

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL SUR
LE DOCUMENT DE RÉFLEXION
SUR LE TRAVAIL DES ENFANTS AU QUÉBEC**

Mars 1998

**Adopté par la Commission en séance spéciale
le 17 mars 1998
(résolution COM-427-1.2)**

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Michel Coutu, conseiller juridique
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche)

1. Rappelons qu'en vertu de l'article 57 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes qui y sont énoncés, ainsi qu'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*². De même, l'article 71 de la Charte confère à la Commission la responsabilité d'analyser les lois du Québec pour s'assurer de leur conformité aux principes inscrits dans cette même Charte.

2. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec s'est prononcée antérieurement sur la question du travail des enfants, notamment dans une étude du 25 septembre 1995 portant sur l'interdiction du travail de nuit chez les jeunes de 14 ans et moins³. Dans cette étude, la Commission insistait en particulier sur l'importance, pour le Législateur, d'établir une étroite correspondance entre l'âge obligatoire de la fréquentation scolaire et les limites d'âge relatives au travail des enfants (en l'occurrence quant au travail de nuit). La Commission attirait également l'attention du Gouvernement sur l'importance de rendre la législation québécoise pleinement conforme aux normes internationales pertinentes, contenues dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁴ et dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Ces positions furent réitérées par la Commission à l'occasion de l'étude du Projet de loi n° 172 modifiant la *Loi sur les normes du travail*⁵. En conformité avec ces orientations, la Commission, ayant procédé à l'examen du «Document de réflexion sur le travail des enfants au Québec» (Ministère du Travail, 26 janvier 1998), entend émettre les commentaires suivants.

3. La Commission souligne en premier lieu la très grande qualité du «Document de

1 L.R.Q., c. C-12.

2 L.R.Q., c. P-34.1.

3 Commission des droits de la personne du Québec, *L'interdiction du travail de nuit chez les jeunes de 14 ans et moins - Conformité à la Charte*, le 25 septembre 1995 [Document rédigé par M^e Michel Coutu].

4 (1976) 993 R.T.N.U. 13.

5 *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les normes du travail*, L.Q. 1997, c. 72.

réflexion sur le travail des enfants». Ce document, reposant sur une recherche approfondie, trace de manière claire et détaillée un bilan de la question lequel, d'une part, tient compte du cadre normatif international, nord-américain, canadien et québécois, et, d'autre part, prend en considération les principes, valeurs et intérêts en cause. À l'évidence, il s'agit d'une étude fondamentale à laquelle devra obligatoirement se référer à l'avenir toute prise de position sur le travail des enfants en contexte québécois. La diffusion de ce document représente une étape cruciale du point de vue de l'élargissement de la réflexion relative à cette question, ne se limitant plus, en particulier, au seul aspect du travail de nuit.

***Interdiction du travail de nuit
pendant les semaines de fréquentation scolaire***

4. En ce qui concerne les recommandations que met de l'avant le document, la Commission relève avec grande satisfaction qu'au regard du travail de nuit des enfants, le Ministère du Travail propose une mise en concordance de la *Loi sur les normes du travail*⁶ (telle que modifiée par le Projet de loi n° 172) avec la *Loi sur l'instruction publique*⁷. Il en résulterait que l'interdiction du travail de nuit entre 23 heures et 6 heures viserait non les enfants de moins de 16 ans, mais tout enfant tenu à la fréquentation scolaire, de manière à ce que tous les élèves du secondaire, sans exception, soient concernés par cette interdiction. La Commission appuie pleinement cette recommandation, laquelle rejoint ses prises de positions antérieures. La Commission s'interroge toutefois sur l'opportunité de retenir une heure trop tardive (23 heures) en ce qui a trait à certains types d'emplois; ainsi, quant aux établissements industriels et commerciaux, le Gouvernement devrait s'inspirer de la *Politique concernant le travail des jeunes* élaborée conjointement par la Centrale de l'enseignement du Québec et par le Conseil du patronat du Québec⁸. Cette Politique, en effet, engage l'employeur à ne pas faire

6 L.R.Q., c. N-1.1.

7 L.R.Q., c. I-14.

travailler les jeunes entre 21h30 et 6h.

