

PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

**Rapport d'activités de la Commission
pour la période allant du 1^{er} janvier 1995 au 15 décembre 2003**

Introduction

En donnant son accord à la ratification du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* par le Canada, le Québec s'est engagé à contribuer aux rapports que le Canada doit soumettre périodiquement au Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Ce rapport fait état des principales activités, recommandations et réalisations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse portant sur la mise en œuvre des droits reconnus par le Pacte pour la période du 1^{er} janvier 1995 au 15 décembre 2003. Destiné à la préparation du 5^e rapport officiel du gouvernement du Québec, il est accessible au public dans son intégralité. Le choix des éléments à inclure dans le rapport officiel du gouvernement du Québec relève entièrement de ce dernier.

Compte tenu de la longue période couverte par le rapport, seuls les éléments les plus contemporains et les plus significatifs ont été retenus.

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

Article 1^{er} du Pacte
(Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes)

1. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est prononcée en faveur de la reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autodétermination dans le bilan des 25 premières années d'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*, rendu public en 2003. La Commission a noté l'absence de toute disposition relative aux droits des peuples autochtones dans la Charte et souligné que cette absence constituait un obstacle à l'établissement de rapports véritablement égalitaires entre communautés autochtones et non-autochtone. Rappelant les déclarations antérieures de l'Assemblée nationale du Québec en cette matière, ainsi que l'évolution prévisible du droit international, la Commission a formellement recommandé que la Charte énonce que le Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, ainsi que l'obligation de définir leurs droits spécifiques en concertation avec eux.

Article 2 du Pacte
(Égalité des droits et recours efficaces)

2. En 1995, la *Charte des droits et libertés de la personne* a été modifiée. Par suite de ces modifications, en plus de veiller au respect des principes énoncés dans la Charte, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a dorénavant la mission de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.R.Q., c. P-34.1).

3. Entre le 1^{er} janvier 1995 et le 30 septembre 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dans le cadre de son mandat d'enquête en vertu de la Charte, a ouvert 8 127 dossiers d'enquête (soit entre 835 et 1 058 par année). De ce nombre, 96 dossiers ont été ouverts sur l'initiative de la Commission. La Commission est aussi intervenue dans plusieurs dossiers dans lesquels les droits de l'enfant étaient en cause et a autorisé à ce titre, de janvier 1996 au 30 septembre 2003, 1 233 enquêtes (entre 80 et 312 par année). Quatre-vingt-dix-huit de ces enquêtes furent entreprises sur l'initiative de la Commission.

4. Sur le plan contentieux, entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 mars 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a intenté 384 actions; 364 d'entre elles concernaient des dossiers relatifs à l'application de la Charte, 20 requêtes étaient déposées en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Pour la même période, 284 jugements ont été rendus en vertu de la Charte, et 21 concernaient l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

5. Au cours des dernières années, la juridiction de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et les pouvoirs du Tribunal des droits de la personne ont été érodés de manière inquiétante par une série de décisions judiciaires :

