

**Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
devant la Commission de l'économie et du travail
de l'Assemblée nationale
à l'occasion de**

**L'ÉTUDE DU PROJET DE LOI N° 143, *LOI MODIFIANT LES NORMES DU TRAVAIL
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES***

Orientations approuvées à la 477^e séance (extraordinaire),
tenue le 29 novembre 2002, par sa résolution COM-477-2.1.1

Michèle Morin
Secrétaire de la séance

Notes préparées à la Direction de la recherche et de la planification

par

M^e Pierre Bosset, directeur

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique

Lucie France Dagenais, Ph.D. (sociologie), chercheure

Traitement de texte : *Chantal Légaré*

Monsieur le Président de la Commission,
Mesdames et Messieurs les députés,

Comme vous le savez, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Dans ce but, le législateur nous a confié la responsabilité de procéder à l'analyse des textes législatifs et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent.

D'entrée de jeu, nous tenons à saluer la présentation d'un projet de loi qui étend et améliore de façon significative la protection à laquelle ont droit une catégorie de travailleurs particulièrement vulnérables, à savoir les travailleurs non syndiqués. Est-il besoin de rappeler que la question des normes du travail touche intimement aux principes de la Charte, à commencer par l'article 46, qui énonce que :

« 46. Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique. »

Le droit à des conditions justes et raisonnables constitue une référence obligée lorsqu'on parle du *salaire minimum*, des *pourboires*, de la *durée du travail*, du *temps supplémentaire*, des *jours fériés*, des *congés annuels* ou des *périodes de repos*, entre autres. Sur chacun de ces aspects, le projet de loi marque un progrès très significatif par rapport à la loi actuelle.

Certaines des modifications proposées sont également de nature à favoriser la conciliation travail-famille, notamment celles concernant les *absences pour raisons familiales ou parentales* et le refus de faire du *temps supplémentaire*. Ces modifications vont dans le sens des dispositions de la Charte qui

garantissent à toute personne le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur le sexe (article 10) ainsi qu'aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées, le droit de recevoir de leur famille protection, sécurité et attention (articles 39 et 48).

Nos commentaires portent sur deux aspects importants du projet de loi, soit *l'extension du champ d'application de la loi* à certaines catégories de travailleurs et le *harcèlement psychologique*.

L'extension du champ d'application de la loi à certaines catégories de travailleurs

Selon nous, le principe de l'article 46 de la Charte doit s'appliquer, sans exclusion, à tous les travailleurs.

Nous nous réjouissons donc de voir que les *domestiques* feront désormais partie du champ d'application de la loi, ce qui répond à une recommandation de longue date de la Commission (1979). Selon nous, l'exclusion de cette catégorie de travailleurs constituait une exclusion fondée sur la condition sociale contraire aux dispositions de la Charte.

Nous nous réjouissons aussi du fait que les *personnes qui s'occupent d'autrui* dans un domicile privé seront protégées par la loi, du moins si l'employeur poursuit des fins lucratives. La plupart de ces travailleurs sont en fait des travailleuses, de sorte que l'exclusion de cette catégorie constituait indirectement une forme de discrimination fondée sur le sexe. Une remarque de même ordre vaut pour les *travailleurs agricoles*, catégorie formée en partie

d'immigrants, et qui pourront désormais invoquer les dispositions de la loi relatives au salaire.

Cependant, un aspect du projet de loi nous semble insatisfaisant : la réglementation du travail précaire.

- Le droit au maintien du statut de salarié

Certes, la Commission constate avec grande satisfaction l'introduction du droit au maintien du statut de salarié. En interdisant que tout employeur n'agisse à l'encontre d'un salarié qui refuserait de se convertir en faux travailleur autonome pour œuvrer dans le cadre d'un contrat d'entreprise ou pour s'incorporer, cette disposition, déjà proposée par la Commission en 1998¹, peut sans doute aider à stopper l'hémorragie de conversions de postes salariés en contrats de travail autonome.

- Les « faux autonomes »

Par contre, le problème de la couverture des « faux autonomes » demeure entier.

