

DROITS & LIBERTÉS

S	O	M	M	A	I	R	E
<ul style="list-style-type: none"> La Commission propose une mise à jour de la Charte 	<ul style="list-style-type: none"> Droits économiques et sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> Droits économiques et sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> Droit à l'égalité Droits fondamentaux 	<ul style="list-style-type: none"> Les recours des citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> L'autonomie de la Commission 	<ul style="list-style-type: none"> La constitutionnalisation de la Charte 	<ul style="list-style-type: none"> Les droits des peuples autochtones

La Commission propose une mise à jour de la Charte des droits et libertés de la personne



Au terme d'une large consultation menée à l'occasion des 25 ans de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse propose une série de modifications législatives destinées à renforcer le statut et la portée de la Charte ainsi que le rôle des institutions qui s'y rattachent.

Sous le titre *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés*, le document qui vient d'être rendu

public comporte 25 recommandations touchant successivement l'enrichissement du contenu de la Charte, l'amélioration des recours disponibles aux citoyens, le renforcement de l'autonomie de la Commission et la constitutionnalisation de la Charte elle-même.

Cette mise à jour s'impose pour ajuster la Charte québécoise aux multiples changements survenus au Québec depuis 1975 : mutations du travail et de la famille, complexification des rapports interculturels, écart croissant entre les riches et les pauvres, poids grandissant des logiques économiques et technologiques, recul de l'État social, notamment.

LES FAITS SAILLANTS

La Commission recommande en substance :

- de renforcer de façon significative les droits économiques et sociaux, y compris en y ajoutant les droits au logement, à la santé, au travail et à l'éducation, et d'accorder à tous ces droits une présence sur toute autre loi du Québec;
- d'accroître la portée du droit à l'égalité par l'inclusion des personnes handicapées comme groupe cible des programmes d'accès à l'égalité, par l'extension de l'interdiction de la discrimination fondée sur les antécédents judiciaires à d'autres secteurs que celui de l'emploi et par l'interdiction d'inciter à la discrimination;
- d'ajouter aux droits fondamentaux le droit à l'information et la liberté syndicale;
- d'inscrire explicitement dans la Charte les droits des peuples autochtones;

- de faciliter les recours des citoyens à la Commission et au Tribunal des droits de la personne;
- de rattacher la Commission à l'Assemblée nationale du Québec pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires;
- et finalement de faire de la Charte, pour le Québec, une véritable loi fondamentale de nature constitutionnelle.

La Commission soumettra ces propositions à une discussion publique lors d'un colloque, qui réunira, le 10 décembre 2003, des groupes et organismes intéressés par ces questions. Le législateur sera par la suite invité à se pencher sur des propositions de modifications législatives.

EN TOILE DE FOND

Ce Bilan est une œuvre de longue haleine. Pour y parvenir, la Commission a d'abord consulté plus de 80 personnes, groupes et organismes, et produit six études qui permettent de mieux saisir les tendances contemporaines qui influent sur l'exercice des droits et libertés. Ces études, réunies dans le volume 2 du Bilan, en constituent la toile de fond et abordent successivement :

- les changements survenus au Québec et dans le monde depuis 1975 sur le plan des valeurs, de l'économie, du politique, du social, de la technologie et de la culture;
- les progrès réalisés au Québec dans la mise en œuvre du droit à l'égalité, mais aussi les graves inégalités qui subsistent entre groupes sociaux;
- les tensions qui se font jour entre un individualisme grandissant et la nécessité d'atténuer les déséquilibres socio-économiques;
- le « déficit démocratique » actuel, et son impact sur l'exercice des droits politiques;
- le sort réservé aux droits économiques et sociaux, trop souvent considérés comme les « parents pauvres » de la Charte;
- la dynamique juridique de la Charte et l'ambiguïté persistante du statut « quasi constitutionnel » qui lui est reconnu.

Les pages qui suivent résument de façon succincte les grandes lignes de ce Bilan. Le texte intégral est disponible sur le site Web de la Commission : www.cdpcj.qc.ca.