Limitation de la durée hebdomadaire du travail des enfants

5. La Commission se réjouit également de ce que le Ministère du Travail recommande l'adoption d'une limite hebdomadaire relative à la durée du travail pendant les semaines de fréquentation scolaire obligatoire. Cette limite est fixée à quinze heures par semaine. Suivant l'étude de Nicole Champagne sur *Les incidences du travail à temps partiel sur le rendement scolaire*, les résultats scolaires des élèves travaillant plus de dix heures par semaine ne sont que très légèrement inférieurs à ceux des élèves qui ne travaillent pas ou qui s'adonnent à une activité hebdomadaire rémunérée de dix heures ou moins⁹. D'après une autre étude réalisée par le Ministère de l'Éducation, plus de 52% des élèves travaillant de onze à quinze heures par semaine sont toutefois susceptibles de manquer de concentration durant les cours ou de ne pas faire leurs travaux scolaires; de tels comportements nuisibles aux études s'observent moins fréquemment chez les catégories d'élèves qui travaillent dix heures par semaine au maximum¹⁰. Sans émettre d'opinion précise à cet égard, la Commission observe qu'un travail d'une durée de quinze heures pendant les semaines de fréquentation scolaire peut entraîner des effets négatifs du point de vue de l'apprentissage et du rendement, et qu'en conséquence, si une telle limite de la durée du travail devait être, introduite par voie législative ou réglementaire, elle devrait faire l'objet d'études approfondies, de manière à être au besoin

8 Cette Politique, adoptée par la CEQ et le CPQ en septembre 1976, est reproduite en annexe du *Document de réflexion sur le travail des enfants au Québec* (Annexe 2).

9 Nicole CHAMPAGNE, *Les incidences du travail à temps partiel sur le rendement scolaire*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, janvier 1992, 153 p. (Étude citée par le Document de réflexion du Ministère du Travail).

10 Suzanne DUMAS, Claude BEAUCHESNE, *Étudier et travailler*, enquête réalisée auprès des jeunes du secondaire sur le travail rémunéré durant l'année scolaire, Ministère de l'Éducation, Direction de la recherche, février 1993. (Étude citée dans le Document de réflexion du Ministère du Travail; voir l'Annexe 10 du Document).

révisée et abaissée.

Âge minimum d'accès à l'emploi

6. La Commission exprime par ailleurs son désaccord avec la recommandation du Ministère du Travail visant à ne pas établir un âge général d'admission à l'emploi. La Commission rappelle que le droit international des droits de la personne représente l'une des sources majeures d'inspiration de ce document fondamental pour la société québécoise qu'est la *Charte des droits et libertés de la personne*. En outre, tel que l'a souligné à de nombreuses reprises le Tribunal des droits de la personne du Québec, les normes du droit international constituent une source interprétative importante en matière de droits et libertés de la personne¹¹. La Commission estime en conséquence que le Législateur doit faire un effort constant d'harmonisation du droit québécois avec les conventions et pactes internationaux, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de textes internationaux auxquels le Canada est partie et auxquels le Québec a, de manière explicite, donné son accord. Tel est le cas, comme le souligne au demeurant le «Document de réflexion sur le travail des enfants», du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

7. Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* énonce à l'article 10, troisième alinéa, que «les États doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'oeuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi». Pour sa part, la *Convention relative aux droits de l'enfant* (article 32, paragraphe 2a) mentionne que «les États parties... fixent un âge minimum ou des âge minimums d'admission à l'emploi». En se référant en outre aux «dispositions pertinentes des autres instruments internationaux», la *Convention relative aux droits de l'enfant* autorise une interprétation de

11 V. par exemple: *Commission des droits de la personne c. Les Autobus Legault inc.*, [1994] R.J.Q. 3027 (T.D.P.Q.).

cette disposition en concordance avec la *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* de l'Organisation internationale du Travail. Celle-ci, non ratifiée par le Canada, oblige les États parties à «spécifier un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail».