- § La Cour suprême du Canada a jugé, dans une affaire concernant l'indemnisation pour les victimes de harcèlement sexuel¹, que, si une victime a préalablement été indemnisée pour une lésion professionnelle en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP), elle n'a plus aucun droit de recours en supplément pour les dommages moraux et punitifs au titre du harcèlement en vertu de la Charte. Dans une deuxième affaire², la Cour d'appel du Québec franchit un pas de plus et juge que, même lorsqu'une victime de harcèlement n'a pas été indemnisée en vertu de la LATMP, la présence d'une lésion professionnelle entraîne que l'exclusivité du recours appartient à la Commission de la santé et sécurité au travail (CSST).
- § La Cour d'appel, dans l'affaire *Ménard c. Rivet*³, a mis fin à la pratique voulant que le Tribunal des droits de la personne puisse se saisir des recours introduits personnellement par des plaignants après que la Commission eut cessé d'agir en leur faveur. Selon la Cour d'appel, le recours personnel du plaignant n'est désormais possible que dans les cas rarissimes où, après enquête, la Commission estimerait une plainte fondée mais où elle exercerait, malgré tout, sa *discrétion* de ne pas saisir un tribunal.
- § Selon la Cour d'appel du Québec⁴, lorsque la discrimination soulevée dans un litige relève de l'application d'une convention collective, le Tribunal des droits de la personne n'a pas juridiction, l'exclusivité du recours appartenant à l'arbitre de griefs.
- § La Cour d'appel⁵, dans un litige où la plaignante alléguait avoir été victime de discrimination fondée sur la grossesse relativement à une mesure d'employabilité, a jugé que la compétence du Tribunal devait céder le pas à celle, exclusive, de la Commission des affaires sociales (aujourd'hui Tribunal administratif du Québec).
- § La Cour d'appel, dans *Montréal (Communauté urbaine de) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*⁶, a rendu un jugement qui interprète de façon restrictive les pouvoirs du Tribunal des droits de la personne d'ordonner des mesures de réparations. La Cour a renversé le jugement du Tribunal et a statué, d'une part, qu'aucune réparation fondée sur l'article 49 de la Charte ne pouvait être

¹ *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employés des services publics*, [1996] 2 R.C.S. 345.

² *Genest c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* J.E. 2001-213 (C.A.).

³ *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.).

⁴ *Québec (Procureure générale du Québec) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2002] R.J.D.T. 55 (C.A.), (2002) 44 C.H.R.R. D/315 (C.A.), appel à la Cour suprême entendu le 14 octobre 2003, actuellement en délibéré.

⁵ *Québec (Procureure générale du Québec) c. Tribunal des droits de la personne*, [2002] R.J.Q. 583 (C.A.), appel à la Cour suprême entendu le 14 octobre 2003, actuellement en délibéré.

⁶ J.E. 2002-493 (C.A.), en appel devant la Cour suprême.

ordonnée lorsque l'acte reproché s'était effectué en application d'une norme réglementaire et, d'autre part, que le Tribunal ne disposait pas de la compétence voulue pour ordonner des mesures réparatrices dans l'intérêt public, l'article 49 de la Charte limitant sa compétence à cet égard.

6. En revanche, il est important de souligner les jugements rendus par la Cour d'appel sur la compétence de la Commission et du Tribunal des droits de la personne lorsque la discrimination alléguée trouve sa source dans l'interprétation ou l'application d'une loi ou d'un règlement. La Cour d'appel a confirmé, d'une part, la compétence de la Commission de faire enquête dans de tels cas (*Procureure générale du Québec c. CDPDJ (Bleau, Brody, Crispin et Lebeau) et al.*⁷ et *Procureure générale du Québec c. Tribunal des droits de la personne et CDPDJ et Ville de Candiac*)⁸ et, d'autre part, la compétence *rationae materiae* du Tribunal des droits de la personne d'en disposer (*Ville de Candiac*).

7. Sur le plan de l'éducation et de l'information sur les droits protégés par la Charte et ceux des enfants, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, tout au long des années couvertes par ce rapport d'activités, a informé le public et publié divers documents. Un outil pédagogique intitulé *Mythes et réalités sur les peuples autochtones* fut notamment publié en 2002. Cet ouvrage s'attaque aux principaux mythes sur lesquels s'appuient les principaux préjugés véhiculés à l'endroit des Autochtones et connaît un grand succès.

8. Dans le cadre des activités menées à l'occasion de l'Année internationale des personnes âgées, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a entrepris d'évaluer l'efficacité de ses interventions en regard de l'article 48 de la Charte, qui interdit l'exploitation d'une personne âgée. Le document publié en octobre 2001, *L'exploitation des personnes âgées, vers un filet de protection resserré – Rapport de consultation et recommandations*, fait état de la situation et propose aux divers acteurs institutionnels concernés diverses solutions pour y remédier.