AFFIRMER LES DROITS ET LIBERTÉS, MIEUX LES PROTÉGER

« Ainsi peut se résumer, en deux formules simples, la raison d'être de toute charte des droits. Affirmer les droits et libertés, c'est proclamer, aussi solennellement que possible, les droits et les facultés dont l'ensemble est nécessaire à l'épanouissement de tout être humain. Mieux les protéger, c'est garantir ces droits sur le plan juridique; c'est aussi créer des recours et des institutions pour les faire valoir, aussi bien à l'encontre des intérêts privés que de la puissance publique. »

(Après 25 ans, *La Charte québécoise des droits et libertés*, volume 1, Introduction)

Actualiser les droits économiques et sociaux en fonction des enjeux de notre société



Les droits économiques et sociaux reconnus dans la Charte couvrent une large part de la vie quotidienne, que ce soit le droit à un niveau de vie décent, le droit à l'instruction publique gratuite, le droit de maintenir et de faire progresser sa vie culturelle avec les autres membres de son groupe d'appartenance, le droit des enfants à la protection et à la sécurité, le droit à des conditions de travail justes et raisonnables, etc.

Mais la société dans laquelle nous vivons est constamment en mutation et la réalité n'est plus la même qu'il y a 25 ans. Il importe donc d'actualiser la Charte afin qu'elle reflète les enjeux actuels. Dans son bilan, la Commission formule des recommandations qui viennent préciser ou compléter la liste des droits économiques et sociaux déjà reconnus dans la Charte. En voici un bref survol.

Le droit au logement

Le logement est beaucoup plus que le simple fait d'avoir un toit sur la tête, c'est le point d'ancrage de l'individu dans la famille, dans la communauté et dans la société. Mais la situation actuelle que connaît le Québec en matière de logement (pénurie de logements, politiques publiques déficientes, sélection discriminatoire de locataires) nous force à constater que de plus en plus de ménages pauvres vivent des situations alarmantes.

Le droit au logement, implicitement reconnu par le droit à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent (article 45 de la Charte), est insuffisant. Selon la Commission, ce droit doit être reconnu de façon explicite comme élément du droit à des mesures permettant d'assurer un niveau de vie décent.

Le droit à la santé

Dans un contexte où le vieillissement de la population

et la pauvreté posent des défis nouveaux à un système de santé par ailleurs en crise, la Commission estime que la reconnaissance du « droit à la santé » représenterait une avancée importante sur le plan de la protection des droits fondamentaux.

Le droit à la santé ne signifie pas le droit d'être en bonne santé. Comme l'a fait remarquer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans une récente étude consacrée à ce droit, « ...le droit à la santé doit être entendu comme le droit de jouir d'une diversité d'installations, de biens, de services et de conditions nécessaires à la réalisation du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. » La Commission estime que ce droit devrait faire partie intégrante de la Charte.

Le droit au travail

Ici encore, il importe de préciser ce que signifie le droit au travail. Il ne s'agit pas du droit d'occuper ou d'exiger un emploi, mais plutôt celui d'avoir accès aux mesures et programmes favorisant, notamment, l'accès à un emploi ou à la réinsertion professionnelle.

Actuellement, même si certains éléments du droit au travail sont protégés par différentes lois (*Loi sur les normes du travail*, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, notamment), il serait opportun d'enchâsser dans la Charte une disposition assurant le droit à des mesures et des programmes favorisant, entre autres, le plus haut niveau d'emploi, l'accès à un emploi, la formation professionnelle et la réinsertion au travail.

La dignité des travailleurs

L'article 46 de la Charte prévoit que les travailleurs ont droit à des conditions de travail justes et raisonnables et

qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique. On n'y mentionne pas, comme dans le Code civil, le respect de la dignité des travailleurs, ni le respect de leur intégrité psychologique, donnée importante dans un monde où les horaires, le rythme et les conditions de travail sont de plus en plus susceptibles de causer des problèmes de santé mentale. C'est pourquoi la Commission recommande que cet article reconnaisse également le droit à des conditions de travail qui respectent la dignité et l'intégrité psychologique des travailleurs.

Le droit à l'éducation

Jusqu'à maintenant, la Charte reconnaît le droit à l'instruction publique gratuite et le droit à l'enseignement privé. Mais selon les instruments juridiques internationaux, le droit à l'éducation a une portée beaucoup plus large : il vise le développement intégral de l'enfant et il comprend l'éducation aux droits de la personne. De plus, ce droit devrait appartenir à toute personne, y compris celle qui a dépassé l'âge de la scolarité obligatoire. Ainsi, il permettrait d'accéder à l'éducation des adultes et à l'enseignement supérieur sous réserve, dans ce dernier cas, de posséder les aptitudes académiques requises. C'est en ce sens que la Commission recommande que le droit à l'éducation soit reconnu explicitement par la Charte.