8. En se refusant à établir un ou des âges minimums d'accès à l'emploi, «le droit québécois ne respecte pas les engagements qui ont été pris en vertu de la Convention [relative aux droits de l'enfant] et, en 1976, par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*»¹². Au soutien de sa recommandation à l'effet de ne pas modifier sur ce point le droit québécois, le «Document de réflexion sur le travail des enfants» du Ministère du Travail avance plusieurs arguments, qui portent notamment sur les aspects suivants: l'affirmation de l'autonomie des enfants; le respect de l'autorité parentale; l'ineffectivité des normes protectrices. De l'avis de la Commission, même si ces diverses questions demeurent fonction de préoccupations importantes et soulèvent des problèmes assurément complexes, elles ne devraient pas, en définitive, amener le Gouvernement à conclure qu'une harmonisation de la législation québécoise avec les normes du droit international se révèle inopportune.

9. *Affirmation de l'autonomie des enfants.* Le Document de réflexion s'appuie à juste titre sur le principe qu'une conception contemporaine des droits fondamentaux des enfants ne peut se fonder sur la seule notion de protection, qu'au contraire une approche adéquate doit concilier le droit des enfants à des mesures de protection et d'assistance, avec leur droit fondamental à l'autonomie. Partant de ce principe, le Ministère du Travail souligne que «l'intérêt que pourraient avoir certains enfants à une meilleure protection dans certaines circonstances exceptionnelles ne devrait pas porter atteinte à la liberté du plus grand nombre dans la vie de tous les jours» (p. 17). Sur cette base, le document croit nécessaire de ne pas favoriser l'adoption d'une norme universelle concernant l'âge minimum d'admission en emploi, estimant qu'une approche sélective «est davantage compatible avec les valeurs de la société québécoise» (p. 20).

12 Claire BERNARD, *Les droits de l'enfant, entre la protection et l'autonomie*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1997, 24-40, p. 39.

10. Dans le cadre de la société contemporaine caractérisée par le pluralisme des valeurs, il apparaît vain de vouloir donner un sens univoque à l'expression «valeurs de la société québécoise», d'autant que jusqu'à récemment le droit québécois autorisait sans restriction aucune le travail de nuit des enfants, une situation tout à fait inacceptable de l'avis de la Commission. À tout événement, il importe de ne pas opposer les valeurs de la société québécoise aux normes du droit international des droits de la personne: celles-ci, cela est manifeste au regard en particulier de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, reposent sur la reconnaissance simultanée du droit de l'enfant au respect de son autonomie et de la nécessité du maintien de certaines mesures de protection. En ce qui concerne spécifiquement le travail des enfants, l'article 32 de la *Convention*, tel que mentionné, doit s'interpréter en concordance avec la *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* de l'Organisation internationale du Travail. Or, suivant la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, «il y a lieu de bien préciser que la législation nationale ne devrait pas interdire aux enfants toute espèce d'activité... Ce que les instruments de l'OIT interdisent, c'est d'imposer aux enfants un travail exigeant des ressources physiques et intellectuelles supérieures à celles qu'ils possèdent normalement»¹³. La *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* doit être envisagée, dans cette perspective, comme se fondant sur une étroite imbrication des droits-protection avec les droits-autonomie. L'articulation entre les deux types de droits se reflète dans la distinction que trace la Convention n° 138 entre les travaux légers et le travail visé par l'âge minimum d'accès à l'emploi. En autorisant les travaux légers effectués par les enfants n'ayant pas encore atteint l'âge minimum d'accès à l'emploi (i.e. l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire), la Convention n° 138 reconnaît un espace d'autonomie à l'enfant dans le choix d'une activité adaptée au niveau de développement de ses capacités.