9. En juillet 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a adopté un document public faisant le bilan des 25 premières années d'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ce document a été précédé d'une large consultation à laquelle ont été associés les milieux communautaires, syndicaux, patronaux et universitaires. Il formule 25 recommandations de modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces recommandations visent à renforcer le statut et la portée de la Charte, ainsi que le rôle des institutions qui s'y rattachent. Elles s'inspirent des dispositions du Pacte et des autres instruments juridiques internationaux sur les droits de la personne.

⁷ Québec (*Procureure générale*) c. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.).

⁸ Québec (*Procureure générale*) c. *Tribunal des droits de la personne*, [2002] R.J.Q. 628 (C.A.).

Article 3 du Pacte **(Égalité des droits entre les femmes et les hommes)**

10. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a été une intervenante très active dans les travaux préparatifs ayant conduit à l'adoption de deux lois qui visent à corriger l'inégalité vécue par les femmes, ainsi que les personnes issues des groupes minoritaires, sur le marché du travail.

11. Relativement à l'inégalité vécue par les femmes, la *Loi sur l'équité salariale* (L.R.Q., c. E-12.001) a été adoptée le 21 novembre 1996 et mise en vigueur le 21 novembre 1997. Cette loi a pour objet de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine. Elle s'applique à tout employeur dont l'entreprise compte 10 salariés ou plus⁹. Les personnes non couvertes par cette loi (entreprise comptant moins de 10 salariés) demeurent protégées par l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* : « tout employeur doit, sans discrimination, accorder un traitement ou un salaire égal aux membres de son entreprise qui accomplissent un travail équivalent au même endroit ».

La Commission de l'équité salariale est chargée de l'application de la Loi et reçoit toute plainte relevant de l'application de celle-ci.

12. Relativement à l'inégalité vécue par les femmes et les personnes issues des groupes minoritaires, la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (L.R.Q., c. A-2.01) a été adoptée le 1^{er} décembre 2000 et mise en vigueur le 4 avril 2001. Cette loi institue un cadre particulier d'accès à l'égalité en emploi pour corriger la situation des personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi, soit les femmes, les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau et les personnes issues des minorités ethniques. Elle s'applique aux organismes publics¹⁰ et parapublics dès lors qu'ils emploient 100 personnes ou plus. La loi permet de préférer à compétence égale, une personne membre des groupes visés pour occuper un emploi. À ce jour, 618 organismes y sont assujettis.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est chargée de veiller à l'application de cette loi.

13. La mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en vertu du programme d'obligation contractuelle, liant les entreprises ayant contracté ou ayant reçu une sub-

⁹ Les modalités d'application varient avec la taille de l'entreprise, selon ce que celle-ci compte entre 10 et 49 salariés, entre 50 et 99 salariés, ou 100 salariés et plus.

¹⁰ La fonction publique n'est pas assujettie à cette loi.

vention¹¹ du gouvernement du Québec, se poursuit. Au 1^{er} décembre 2003, 173 entreprises avaient un dossier d'obligation contractuelle actif à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, chargée de voir à la mise en œuvre de ces programmes.

Article 4 du Pacte (Dérogations au Pacte)

14. En 2000, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la *Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité* (L.Q. 2000, c. 24). Cette loi reconduit les clauses dérogatoires à la *Charte des droits et libertés de la personne* qui figurent dans la législation scolaire québécoise depuis plusieurs années. Elles portent dérogation expresse aux libertés fondamentales de conscience et de religion garanties par la Charte (et par le Pacte), ainsi qu'au droit à l'égalité. Dans un mémoire sur la place de la religion à l'école, présenté en 1999 devant l'Assemblée nationale, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a rappelé que ce recours aux clauses dérogatoires en vue de justifier certains privilèges confessionnels (réservés aux catholiques et aux protestants) va directement à l'encontre des dispositions de l'article 4, § 2 du Pacte. La Commission a cité le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, lequel, dans son Observation générale (n° 22), souligne que « [l]e fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants »¹². Dans les circonstances, la Commission a estimé que le recours aux clauses dérogatoires devait être considéré comme une perversion des dispositions de la Charte prévoyant cette faculté de dérogation.