L'enseignement religieux à l'école publique

L'article 41 de la Charte 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, dans le cadre des programmes prévus par la loi. Sans avoir, rappelons-le, aucune primauté sur la législation, cet article est souvent

utilisé comme argument dans le cadre du débat sur la place de la religion à l'école. Par ailleurs, la situation actuelle de l'enseignement religieux à l'école présente un caractère discriminatoire puisque seuls les catholiques et les protestants ont droit à l'enseignement de leur religion. Pour se prémunir d'une contestation juridique possible, le législateur doit recourir à des "clauses nonobstant". La Commission recommande de ne plus imposer à l'école publique l'obligation de dispenser l'enseignement religieux.

Les droits culturels des minorités

Jusqu'à maintenant, l'article 43 de la Charte reconnaît aux membres des minorités ethniques le droit de maintenir et de faire progresser leur vie culturelle avec les autres membres de leur groupe. Or le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* protège aussi les minorités religieuses et linguistiques et leur donne le droit de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe. La Commission recommande d'ajuster l'article 43 de la Charte dans le même sens.

Les mesures de soutien à la famille

Même si la Charte reconnaît pour les enfants le droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que leurs parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent leur donner, cette disposition demeure insuffisante puisqu'elle n'est pas arrimée à des mesures de soutien à la famille. Ces mesures devraient en effet être le complément indispensable de ces droits. C'est pourquoi la Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit reconnu explicitement par la Charte.



RENFORCER ET PROMOUVOIR LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Dans une économie mondiale

axée sur la compétitivité, la défense des droits sociaux risque de devenir une préoccupation secondaire. L'impératif de réduction des dépenses publiques menace aujourd'hui certains acquis sociaux. Comme le notaient les participants à la consultation, ces phénomènes expliquent en partie l'appauvrissement marqué d'une frange importante de la population. Réduction du filet de sécurité sociale, coupures de service et conditions de travail inéquitables se conjuguent pour accroître le risque d'une exclusion de plus en plus marquée de certains

groupes sociaux, notamment les personnes pauvres.

Selon la Commission, le renforcement et la promotion des droits économiques et sociaux est l'un des enjeux de droits majeurs de notre époque. En ce sens, il est prioritaire de formuler une recommandation visant au renforcement de ces droits, qui constituent l'un des éléments distinctifs de la Charte québécoise.

Le législateur convenait, en 1975, que les droits économiques et sociaux représentent des principes et des valeurs auxquelles nous sommes attachés au Québec. Mais voilà, ces droits, consacrés au chapitre IV de la Charte, en sont les parents pauvres. Cela tient, en particulier, à deux facteurs : la non-prépondérance de ces

droits par rapport au reste de la législation, et le fait que la formulation des droits économiques et sociaux renvoie aux choix discrétionnaires du législateur, puisque la plupart de ces droits doivent être respectés « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi ». Ces mentions reviennent à laisser carte blanche au législateur, sans garantie réelle que des mesures adéquates seront prises.

C'est pourquoi la Commission recommande des modifications à la Charte permettant de s'assurer que toute loi respecte le contenu essentiel des droits économiques et sociaux, quitte à ce que cette primauté entre en vigueur graduellement.

LE DROIT À L'ÉGALITÉ DES LACUNES À COMBLER

Même après plus de 25 ans, la mise en œuvre du droit à l'égalité sans discrimination requiert toujours une large part du travail d'enquête, de recherche, d'éducation et de soutien à l'élaboration de programmes d'accès à l'égalité effectué par la Commission. Ce droit implique en effet un partage plus équitable des ressources au sein de la société, sans distinction, exclusion ou préférence fondée, entre autres, sur la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'âge, la religion, l'orientation sexuelle, la condition sociale ou le handicap.

Forcément, l'application de ce droit dérange, et cet idéal d'égalité est loin d'imprégner en profondeur les structures et les pratiques de notre société. D'où la nécessité de poursuivre, et même d'accroître, le travail commencé. L'intervention du législateur est toutefois requise pour remédier à certaines lacunes.

Ainsi, la Commission souhaite que le gouvernement reprenne le projet de loi no 55, présenté à la précédente législature, dans le but de modifier la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* et d'inclure les **personnes handicapées** parmi les groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

Ce coup de barre s'impose pour permettre aux personnes handicapées de bénéficier des programmes d'accès à l'égalité au même titre que d'autres groupes victimes de discrimination, comme les femmes, les membres des minorités visibles et ethniques et les autochtones.