11. Le Document de réflexion du Ministère du Travail remarque, non sans pertinence, que la notion de «travaux légers» ne fait pas l'objet d'une définition précise dans la Convention n°

13 *Âge minimum*. Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Genève, BIT, 1981, p. 1-2.

138. Cette absence de définition a été voulue par la Conférence internationale du Travail; tel que le souligne la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, «la convention ne donne pas de définition explicite des travaux légers, à l'exception du paragraphe 1 de l'article 7, qui dispose que ces travaux ne doivent pas être susceptibles de porter préjudice à la santé ou au développement des adolescents, ni à leur assiduité scolaire...»¹⁴. Il en résulte qu'il revient aux États parties de déterminer, s'il y a lieu, quels types d'activité, en accord avec la Convention n° 138, doivent être considérés comme étant des travaux légers.

12. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime pour sa part qu'il n'est pas nécessaire que le Législateur délimite de manière explicite quels travaux peuvent être considérés, en ce sens, comme étant «légers». La Commission croit que la *Politique concernant le travail des jeunes* élaborée conjointement par la Centrale de l'enseignement du Québec et par le Conseil du patronat du Québec, en précisant (article 7 a) que «l'employeur s'engage à garantir des conditions de travail appropriées à leur âge et à exclure tout travail qui pourrait entraver leur développement physique ou psychologique», rejoint le critère retenu par la Convention n° 138 au regard de l'autorisation des travaux légers. En conséquence, il est suggéré que le Législateur s'inspire de cette disposition de la *Politique concernant le travail des jeunes* pour circonscrire le type de travail autorisé, en dessous de l'âge minimum d'accès à l'emploi (lequel devrait correspondre à la fin de la période où l'enfant est tenu à la fréquentation scolaire).

13. *Respect de l'autorité parentale.* Le Document de réflexion du Ministère du Travail fait référence à plusieurs reprises à la notion d'autorité parentale, laquelle devrait sous-tendre la législation sur le travail des enfants et s'opposer à une approche trop interventionniste de la part de l'État. Ainsi le Document souligne que «l'État n'a pas à se substituer au rôle des parents. Dans ses interventions, l'État doit soutenir et compléter l'effort de la famille plutôt que la

14 *Ibid*, p. 78.

remplacer» (p. 16). La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se dit pleinement d'accord avec la reconnaissance du rôle prééminent des parents dans la protection de l'enfant. Elle estime toutefois que cette reconnaissance du rôle des parents n'entre aucunement en conflit avec les normes internationales relatives aux droits des enfants; ainsi l'article 5 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* prévoit que «les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents... ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention». L'on peut avancer à cet égard que «la Convention fait appel à l'instauration d'un nouvel équilibre entre les responsabilités des parents et le respect qu'on reconnaît maintenant à l'enfant, en tant que personne à part entière»¹⁵. De l'avis de la Commission, l'exercice de l'autorité parentale doit s'effectuer de manière conforme aux dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, y compris en matière d'âge minimum d'admission à l'emploi.

14. *L'ineffectivité des normes protectrices.* Le Document de réflexion du Ministère du Travail exprime un certain scepticisme à l'endroit de l'efficacité des normes prescrivant un âge minimum d'admission à l'emploi. Le Document rappelle à juste titre un constat général, que font en particulier les sociologues du droit, au regard de l'effectivité des normes juridiques: «...à moins d'imposer des contrôles stricts, ...l'existence [de normes spécifiques] dans un texte de loi n'est efficace que si les principaux intervenants y adhèrent massivement» (p. 18). Le Document ajoute, à la page 20, que «le principe même d'une interdiction générale d'embauche en-deçà d'un certain âge peut facilement être mis en échec...». Cette efficacité relative des «normes universelles» pour reprendre l'expression utilisée dans le Document de réflexion pour viser les normes relatives à l'âge minimum d'admission à l'emploi est reconnue dans une certaine mesure par la Commission d'experts de l'OIT, celle-ci observant