15. En matière de dérogation aux droits, les disparités existant entre les dispositions de l'article 4 du Pacte et celles de l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ont été signalées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans le bilan des 25 premières années d'application de la Charte, rendu public en 2003. La Commission a recommandé que le texte de l'article 52 de la Charte soit rendu davantage conforme aux exigences fixées par le Pacte. Pour ce faire, certaines modifications seraient nécessaires. Tout d'abord, conformément aux dispositions du Pacte, il faudrait prévoir l'interdiction de recourir d'une manière discriminatoire à la faculté de dérogation. De même, il faudrait consacrer le caractère intangible de certains droits et libertés, soit ceux qui correspondent aux normes énumérées à l'article 4, § 2 du Pacte. Enfin, le recours à la faculté de dérogation devrait satisfaire, non seulement à

¹¹ Contrat ou subvention de 100 000 \$ et plus.

¹² NATIONS UNIES. COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale n° 22 (article 18 du Pacte)*, Doc. N.U., CCPR/C/21/Rev./Add. 4, 20 juillet 1993, par. 9°.

une exigence de forme (l'adoption d'une loi), mais à une exigence de fond. La Commission a donc recommandé que l'article 52 de la Charte n'autorise à déroger, sans discrimination, aux dispositions de cette dernière que dans la mesure où la situation l'exige et où une loi le prévoit expressément, les droits considérés intangibles par le Pacte devant être protégés en tout temps.

Article 7 du Pacte
(Protection contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants)

16. Entre janvier 1995 et septembre 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a reçu 236 demandes relatives à des mesures disciplinaires auxquels étaient assujettis des jeunes hébergés en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Cent trente-quatre conclusions d'enquête ont porté sur ce sujet.

17. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a adopté en 1998 un avis sur l'encadrement intensif d'enfants placés dans des centres de réadaptation en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. À l'intention des intervenants concernés, la Commission souligne que ce type d'encadrement est contraire aux droits garantis à l'enfant par l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'il prive un jeune de sa liberté résiduelle.

18. Dans un avis portant sur le châtement corporel comme moyen de corriger les enfants, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a appuyé le mouvement en faveur de l'abrogation d'une disposition permettant les châtements corporels, actuellement prévue à l'article 43 du *Code criminel* du Canada¹³. En 2003, la Commission est intervenue devant la Cour suprême du Canada dans un litige en provenance de l'Ontario¹⁴ et portant sur la conformité de cet article avec les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Commission soutient que les justifications à l'article 43 du *Code criminel* reposent sur une conception dépassée de l'enfance en droit international et en droit interne et que le moyen de défense prévu à cet article porte atteinte au droit à la sécurité en contravention des principes de justice fondamentale (art. 7 de la Charte canadienne) et au droit à l'égalité (art. 15 de la Charte canadienne).

19. En 1998, le législateur québécois a modifié l'article 21 du *Code civil du Québec*¹⁵ en ce qui a trait aux recherches médicales. La Commission des droits de la personne et

¹³ Art. 43 : « Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force ne dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances. ». L.R. 1985, c. C-46.

¹⁴ *29113 Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Procureur général du chef du Canada*. Cette cause est pendante devant les tribunaux.

¹⁵ L.Q., 1991, c. 64.

des droits de la jeunesse a décelé dans ces modifications deux irrégularités, relatives aux mineurs et aux majeurs inaptes. D'abord, il n'est plus prévu que seuls des bénéfices pour la santé des populations visées peuvent justifier l'implication de sujets mineurs ou majeurs inaptes dans le cas de l'expérimentation qui vise une seule personne. Ensuite, la notion de « soins innovateurs », non visés par l'article 21 du fait qu'ils sont requis par l'état de santé de la personne qui s'y soumet, n'a pas été clarifiée.