La Commission estime qu'il faut sérieusement envisager d'étendre l'interdiction de la discrimination fondée sur les **antécédents judiciaires** (article 18.2 de la Charte) à d'autres secteurs que celui de l'emploi. L'application de cette interdiction aux secteurs du logement, du crédit, des assurances ou des autres biens ordinairement offerts au public, par exemple, contribuerait à faciliter la réinsertion sociale des personnes reconnues coupables d'une infraction pénale ou criminelle.

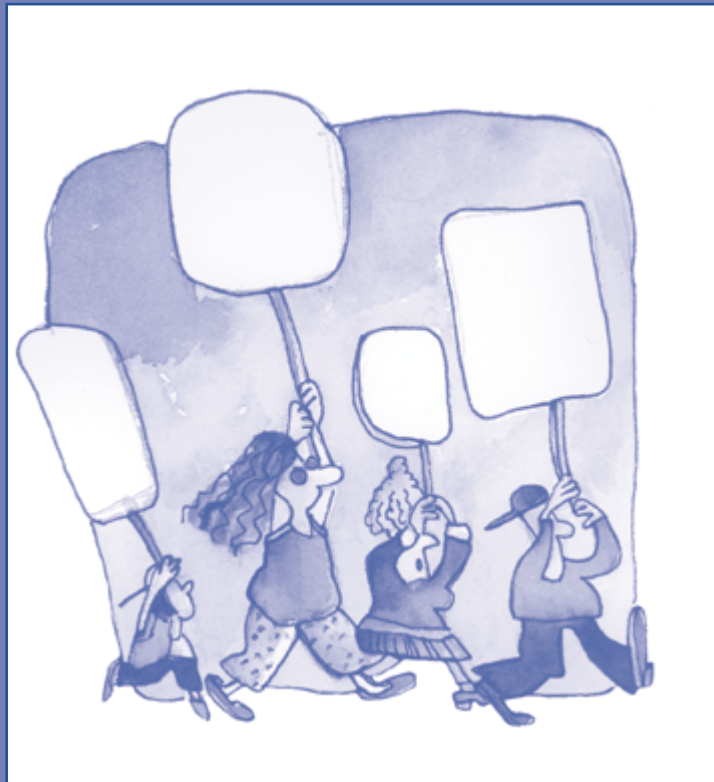
Enfin, réitérant une demande présentée au législateur en 1994, la Commission recommande d'inclure dans la Charte une disposition interdisant **l'incitation publique à la discrimination**.

Une telle disposition – qui existe déjà au niveau fédéral et dans d'autres provinces canadiennes – viendrait compléter les dispositions du *Code criminel* relatives à la propagande haineuse.



LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX

Le droit à l'information et la liberté syndicale



Le **droit à l'information** est déjà reconnu par l'article 44 de la Charte dans les termes suivants : « Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi. » Ce droit présente cependant un caractère distinct par rapport aux autres droits économiques et sociaux, notamment parce que l'accès à l'information est souvent une précondition à l'exercice d'autres droits et libertés : droit de vote, liberté d'expression, liberté d'opinion, liberté de presse, entre autres.

C'est pourquoi la Commission des droits, à l'instar de la Commission d'accès à l'information, souhaite qu'une réflexion soit menée sur l'opportunité d'inscrire le droit à l'information parmi les droits fondamentaux.

En matière de **liberté syndicale**, la Cour suprême du Canada a récemment reconnu la liberté constitutionnelle de former une association syndicale ainsi que l'importance de la liberté syndicale¹. Selon la Commission, les composantes fondamentales de la liberté syndicale telle que balisée par les normes de droit international, soit la liberté d'association syndicale proprement dite, la négociation collective et le droit à des actions collectives, devraient être explicitement garanties par la Charte.

Ces libertés peuvent évidemment être soumises à des restrictions et à des limitations, notamment en ce qui concerne le respect des services essentiels en cas de grève, mais le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer devrait relever des libertés fondamentales énoncées à l'article 3 de la Charte, et le droit à la négociation collective ainsi que le droit de grève pourraient figurer au rang des droits économiques et sociaux.

¹ *Dunmore c. Procureur général de l'Ontario*, [2001] 3 R.C.S. 1016.