15 Claire BERNARD, *Les droits de l'enfant, entre la protection et l'autonomie*, loc. cit., p. 30.

que «la législation ne suffit pas, à elle seule, à résoudre [le problème du travail des enfants]»¹⁶. La Commission ajoute toutefois, non sans justesse, qu'il existe un lien très étroit entre les déficits d'effectivité des normes en matière de travail des enfants et la pauvreté des familles. À cet égard, dans l'esprit des droits reconnus au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁷, la *Recommandation n° 146 sur l'âge minimum* (article 2 a et b) incite les autorités compétentes à «poursuivre une politique nationale de plein emploi...» et à adopter «d'autres mesures économiques et sociales pour réduire la pauvreté, où qu'elle existe, et à assurer aux familles un niveau de vie et des revenus tel qu'elles n'aient pas à recourir à une activité économique des enfants».

Conclusion

15. Compte tenu des développements qui précèdent, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse:

1. Appuie pleinement la recommandation contenue dans le Document de réflexion du Ministère du Travail, visant à interdire le travail de nuit pour tous les enfants tenus à la fréquentation scolaire. La Commission s'interroge sur l'opportunité de retenir une heure trop tardive (23 heures) en ce qui a trait à certains types d'emplois; ainsi, quant aux établissements industriels et commerciaux, le Gouvernement devrait s'inspirer de la *Politique concernant le travail des jeunes* élaborée conjointement par la Centrale de l'enseignement du Québec et par le Conseil du patronat du Québec. Cette Politique, en effet, engage l'employeur à ne pas faire travailler les jeunes entre 21h30 et 6h.

16 *Âge minimum*. Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *op. cit.*, p. 2.

17 Voir les articles 6, al. 2, 7 et 11.

2. Se réjouit également de ce que le Ministère du Travail recommande l'adoption d'une limite hebdomadaire relative à la durée du travail pendant les semaines de fréquentation scolaire obligatoire. Cette limite est de 15 heures maximum par semaine. Sans émettre d'opinion précise à cet égard, la Commission observe qu'un travail d'une durée de quinze heures pendant les semaines de fréquentation scolaire peut cependant entraîner des effets négatifs du point de vue de l'apprentissage et du rendement, et qu'en conséquence, si une telle limite de la durée du travail devait être introduite par voie législative ou réglementaire, elle devrait faire l'objet d'études approfondies, de manière à être au besoin révisée et abaissée.

3. La Commission exprime par ailleurs son désaccord avec la recommandation du Ministère du Travail visant à ne pas établir un âge général d'admission à l'emploi. La Commission estime sur ce point que le Québec devrait se conformer strictement aux engagements qui découlent du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. La Commission souligne que le respect par le Québec des normes internationales ne porte pas atteinte, pour les raisons susmentionnées, au principe de l'autonomie des enfants et à l'exercice de l'autorité parentale; par ailleurs, pour éviter que l'introduction d'un âge minimum d'admission à l'emploi se révèle peu efficace, la Commission attire l'attention du Gouvernement sur l'importance de prendre des mesures adéquates pour réduire la pauvreté, de manière à atténuer les pressions économiques qui s'exercent parfois à l'endroit des enfants.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec signale enfin suivre avec grand intérêt les travaux de la Commission de l'économie et du travail, du fait de l'importance qu'elle attache, au regard des principes sous-tendant la *Charte des droits et libertés de la personne* et la *Loi sur la protection de la jeunesse*, à la question du travail des

enfants. Conformément au mandat que l'Assemblée nationale lui a confié en matière d'examen des textes législatifs, la Commission se réserve la faculté de faire connaître à nouveau ses observations et recommandations, en fonction des suites que le Législateur entendra donner, le cas échéant, au Document de réflexion du Ministère du Travail.