législateur de confier la mise en œuvre des nouvelles dispositions à la Commission des normes du travail.

23. Une étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, réalisée en partenariat avec la Commission du droit du Canada, s'est penchée sur le thème du travail en transition et des atteintes à la santé psychologique pouvant en découler. L'étude²⁰ s'est faite à la lumière du droit à la santé reconnu par le Pacte et du droit à des conditions de travail justes et raisonnables, garanti par l'article 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle met en lumière les liens existant entre une gamme d'atteintes à la santé psychologique et certains facteurs de risque propres à un milieu de travail en constante évolution : violence, harcèlement discriminatoire, facteurs liés à l'organisation du travail (intensification psychologique, absence de marge de manœuvre, surveillance et contrôle accrus, etc.). L'étude souligne les obligations inhérentes au droit à la santé, telles qu'elles sont formulées dans les observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies consacrées à ce droit : obligation de respect, de protection et de mise en œuvre²¹. En 2005, l'étude fera l'objet d'une diffusion auprès des intervenants patronaux, syndicaux et gouvernementaux.

24. Dans un contexte où le vieillissement de la population, les écarts entre riches et pauvres et les contraintes budgétaires posent des défis nouveaux à un système de santé en crise, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a estimé que la reconnaissance du droit à la santé pour tous représenterait une avancée importante sur le plan de la protection des droits de la personne. Dans son bilan des 25 années d'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission a donc recommandé que le droit à la santé, conçu comme « *le droit de bénéficier des programmes, biens, services, installations et conditions permettant de jouir du meilleur état de santé mentale et physique qu'on puisse atteindre* »²², soit explicitement inscrit dans la Charte.

¹⁹ Lucie France DAGENAIS, *Étude sur la dimension psychologique dans les plaintes en harcèlement au travail*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), décembre 2000.

²⁰ Lucie France DAGENAIS, *Atteintes à la santé psychologique, conditions de travail et obligations du droit à la santé*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), décembre 2004.

²¹ Voir : NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale (n° 14)*, E/C.12/2000/4 (2000).

²² Cette définition s'inspire de l'observation générale du Comité du Pacte consacrée au droit à la santé. Voir : NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale (n° 14)*, *loc. cit.* (par. 9).

Article 13 du Pacte
(Droit à l'éducation)

25. Entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 mars 2004, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a intenté cinq actions en justice dans des dossiers de discrimination portant sur les services éducatifs. Dans *Commission des droits de la personne c. Collège Notre-Dame du Sacré-Cœur*²³, la Cour d'appel du Québec a jugé qu'une école privée ne pouvait exclure une élève souffrant d'un handicap physique léger en invoquant l'accent mis sur l'éducation physique dans son projet éducatif; la Cour a insisté sur l'obligation d'accommodement raisonnable qui incombe à ces institutions. Dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Collège Montmorency*²⁴, le Tribunal des droits de la personne a jugé discriminatoire le refus d'admettre un candidat à un programme de formation en raison de l'impossibilité pour celui-ci de produire un diplôme d'études secondaires. Le candidat était titulaire d'un baccalauréat universitaire obtenu au Québec, mais son diplôme d'études secondaires avait été obtenu au Salvador. L'exigence de produire le diplôme d'études secondaires fut jugée déraisonnable.

26. Un avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a conclu en 2000 au caractère non discriminatoire de certaines mesures préférentielles visant à permettre aux femmes d'accéder à la formation menant aux emplois non traditionnels. Rendu nécessaire par la réticence de nombreuses commissions scolaires à réserver aux femmes des places au sein des programmes de formation menant à des métiers traditionnellement exercés par des hommes (tels que soudeur, électricien, opérateur de machinerie lourde, etc.), cet avis rappelle qu'en matière de formation professionnelle, un programme volontaire d'accès à l'égalité ne saurait en principe être constitutif d'une «discrimination à rebours». Cet avis a été transmis aux autorités gouvernementales concernées et à toutes les commissions scolaires.

27. En se fondant sur l'idée selon laquelle « l'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clés de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine »²⁵, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé que la *Charte des droits et libertés de la personne* garantisse explicitement le droit à l'éducation. Dans son bilan des 25 ans d'application de la Charte, la Commission a souligné que celle-ci se limite actuellement à reconnaître le droit à l'instruction publique gratuite (art. 40). Le droit à l'éducation, de portée plus large, est reconnu dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne, dont l'article 13 du Pacte.

Article 14 du Pacte

(Mesures visant à atteindre le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire)

Sans objet.

Article 15 du Pacte

(Participation aux bénéfices du progrès scientifique et à la vie culturelle)

Aucune activité particulière n'est à signaler durant la période visée.

Rapport préparé par M^e Pierre Bosset, directeur
Direction de la recherche et de la planification

PB/cl

²³ *Commission des droits de la personne c. Collège Notre-Dame du Sacré-Cœur*, [2002] R.J.Q. 5 (C.A.).

²⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Collège Montmorency*, TDP (Laval) 540-53-000018-030 (mars 2004).

²⁵ NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale (n° 13)*, E/C.12/1999/10 (1999) (par. 1).