RESTAURER LES RECOURS DES CITOYENS à la Commission et au Tribunal des droits de la personne

Selon la Charte, toute personne qui se croit victime de discrimination, de même que toute personne âgée ou handicapée victime d'exploitation, peut porter plainte devant la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, laquelle, après enquête, peut saisir le tribunal – dont le Tribunal des droits de la personne – du litige. Il s'agit là d'un « régime intégré » où la Commission et le Tribunal jouent chacun un rôle distinct mais complémentaire.

DES RECOURS MENACÉS

Ce régime intégré est gravement menacé par une décision récente de la Cour d'appel du Québec¹ qui remet en question la compétence du Tribunal des droits de la personne lorsque la discrimination relève de l'application d'une convention collective. Le recours à l'arbitre de griefs serait alors un recours exclusif.

Sans remettre en question la juridiction de l'arbitre de griefs

dans ce domaine, la Commission craint cependant qu'une telle compétence exclusive ne soit pas la meilleure façon de garantir le respect des droits individuels en milieu de travail syndiqué.

Les intérêts des travailleurs peuvent en effet diverger de ceux d'un syndicat, par exemple :

- dans les cas de harcèlement entre employés;
- lorsqu'un correctif à la discrimination suppose une mesure d'accommodement raisonnable qui aurait un impact sur les tâches d'autres salariés;
- lorsque la discrimination prend sa source dans une clause de convention collective que le syndicat a lui-même négociée ; etc.

D'autre part, un jugement rendu en mars 2002 par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire Charrette² fait en sorte que la compétence du Tribunal des droits de la personne doit céder le pas lorsqu'un litige – par exemple, une contestation d'une décision de la Régie des rentes ou du ministère de la Sécurité du revenu – relève de la compétence exclusive d'un tribunal administratif ou quasi judiciaire comme le Tribunal administratif du Québec.

Cette approche, également portée en appel par la Commission devant la Cour suprême, accentuerait le morcellement de la compétence du Tribunal des droits de la personne et pourrait faire en sorte que des problèmes de discrimination ou de harcèlement soient contournés ou passés sous silence devant des tribunaux dont la spécialité est tout autre.

Le rétablissement de la juridiction du Tribunal des droits de la personne s'impose comme une nécessité face à celle des tribunaux d'arbitrage et des tribunaux administratifs, sans que soit pour autant niée la juridiction



de ceux-ci. C'est pourquoi la Commission recommande une modification à la Charte qui permettrait la coexistence des recours prévus par la Charte et de ceux pouvant découler du Code du travail ou d'une autre loi. La Commission conserverait sa discrétion de refuser ou de cesser d'agir lorsque l'un de ces autres recours aurait été entrepris.

LA QUESTION DU HARCÈLEMENT

La Cour suprême du Canada a statué³ qu'une victime de harcèlement sexuel qui subit une lésion professionnelle pour cette raison doit recourir à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) pour tenter d'obtenir une indemnisation. La victime ne peut plus obtenir du Tribunal des droits de la personne, ou de tout autre tribunal, en vertu de la Charte, une réparation du tort qui lui a été causé par un co-employé ou par son employeur, sous forme de dommages matériels, moraux ou punitifs.

La Commission peut encore enquêter sur de tels cas, mais elle doit aussi, pour ne pas risquer que les plaignants perdent tout recours, les référer à la CSST pour vérifier s'il y a lésion professionnelle. Si c'est le cas, le plaignant pourra éventuellement recevoir une indemnité de la CSST, mais il perd du même coup son droit d'obtenir des dédommagements de la part des responsables du harcèlement.

Sans remettre en question le principe de l'indemnisation des accidents de travail et des maladies professionnelles sans égard à la faute, la Commission croit nécessaire que la Charte soit modifiée de façon à rétablir la possibilité de réclamer en sus, devant le Tribunal des droits de la personne, des dommages moraux et punitifs dans les cas de harcèlement et de discrimination.

¹ Québec (Procureur général) et Centrale des syndicats du Québec c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, C.A.M. 500-09-010164-002 (28 février 2002). Autorisation d'appeler accordée par la Cour suprême du Canada le 14 novembre 2002.

² Québec (Procureur général) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Caroline Charrette), C.A.M. 500-09-010501-013, 1er mars 2002. Autorisation d'appeler accordée par la Cour suprême du Canada le 14 novembre 2002.