Une étude de notre Commission² montre que la *Loi sur les normes du travail* est au centre de plusieurs litiges concernant des travailleurs autonomes. Le statut

¹ DAGENAIS, Lucie France, *Travail éclaté : protection sociale et égalité*, Éditions Yvon Blais inc., Cowansville (Québec), Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Document de recherche sur les droits et libertés, 1998 : 199.

² DAGENAIS, Lucie France (dir.) et Sabrina RUTA, *Les systèmes de protection sociale et d'encadrement juridique des travailleurs autonomes : comparaisons Europe-Amérique*. Rapport de recension documentaire, Direction de la recherche et de la planification, (... suite)

du salarié lui-même est en jeu dans un grand nombre de ces cas. En effet, plusieurs travailleurs sont perçus comme travailleurs indépendants car ils ne sont pas sous la surveillance directe d'un employeur, qu'ils possèdent leur équipement de travail ou qu'ils ne reçoivent pas un salaire proprement dit.

Or, dans les faits, un bon nombre de travailleurs dits « autonomes » demeurent dépendants d'un donneur d'ouvrage unique et ce, dans une relation d'employeur-employé.

Vu les nombreux types et statuts de travailleurs autonomes, on ne saurait considérer un modèle unique de protection des normes du travail, applicable à l'ensemble des travailleurs autonomes et dont les principes et la substance ne prendraient pas en compte les exigences, notamment, du secteur dans lequel ces personnes travaillent.

Néanmoins, il importe d'assurer aux « faux autonomes » — en particulier, ceux dont le revenu est faible et fluctuant et qui dépendent d'un seul donneur d'ouvrage — un accès efficace aux recours prévus à la *Loi sur les normes du travail*. Un accès plus efficace aurait pour effet de contribuer au renforcement du caractère le plus universel possible de la loi.

Pour ce motif, **la Commission recommande que soit établie une présomption en faveur d'un salarié dit « autonome »**. Cette présomption aurait pour effet de reconnaître le statut de salarié à une personne qui dépend d'un donneur

d'ouvrage unique, à moins que celui-ci ne démontre que le travailleur est véritablement un travailleur autonome.

Le harcèlement psychologique

- La contribution de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la reconnaissance du harcèlement psychologique

Une étude³ de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, que nous vous distribuons pour éclairer les travaux de cette commission, fut réalisée dans le cadre du Comité interministériel sur le harcèlement psychologique au travail créé en 1999. Il s'agissait de la première étude empirique à aborder la question du harcèlement tant du point de vue des plaignants que des harceleurs eux-mêmes et ce, à travers les dossiers d'enquête.

Nous avons identifié les manifestations et les répercussions du harcèlement psychologique au travail à travers les témoignages de dossiers d'enquête de harcèlement discriminatoire reçus par la Commission⁴.

³ DAGENAIS, Lucie France (en collaboration avec France Boily), *Étude sur la dimension psychologique dans les plaintes en harcèlement au travail. Rapport de recherche sur les plaintes résolues par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Direction de la recherche et de la planification, décembre 2000. Cat. 2.120-16.2

⁴ 124 dossiers de plaintes en harcèlement discriminatoire, résolues à la Commission entre 1995 et 1998, ont été examinés.

Nous avons aussi cerné les formes et conséquences de ce phénomène sous l'angle des personnes qui y sont exposées (les plaignants) et des personnes qui le font subir (les mis en cause).

Nous pouvons ainsi préciser dans quelle mesure le harcèlement au travail, et principalement le harcèlement sexuel, comporte des éléments de harcèlement psychologique.

- Les constats de l'étude

- a) *Les manifestations de harcèlement*

Le harcèlement en milieu de travail se manifeste par des propos et des comportements abusifs qui ne découlent pas de la gestion courante des affaires de l'organisation.

Les *paroles* sont de l'ordre de l'insinuation, de la dévalorisation, du propos ambivalent voire de l'invitation, ou de l'infériorisation de la personne harcelée. Ils consistent également à museler la victime et, évidemment, à la ridiculiser⁵.

Les *conduites* sont de l'ordre de la simulation, du talonnement, de l'intrusion dans la vie privée et même de la proposition⁶.

- b) *Les conséquences du harcèlement*

⁵ Voir Annexe 7 de l'étude.

⁶ Voir Annexe 8 de l'étude.

Le harcèlement psychologique affecte la personne harcelée autant dans l'exécution de son travail que dans sa vie privée.