Article 8 du Pacte
(Protection contre l'esclavage et le travail forcé)

20. En mars 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a amorcé, de sa propre initiative, une enquête sur une publicité annonçant la mise aux enchères, sur un site internet, des services de travailleuses domestiques originaires des Philippines. La fin de l'enquête et la conclusion de la Commission sont attendues pour 2004.

Article 10 du Pacte
(Traitement des personnes privées de liberté)

21. Prière de se référer au paragraphe 17, plus haut, concernant l'encadrement intensif d'enfants placés en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Article 17 du Pacte
(Droit au respect de la vie privée)

22. En raison des progrès techniques et scientifiques, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est de plus en plus sollicitée pour intervenir, sous forme d'avis officiels ou de mémoires sur des projets de lois, face à diverses interrogations relatives à la vie privée. Entre le début de l'année 1995 et la fin de l'année 2003, des avis, mémoires ou recommandations ont été adoptés par la Commission sur les sujets suivants, notamment : l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels; les examens médicaux pré-embauche; les tests psychologiques et psychométriques; les tests de dépistage de drogues; la divulgation de l'identité des délinquants sexuels; l'obligation de résidence comme condition d'accès à un emploi; enfin, la surveillance vidéo dans divers contextes (surveillance des travailleurs, tant à l'extérieur que sur les lieux mêmes du travail; surveillance des patients dans un hôpital psychiatrique; surveillance de la voie publique). Certaines des positions mises de l'avant par la Commission ont été reprises par la jurisprudence¹⁶.

¹⁶ Voir : *Ville de Longueuil c. Godbout*, [1997] 3 R.C.S. 844 [obligation de résidence]; *Syndicat des travailleurs de Bridgestone-Firestone c. Bridgestone-Firestone*, [1999] R.J.Q. 2229 (C.A.) [surveillance des salariés hors des lieux de travail].

Article 18 du Pacte **(Liberté de pensée, de conscience et de religion)**

23. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a participé au débat sur la place de la religion à l'école en déposant, en 1999, un mémoire auprès de l'Assemblée nationale. Ce mémoire abordait cinq aspects : le statut confessionnel de l'école publique, l'enseignement religieux, l'animation pastorale, la confessionnalité des structures du ministère de l'Éducation et l'usage de clauses dérogatoires pour justifier les privilèges actuellement reconnus aux catholiques et aux protestants et les atteintes aux libertés fondamentales, ainsi qu'au droit à l'égalité, qui en découlent. (Sur ce dernier aspect, prière de se référer au paragraphe 14, plus haut).

La Commission a recommandé l'abolition du statut confessionnel des écoles publiques ainsi que de la confessionnalité des structures du ministère de l'Éducation, deux aspects incompatibles avec les libertés fondamentales ainsi qu'avec le droit à l'égalité. Cette recommandation a été suivie. Concernant l'enseignement religieux (catholique ou protestant), la Commission a demandé que celui-ci – au choix du législateur – soit aboli ou encore remplacé par l'enseignement culturel du phénomène religieux. Le législateur a choisi de laisser subsister l'enseignement religieux jusqu'au premier cycle du secondaire inclusivement. Relativement à l'animation pastorale, la Commission a souligné le caractère discriminatoire des arrangements limitant celle-ci aux seules religions catholique et protestante; elle a incité le législateur, soit à abolir toute forme d'animation pastorale, soit à créer un service d'animation commun à toutes les religions. C'est cette dernière solution qui fut retenue.

Dans son mémoire, la Commission abordait également le problème que pose l'article 41 de la Charte. Cette disposition, unique en son genre au Canada, reconnaît aux parents le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions. Par la nature des obligations qu'il comporte pour l'école publique, cet article se démarque sensiblement de celles de l'article 18 du Pacte, lesquelles garantissent avant tout une liberté négative de ne pas subir d'endoctrinement religieux¹⁷. Soulignant que la responsabilité d'assurer l'éducation religieuse des enfants incombe aux parents et, le cas échéant, à l'école privée, la Commission a recommandé que l'article 41 de la Charte soit reformulé sur le modèle du Pacte et n'impose plus d'obligations positives à l'école publique en matière d'enseignement religieux. Aucune suite n'a encore été donnée à cette recommandation, qui a été réitérée par la Commission dans le bilan des 25 premières années de la Charte, rendu public en 2003.

24. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a adopté en 1995 un important avis sur l'interdiction du foulard ou voile islamique (*hidjab*) dans les écoles publiques du Québec. Dans un document intitulé *Le pluralisme religieux au*

¹⁷ NATIONS UNIES. COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale n° 22 (article 18 du Pacte)* précitée (note 12), par. 6°.

Québec : un défi d'éthique sociale, la Commission indique que l'interdiction du voile constituerait une forme de discrimination fondée sur la religion, affectant l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission s'est notamment fondée sur l'opinion du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, lequel, dans son Observation générale (n° 22), souligne que la liberté de religion comprend le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs¹⁸. Selon la Commission, il faut présumer que les élèves qui portent le voile le font par choix, un choix qui doit être respecté. Les établissements scolaires publics ont donc l'obligation d'accommoder les élèves qui portent le voile. Seules des circonstances où il serait démontré que l'ordre public, la sécurité, la liberté individuelle de l'élève ou l'égalité des sexes sont compromises par le port du voile justifieraient que l'on restreigne ou interdise celui-ci.

25. En 1999, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, saisie de plaintes concernant la récitation publique d'une prière à l'ouverture de séances de conseils municipaux, a adopté un avis officiel sur la présence de symboles et de rituels religieux au sein des institutions publiques. Outre les dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*, cet avis se fonde sur le droit comparé, sur le droit constitutionnel, ainsi que sur les dispositions du Pacte garantissant les libertés fondamentales de conscience et de religion. La Commission a conclu que rien ne s'opposait à l'expression publique d'une foi ou d'une appartenance religieuses par ailleurs légitimes dans une société pluraliste, à condition toutefois qu'aucune contrainte ne s'exerce sur le comportement des individus. Ainsi, l'existence d'une pression visant à forcer quelqu'un à participer contre son gré à un rituel religieux, tel la prière, ou bien à révéler ses croyances ou non-croyances, pose problème sous l'angle des libertés fondamentales. La Commission a souligné que l'appropriation de symboles et de rituels religieux par les institutions publiques pose aussi un problème d'éthique politique. Selon la Commission, les institutions publiques qui ont aboli ces symboles et rituels, ou les ont remplacés par des formules plus neutres, telles que l'observation d'un moment de silence ou de recueillement, montrent la voie à suivre.

Article 19 du Pacte ***(Liberté d'opinion et d'expression)***

26. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a adopté en 2001 un avis officiel portant sur la conformité aux principes de la *Charte des droits et libertés de la personne* de certaines dispositions législatives et réglementaires régissant l'affichage commercial. Dans cet avis, la Commission rappelle que l'usage d'une langue dans un contexte commercial relève de l'exercice de la liberté fondamentale d'expression garantie par la Charte, ainsi que par le Pacte. La Commission souligne par contre que, conformément à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et aux consta-

¹⁸ *Id.*, par. 4°.

tions du Comité des droits de l'homme des Nations Unies¹⁹, la règle de la prédominance du français constitue, dans le contexte particulier du Québec, une limite raisonnable à l'exercice de cette liberté. La Commission a également estimé que, dans la mesure où la législation linguistique québécoise vise à permettre une présence du français qui réponde aux critères jurisprudentiels d'atteinte minimale et de proportionnalité, elle ne peut en soi être considérée comme discriminatoire.