³ Béliveau-St-jacques c. Fédération des employées et employés de service public, [1996] 2 R.C.S 345.

L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION



La plupart des participants à la consultation tenue dans le cadre du Bilan ont souligné que les pressions qui s'exercent aujourd'hui sur les droits et libertés font qu'il est de plus en plus important, pour les citoyens, de pouvoir compter sur une Commission des droits qui soit forte, visible et indépendante du pouvoir politique.

Et cela vaut pour toutes les dimensions du travail de la Commission, qu'il s'agisse de l'analyse de la législation, de l'enquête – lorsque celle-ci porte sur le fonctionnement ou le comportement des organismes de l'État – ou de l'éducation aux droits. La Commission, a-t-on souligné, ne doit pas craindre d'être critique face aux pouvoirs publics.

Déjà, plusieurs dispositions de la Charte visent à assurer cette autonomie de la Commission par rapport au pouvoir politique. Ainsi, c'est l'Assemblée nationale elle-même, et non le gouvernement, qui nomme les membres de la Commission. C'est devant le Président de l'Assemblée nationale qu'ils prêtent serment. C'est la Commission elle-même qui recrute son personnel (dont les membres, qui n'appartiennent pas à la fonction publique, ne peuvent être destitués que sur la recommandation de la Commission). Et c'est devant le Président de l'Assemblée nationale que la Commission fait rapport, chaque année de ses activités et recommandations.

Une distance à élargir

Même si, à l'instar d'autres organismes indépendants du pouvoir politique (le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, le Commissaire au lobbying), les membres de la Commission sont nommés par l'Assemblée nationale, son budget relève de celui du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Seule la Commission d'accès à l'information se trouve dans une situation semblable. Dans les autres cas, c'est le bureau de l'Assemblée nationale qui octroie le budget de l'organisme, ce qui évite toute apparence de conflit d'intérêt entre la mission de celui-ci et ses besoins financiers.

Or la mission de la Commission – veiller au respect des droits et libertés de la personne, ainsi qu'à la protection de l'intérêt de

l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus – exige de ses membres une indépendance institutionnelle réelle.

À l'égard de l'Administration gouvernementale, en effet, le rôle de la Commission est celui d'une institution de contrôle. Et ce rôle ne cesse de prendre de l'ampleur au fil des années. En plus de mener des enquêtes, la Commission est de plus en plus fréquemment appelée à commenter publiquement des projets de lois. Ce rôle de chien de garde exige que la Commission puisse critiquer sans entrave l'action ou l'inaction gouvernementale. L'existence d'un tel contrepois au pouvoir politique est nécessaire à l'équilibre démocratique d'une société.

Recommandation

Pour s'acquitter fidèlement de son rôle de chien de garde, la Commission doit non seulement être, mais paraître autonome par rapport à l'Administration. C'est pourquoi elle estime nécessaire que soient resserrés les liens budgétaires et administratifs existant entre elle et l'Assemblée nationale du Québec.

Cette exigence est d'ailleurs reconnue par la communauté internationale depuis 1993. Les Principes de Paris, entérinés par l'Assemblée générale des Nations Unies, soulignent en effet la nécessité, pour les institutions publiques de promotion et de protection des droits, de ne pas être assujetties à un contrôle financier qui nierait leur autonomie par rapport au pouvoir exécutif¹. Selon l'ONU, il est généralement souhaitable que le budget de l'institution soit distinct du budget des diverses branches du pouvoir exécutif, ministères ou autres. Cela est particulièrement important aux yeux de l'ONU si l'institution est habilitée à recevoir des plaintes.

C'est pourquoi la Commission des droits recommande qu'au même titre que le Protecteur du citoyen, le Directeur général des élections, le Vérificateur général et le Commissaire au lobbying, elle soit désormais rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

¹ NATIONS UNIES, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme* [* Principes de Paris *], Doc. N.U. A/RES/48/134, 20 décembre 1993.

La constitutionnalisation de la Charte

Article 52

Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

De par sa primauté sur les autres lois du Québec, la Charte a déjà un statut unique au sein de l'ordre juridique québécois et le régime de protection des droits et libertés qu'elle comporte est tout à fait spécifique, malgré la confusion souvent entretenue avec la *Charte canadienne des droits et libertés*.

C'est pourquoi la Commission estime que la constitutionnalisation de la Charte serait un moyen privilégié pour réaffirmer son caractère spécifique et unique au sein de l'ordre juridique québécois¹.