- Les effets au travail

Les effets pour la personne harcelée au travail se manifestent directement dans l'exécution et la réalisation de sa tâche par de la nervosité, un manque de concentration, voire l'absentéisme⁷.

Les effets se répercutent en plus sur l'évaluation de l'employé à travers : des critiques mal fondées, des rétrogradations ou suspensions, des accusations de lenteur ou de rendement insuffisant et même des accusations de déviance⁸.

Ils se manifestent aussi sur les conditions de travail : soit un salaire, des avantages sociaux, des heures de travail et des responsabilités professionnelles affectés à la hausse ou à la baisse⁹, On constate aussi la suspension, le congédiement et même, la démission forcée.

L'atmosphère de travail s'en voit détériorée par un climat désagréable, irritant, suspicieux, insensible et même corrompu¹⁰. Les collègues eux-mêmes s'en trouvent affectés : rumeurs, phénomène de rejet, personnes aux aguets¹¹.

⁷ Voir Annexe 11 de l'étude.

⁸ Voir Annexe 13 de l'étude.

⁹ Voir Annexe 12 de l'étude.

¹⁰ Voir Annexe 14 de l'étude.

- Les effets sur la vie privée

Le harcèlement au travail se répercute même hors de la sphère du travail. L'impact est dévastateur pour la vie privée, via notamment un entourage affecté ou des difficultés financières en cas d'arrêt de travail.

Le harcèlement affecte à la fois la santé physique et mentale de la personne. La santé physique est altérée par la perte de poids, la grossesse difficile, les insomnies, les troubles d'estomac, etc. Quant à la santé mentale, elle est affectée par l'angoisse, l'anxiété, l'épuisement professionnel et même la dépression¹².

- Les atteintes aux droits fondamentaux de la personne protégés par la Charte

Nos analyses confirment en somme que le harcèlement est susceptible de compromettre les droits fondamentaux d'une personne, tels que

- l'intégrité physique et psychologique (article 1);
- la dignité, l'honneur et la réputation (article 4);
- le droit à la vie privée (article 5);
- et d'autres droits protégés par la Charte, tels que le droit à des conditions de travail justes et raisonnables (article 46).

Rappelons que la *Charte des droits et libertés de la personne*, l'une des assises de notre société, affirme dans son préambule que la reconnaissance et

¹¹ Voir Annexe 15 de l'étude.

¹² Voir Annexe 16 de l'étude.

l'exercice des droits et libertés de la personne reposent sur les considérations suivantes :

- tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi;
- le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix.

Le respect de la dignité des personnes est donc au cœur de cette Charte qualifiée de quasi constitutionnelle par nos tribunaux. Le harcèlement, qu'il soit discriminatoire ou psychologique, est avant tout une atteinte à l'intégrité et à la dignité de la victime.

Aussi, la Commission accueille-t-elle très favorablement la proposition d'introduire dans la législation québécoise le droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique.

Cependant, la Commission constate que les personnes qui travaillent bénévolement ne sont pas visées par la *Loi sur les normes du travail*. Elles ne sont donc pas protégées par ces nouvelles dispositions. Si l'exclusion des bénévoles peut se concevoir pour certaines normes du travail comme la rémunération, en matière de harcèlement psychologique, ces personnes devraient pouvoir bénéficier du droit reconnu aux salariés.

- Le recours

Par ailleurs, la reconnaissance d'un droit n'a d'effet que si une atteinte à ce droit peut être sanctionnée. À cet égard, la préoccupation principale de la

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est de s'assurer que les meilleurs véhicules et moyens de reconnaissance de ce droit soient retenus pour sa mise en œuvre. Aussi, tout recours permettant la reconnaissance et l'exercice de ce droit devra être simple, accessible et efficace.

Comme nous venons de l'indiquer, la Commission a acquis depuis vingt ans une expérience et un savoir-faire appréciables en matière de harcèlement. Elle a ainsi pu contribuer à l'élaboration d'une définition du harcèlement dans la jurisprudence. D'ailleurs, la définition retenue à l'article 47 du projet de loi correspond ni plus ni moins à celle élaborée par les tribunaux en matière de harcèlement sexuel.