27. Prière de se référer également au paragraphe 29, plus loin, concernant la liberté de réunion pacifique.

Article 20 du Pacte

(Interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de l'incitation à la haine)

28. Le législateur n'a pas encore donné suite à la recommandation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse visant à inclure dans la *Charte des droits et libertés de la personne* une disposition visant l'incitation publique à la discrimination. Cette recommandation, qui vise à donner suite aux dispositions de l'article 20 du Pacte ainsi qu'à celles de l'article 4 de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, a été de nouveau formulée par la Commission dans le bilan des 25 premières années de la Charte, rendu public en 2003.

Article 21 du Pacte

(Liberté de réunion pacifique)

29. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a adopté en 1999 un avis officiel portant sur les restrictions aux libertés fondamentales de réunion pacifique et d'expression en milieu municipal. Dans cet avis, la Commission souligne que les restrictions au droit de manifester, établies par certains règlements municipaux, entrent en conflit avec la liberté de réunion pacifique ainsi qu'avec la liberté d'expression. Dans tous les cas, il appartient aux municipalités concernées de démontrer que ces limitations portent atteinte le moins possible aux libertés fondamentales, et se conforment aux objectifs et valeurs constitutionnelles qui sous-tendent ces libertés.

Article 22 du Pacte

(Liberté d'association)

30. En 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a déposé auprès de l'Assemblée nationale un mémoire sur le Projet de loi n° 31, *Loi modifiant le Code du travail*. La Commission a souligné la possibilité que ce projet de loi ne soit pas conforme aux dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* garantissant la liberté fondamentale d'association. Elle a souligné l'importance que re-

¹⁹ NATIONS UNIES. COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Ballantyne et Davidson c. Canada*, communication individuelle n° 359-1989, constatations du Comité à (1994) 5 R.U.D.H. 156-162.

vêt le *Code du travail* du Québec²⁰ dans les rapports collectifs de travail et la nécessité de protéger les principes y découlant. En raison des conséquences possibles du projet de loi, la Commission a recommandé au gouvernement qu'un délai de réflexion plus approfondie soit accordé avant que celui-ci soit adopté. Des réserves du même ordre ont été formulées à l'égard de deux autres textes, le Projet de loi n° 7, *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, et le Projet de loi n° 8, *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*. Au 15 décembre 2003, l'Assemblée nationale est toujours saisie de ces trois projets de loi.

Article 23 du Pacte **(Protection de la famille et égalité entre époux)**

31. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est intervenue sur plusieurs fronts afin que les conjoints de même sexe puissent jouir des mêmes droits que les conjoints hétérosexuels, sans discrimination. Ainsi, à de nombreuses reprises, la Commission s'est adressée au gouvernement afin que dans les régimes de rentes ou de retraite, les régimes d'assurance de personne ou dans tout autre régime d'avantages sociaux l'on interdise la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en abrogeant l'article 137 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cet article a été abrogé le 13 juin 1996.

32. La Commission s'est par ailleurs adressée aux tribunaux, notamment pour mettre fin à l'exclusion discriminatoire des conjoints de même sexe relativement à l'accès à la rente du conjoint survivant en vertu de la *Loi sur le Régime de rente du Québec*²¹, dans le cadre du régime d'indemnisation des conjoints de victimes d'actes criminels²²; ou dans le cadre de l'application de la *Loi concernant les droits sur les valeurs mobilières*²³.

33. La Commission a recommandé au législateur de réviser l'ensemble des lois et règlements du Québec afin de reconnaître le droit à l'égalité des conjoints de même sexe. Elle a donc accueilli avec enthousiasme deux projets de loi ayant pour but d'assurer une meilleure reconnaissance et un meilleur respect des droits et libertés des membres des couples de même sexe. En ce sens, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le 10 juin 1999 la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les*

²⁰ L.R.Q., c. C-27.

²¹ Québec (*Procureure générale*) c. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.).

²² *Marie-Andrée Bertrand et Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité au travail (Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels)*, T.A.Q. Montréal, SAS-M-008358-9905, 30 juillet 2003, j. Cohen.