Pour ce faire, la Commission propose une série de modifications à la Charte destinées à reconnaître son caractère fondamental, à renforcer la primauté des droits et libertés sur toute autre loi du Québec, à énoncer les principes fondamentaux sur lesquels s'appuie la Charte et à protéger la Charte elle-même contre toute modification qui, du point de vue de la reconnaissance ou de l'exercice des droits et libertés, constituerait un recul.

Une loi fondamentale

Considérant que la Charte est devenue, dans les faits, l'un des fondements principaux de l'ordre juridique québécois, la Commission recommande qu'une disposition préliminaire de la Charte reconnaisse de manière formelle sa nature constitutionnelle, et que l'article 52 énonce en termes positifs la primauté de celle-ci sur le reste de la législation.

Primauté et dérogation

L'article 52 de la Charte assure la primauté des articles 1 à 38 sur toute disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, mais le législateur peut déroger sans justification à l'ensemble de ces articles.

La Commission propose de limiter ce pouvoir de dérogation à des situations d'une certaine gravité et d'étendre la primauté de la Charte aux droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48. Elle recommande donc « que l'article 52 de la Charte n'autorise à déroger aux articles 1 à 48, sans discrimination, que dans la mesure où la situation l'exige et où la loi le prévoit explicitement ».

Les principes fondamentaux de la Charte

La démocratie, la primauté du droit et le respect des minorités sont des principes fondamentaux qui régissent l'exercice des pouvoirs constitutionnels. Ces valeurs fondamentales sont aussi celles autour desquelles s'articule la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Commission croit cependant nécessaire d'y ajouter les valeurs sociales qui caractérisent toujours la société québécoise, et d'énoncer dans le préambule de la Charte que le Québec est fondé sur cet ensemble de valeurs fondamentales.

La Charte et le droit international

La Commission recommande que ce même préambule énonce que la Charte trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux relatifs, respectivement, aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

La procédure de modification de la charte

Finalement, pour assurer une meilleure garantie aux droits et libertés reconnus par la Charte, la Commission recommande que toute modification aux articles 1 à 48 de la Charte doive être adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, et qu'une telle modification fasse systématiquement l'objet d'une consultation publique préalable en commission parlementaire.

¹ Rappelons qu'au Canada, l'existence des constitutions provinciales est confirmée par l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui prévoit qu'« une législation a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province », à l'exception de certains éléments comme la charge de lieutenant-gouverneur.

Des droits pour les peuples autochtones

Le contexte

L'ambiguïté de la société québécoise et canadienne face au statut des peuples autochtones continue de piéger la question de l'égalité entre les communautés non autochtones et autochtones.

Selon la Commission, les multiples problèmes qui marquent les relations entre ces communautés ne peuvent se résoudre sans la pleine reconnaissance des droits des peuples autochtones. Cette reconnaissance s'impose comme un préalable à tout véritable rapport égalitaire avec la communauté majoritaire et à toute intervention efficace dans ce dossier.

C'est d'ailleurs l'approche qui est privilégiée au niveau international, alors qu'un projet de *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* – qui inclut leur droit de disposer d'eux-mêmes – est actuellement à l'étude au sein de l'ONU.

Déjà, au Canada, la *Loi constitutionnelle de 1982* comporte un chapitre reconnaissant spécifiquement aux peuples autochtones «les droits existants, ancestraux ou issus de traités,» et la Cour suprême a imposé aux pouvoirs politiques et judiciaires le respect de ces droits, non plus comme une simple obligation d'ordre moral ou politique, mais comme une obligation juridique.

Pour sa part, l'Assemblée nationale du Québec a adopté en 1985 une Déclaration sur la reconnaissance des droits des autochtones. Plus récemment, les droits des peuples autochtones du Québec ont été mentionnés dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* adoptée en 2000.

Cependant, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ne comporte aucune mention des droits des autochtones. Il s'agit là d'une situation que rien ne justifie et à laquelle il importe de remédier, même si les contours précis des droits des peuples autochtones ne pourront être délimités que dans le cadre d'un processus complexe de négociation.

La proposition

De l'avis de la Commission, et en concordance avec ses prises de positions antérieures sur cette question, il importe que les principes sur lesquels se fonde la reconnaissance des droits des peuples autochtones du Québec soient consacrés dans le texte supralégislatif et fondamental qu'est la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

À la base de ce geste, essentiel à des rapports véritablement égaux entre les communautés non autochtones et autochtones ainsi qu'entre les individus qui les composent, doivent figurer la reconnaissance des peuples autochtones, celle de leur droit à l'autodétermination et celle de la nécessité de définir leurs droits en concertation avec eux.