La reconnaissance des manifestations du harcèlement, l'identification des conséquences pour les victimes et la preuve judiciaire du harcèlement font aujourd'hui partie de l'expertise du personnel de la Commission et sont intégrées à ses pratiques organisationnelles. De plus, le Tribunal des droits de la personne a été instauré afin d'assurer qu'un forum spécialisé où les problématiques spécifiques liées au respect du droit à l'égalité puissent être débattues. Ce tribunal a donc aussi contribué à l'élaboration des concepts liés au harcèlement et à ses solutions.

Ce savoir-faire a été élaboré dans le contexte du harcèlement *discriminatoire*, c'est-à-dire fondé sur l'un des motifs de discrimination énumérés à l'article 10 de la Charte. Toutefois, on peut difficilement dissocier le harcèlement discriminatoire du harcèlement psychologique puisque nos études ont démontré que, dans tous les cas où on est en présence d'un harcèlement

discriminatoire, le volet psychologique en fait partie. D'ailleurs, la notion même de harcèlement comporte forcément une dimension psychologique.

On doit constater à la lecture du projet de loi que le gouvernement a choisi de confier le mandat d'assurer le respect du droit de ne pas être victime de harcèlement psychologique à la Commission des normes du travail. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse aurait certes souhaité, compte tenu de l'expérience et de l'expertise dont elle dispose, pouvoir intervenir dans le cadre de modalités prévues au projet de loi en matière de harcèlement psychologique. La Commission respecte ce choix et elle tient à souligner qu'elle continuera d'assumer ses responsabilités en matière de respect du droit à l'égalité, ce qui inclut évidemment le droit à un milieu de travail exempt de harcèlement discriminatoire.

- Harmoniser les recours

Dans l'hypothèse où les dispositions relatives au harcèlement psychologique étaient adoptées telles quelles, la Commission constate que le législateur créerait une incohérence inacceptable en matière de correctifs en cas de harcèlement. Le projet de loi prévoit que la Commission des relations de travail, et même un arbitre de griefs, pourront ordonner à l'employeur de verser des dommages et intérêts, punitifs et moraux, et ce, malgré les articles 438 et 442 de la *Loi sur accidents du travail et les maladies professionnelles*. La victime d'un harcèlement psychologique en milieu de travail pourrait donc ainsi se voir accorder de tels dommages et intérêts alors que dans une situation similaire, mais où il s'agirait de harcèlement sexuel ou racial, la victime ne pourrait obtenir ce type de réparation. Est-ce à dire qu'une personne victime de harcèlement discriminatoire n'aura pas droit au même type de réparation

devant un tribunal qu'une personne victime d'une autre forme de harcèlement?

La Commission considère qu'un recours suite à du harcèlement en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* devrait, tout comme le recours pour harcèlement psychologique, permettre à un tribunal d'ordonner le versement de tels dommages et intérêts malgré les dispositions de la *Loi sur accidents du travail et les maladies professionnelles*. **La Commission recommande donc qu'en conséquence, le projet de loi prévoit une modification à la Charte des droits et libertés de la personne afin d'y inclure la même dérogation.**

- Le délai pour porter plainte

Par ailleurs, le délai maximal pour déposer une plainte relative à du harcèlement psychologique est limité à 90 jours de la dernière manifestation de harcèlement. Un tel délai nous semble très court dans le contexte d'une situation de harcèlement. En effet, l'impact d'un harcèlement est souvent à long terme; la personne affectée dans son travail n'établit pas nécessairement de lien immédiat entre le harcèlement qu'elle subit et les conséquences préjudiciables des conduites harcelantes. De plus, qu'en sera-t-il des cas où une seule conduite grave constitue du harcèlement? L'effet nocif continu qui doit être démontré risque aussi d'être constaté longtemps après l'unique manifestation de harcèlement.

La Commission est d'avis qu'en matière de recours relatif au harcèlement psychologique le délai devrait être porté de 90 jours à **6 mois**. La Commission réitère par ailleurs que certains délais pour porter plainte à la Commission des normes du travail (articles 123 et 123.1 en matière de congédiement) devraient

également être portés à 6 mois, comme nous l'avons recommandé dans notre mémoire sur le projet de loi n° 140, *Loi sur l'assurance parentale*.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse vous remercie de votre attention.