²³ Québec (*Procureure générale*) c. *Tribunal des droits de la personne*, [2002] R.J.Q. 628 (C.A.).

conjoints de fait (L.Q. 1999, c. 14). Cette loi, dont la majorité des dispositions sont entrées en vigueur ce jour-là, a pour effet d'accorder dans l'ensemble des lois et règlements, les mêmes avantages aux conjoints de fait du même sexe qu'aux conjoints hétérosexuels. De même, le 7 juin 2002, la *Loi instituant l'union civile et établissant de nouvelles règles de filiation* (L.Q. 2002, c. 6) fut adoptée. Entrée en vigueur le 24 juin 2002, cette loi crée une nouvelle institution conjugale ouverte aux couples sans égard à leur orientation sexuelle et qui a tous les effets du mariage.

Article 24 du Pacte ***(Droits des enfants)***

34. En 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est intervenue dans le Renvoi relatif au projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour les adolescents déposé par le Procureur général du Québec devant la Cour d'appel du Québec. La Commission a appuyé la position du Procureur général, en particulier quant à l'incompatibilité de certaines dispositions de la Loi avec le droit international, notamment avec la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*. Sans directement fonder sa décision sur les principes du droit international, la Cour d'appel les a néanmoins utilisés dans son analyse en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et a conclu à l'invalidité des articles relatifs, d'une part, au renversement du fardeau de preuve lors de l'imposition d'une peine pour adultes, et, d'autre part, à la publication du nom de l'adolescent trouvé coupable de certains crimes. La Cour d'appel a jugé que ces articles violaient le droit à la sécurité de la personne, en contravention de l'article 7 de la Charte canadienne. La Cour reconnaît que l'intérêt de l'enfant, tel qu'énoncé à la Convention internationale, fait partie intégrante des principes de justice fondamentale auxquels se réfère l'article 7 de la Charte canadienne. La Cour souligne ce qui suit : « Il est largement reconnu, dans plusieurs instruments juridiques, que toute décision prise à l'égard des adolescents doit l'être dans leur meilleur intérêt [art. 3, Convention relative aux droits de l'enfant]. Il en est de même en ce qui concerne le régime de la justice pénale juvénile qui doit être distinct de celui des adultes et qui doit comprendre la réinsertion sociale des adolescents au nombre de ses objectifs ultimes. »²⁴.

35. Prière de se référer également au rapport d'activités de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relativement à la mise en œuvre de la *Convention relative aux droits de l'enfant* pour la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1997.

Article 26 du Pacte ***(Égalité devant la loi)***

36. Prière de se référer aux paragraphes 31 à 33, plus haut, concernant la protection de la famille et l'égalité entre époux.

²⁴ Renvoi relatif au projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour les adolescents C.A.M. 500-09-011369-014, 31 mars 2003.

Article 27 du Pacte
(Droits linguistiques, culturels et religieux des minorités)

37. Les disparités existant entre la formulation de l'article 43 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et celle de l'article 27 du Pacte ont été soulignées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans le bilan des 25 premières années de la Charte, rendu public en 2003. Alors que le Pacte reconnaît des droits propres aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, la Charte ne fait mention que des droits des minorités ethniques. La Commission a recommandé que la Charte soit modifiée pour reconnaître aux personnes appartenant aux minorités linguistiques et religieuses des droits du même ordre que ceux déjà reconnus aux membres des minorités ethniques. La Commission s'est appuyée sur l'Observation générale (n° 23) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui rappelle que le Pacte invite les États parties à mettre en cohérence ses politiques en matière de langue, de religion et de culture et, au besoin, à prendre des mesures positives, de façon à ce que les groupes minoritaires au sein de la société puissent préserver leurs spécificités²⁵.

Rapport préparé par
M^e Pierre Bosset, directeur
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
M^e Michèle Turenne, conseillère juridique

Direction de la recherche et de la planification
/cl

²⁵ NATIONS UNIES. COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale n° 23 (article 27 du Pacte)*, Doc. N.U., CCPR/21/Rev./Add.5, par 4°.