C'est pourquoi la Commission recommande :

- que le préambule de la Charte rappelle l'existence, au sein du Québec, de peuples autochtones ayant une identité propre et des droits spécifiques;
- 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.



Photo : Pierre Lepage

POUR COMMUNIQUER AVEC LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE

MONTRÉAL siège social

360, rue Saint-Jacques, 2e étage
Montréal (Québec) H2Y 1P5
Téléphone : (514) 873-5146
1 800 361-6477
Télocopieur : (514) 873-6032
Téléscripteur :
■ (514) 873-2648
Site Web :
www.cdmdpj.qc.ca
Courriel :
webmestre@cdmdpj.qc.ca

QUÉBEC

575, rue Saint-Amable, bureau 4.31
Québec (Québec) G1R 6A7
Téléphone : (418) 643-4826
1 800 463-5621
Télocopieur : (418) 643-4725

GATINEAU

170, rue de l'Hôtel-de-Ville,
bureau 8.600
Gatineau (Québec) J8X 4C2
Téléphone : (819) 772-3681
1 888 386-6712
Télocopieur : (819) 772-3601

LONGUEUIL

99, place Charles-Le Moyne,
bureau 105
Longueuil (Québec) J4K 4Y9
Téléphone : (450) 448-3739
1 877 226-7221
Télocopieur : (450) 448-3583

RIMOUSKI

337, rue Moreault, bureau 2.15
Rimouski (Québec) G5L 1P4
Téléphone : (418) 727-3655
1 888 386-6713
Télocopieur : (418) 727-4017

SAGUENAY

227, rue Racine Est, bureau 1.05
Chicoutimi (Québec) G7H 7B4
Téléphone : (418) 698-3636
1 888 386-6710
Télocopieur : (418) 698-3714

SAINT-JÉRÔME

227, rue St-Georges, bureau 202
Saint-Jérôme (Québec) J7Z 5A1
Téléphone : (450) 569-3219
1 877 226-7224
Télocopieur : (450) 569-3228

SEPT-ÎLES

456, rue Arnaud, bureau 1.06
Sept-Îles (Québec) G4R 3B1
Téléphone : (418) 962-4405
1 888 386-6715
Télocopieur : (418) 962-7762

SHERBROOKE

375, rue King Ouest, bureau 1.05
Sherbrooke (Québec) J1H 6B9
Téléphone : (819) 820-3855
1 888 386-6711
Télocopieur : (819) 820-3860

TROIS-RIVIÈRES

100, rue Laviolette, bureau 100
Trois-Rivières (Québec) G9A 5S9
Téléphone : (819) 371-6197
1 877 371-6196
Télocopieur : (819) 371-6897

VAL-D'OR

1200, 8^e rue, bureau 101
Val-d'Or (Québec) J9P 3N7
Téléphone : (819) 354-4400
1 877 886-4400
Télocopieur : (819) 354-4403

UNE RÉVISION DES PROCESSUS D'ACTIVITÉS À LA COMMISSION

Parallèlement au Bilan et aux recommandations de modifications à la Charte, la Commission a entrepris en 2003 une révision et une actualisation globale de ses processus d'activités.



L'objectif : améliorer l'efficacité de ces processus (promotion des droits, enquêtes, avis et recommandations, programmes d'accès à l'égalité) au plus grand bénéfice des personnes et des groupes que la Commission entend servir.

Les résultats de cet exercice seront graduellement mis en application en 2004.

LE BULLETIN DROITS&LIBERTÉS EST DISTRIBUÉ GRATUITEMENT PAR LA DIRECTION DES COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE.

• Direction : **Ginette L'Heureux** • Coordination : **André Loiselle** • Rédaction : **Sylvain Archambault, André Loiselle** • Conception graphique : **Jean-François Lejeune** • Illustrations et graphisme : **Marie-Denise Douyon** • Impression : **Integria** • Abonnements : **Johanne Ricard** • Tél. : (514) 873-5146 ou 1 800 361-6477, poste 250 • Téléc. : (514) 864-1562 • Courriel : johanne.ricard@cdmdpj.qc.ca • Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source. Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec • ISSN : 1195-7123