

**MISE EN ŒUVRE DU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS**

Examen du troisième rapport du Canada (26 et 27 novembre 1998)

Questions posées par le Comité
(Contribution de la Commission des droits de la personne
et des droits de la jeunesse)

Août 1998

Recherche et rédaction :

M^e Pierre Bosset, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

INTRODUCTION

En vue de l'examen du troisième rapport canadien sur la mise en œuvre du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU vient d'adresser au gouvernement canadien une liste de questions¹ qu'il souhaite aborder avec la délégation canadienne. De celles qui intéressent le Québec, un certain nombre s'adressent explicitement à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ou relèvent de la compétence qui est la sienne en vertu de la Charte².

En réponse aux questions formulées, et compte tenu de son mandat, la Commission présente les observations suivantes.

Question 8

Le Gouvernement canadien donnera-t-il suite à la recommandation de la Commission canadienne des droits de la personne tendant à ce que les droits économiques et sociaux fassent partie des droits protégés au Canada ? Quelles sont les vues des commissaires provinciaux sur ce point ?

Relativement à la deuxième partie de cette question, il convient de souligner que le Québec est la seule juridiction canadienne à consacrer les droits économiques et sociaux dans sa législation sur les droits de la personne. La Charte comprend en effet un chapitre entièrement consacré aux droits économiques et sociaux³ et qui énonce, rappelons-le, les droits suivants : le droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention; le droit à l'instruction publique gratuite; le droit des parents de choisir, pour leurs enfants, entre l'enseignement religieux ou moral; le droit de choisir l'enseignement privé; le droit des minorités ethniques à leur vie culturelle; le droit à l'information; le droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent; le droit à des conditions de travail justes et raisonnables; le droit des époux à l'égalité à l'intérieur du mariage; enfin le droit, pour toute personne âgée ou handicapée, d'être protégée contre l'exploitation. Ces droits s'ajoutent à l'interdiction de la discrimination fondée sur la condition sociale⁴, interdiction applicable à l'ensemble des droits et libertés garantis.

Soulignons en revanche l'absence de droits économiques et sociaux reconnus par le *Pacte*, en particulier le droit au travail et le droit à la santé⁵.

1 E/C.12/Q/CAN/1 (10 juin 1998).

2 *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

3 Chapitre IV de la partie I (articles 39 à 48 inclusivement).

4 Article 10.

5 L'inclusion de ces droits dans la Charte a fait l'objet de recommandations formelles de la Commission. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission permanente de la justice sur la Charte des droits et libertés de la personne*, octobre 1981, pp. 147-151.

La consécration dans une charte des droits n'est certes pas indispensable à la reconnaissance des droits économiques et sociaux dans le droit positif : le développement du droit social québécois est en effet antérieur à l'adoption de la Charte. Toutefois, l'inclusion des droits économiques et sociaux dans un document qui, comme la Charte, affirme solennellement les libertés et droits fondamentaux, ne peut être sans conséquences. À tout le moins, cette consécration force à envisager la question de la protection des droits économiques et sociaux dans une perspective qualitativement différente, propre à un texte quasi constitutionnel. Cette consécration est d'ailleurs conforme aux grands énoncés de la communauté internationale sur l'indivisibilité et l'interdépendance des droits⁶.

Sur le plan pratique, par ailleurs, la reconnaissance des droits économiques et sociaux n'est pas sans intérêt. Par exemple, certains droits économiques et sociaux reconnus par la Charte ont été invoqués avec succès, à titre principal ou accessoire, dans le cadre de litiges privés⁷. Les tribunaux québécois ont également reconnu la relation symbiotique existant entre l'article 10 de la Charte (interdiction de la discrimination) et le chapitre relatif aux droits économiques et sociaux, ce qui permet un examen critique de la législation sociale sous l'angle du droit à l'égalité⁸. Finalement, il n'est pas exclu que d'autres aspects de la juridicité des droits économiques et sociaux se manifestent dans l'avenir. Par exemple, à l'heure où l'engagement de l'État envers les plus démunis paraît de plus en plus remis en question par la crise des finances publiques, cette juridicité pourrait autoriser, dans l'esprit de l'Observation générale n°3 du Comité⁹, un regard critique sur les choix législatifs ou administratifs qui porteraient atteinte à la substance des droits économiques et sociaux¹⁰.

6 CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *Déclaration finale*, Doc. N.U., A/CONF.157/23, para. 5 (1993).

7 V. ainsi : *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski*, [1994] R.J.Q. 1447 (T.D.P.Q.) [exploitation]; *Droit de la famille 198*, [1985] C.S. 397 [droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents]; *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire Deux-Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297 (T.D.P.Q.) [conditions de travail justes et raisonnables].

8 V. à cet effet : *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire de Saint-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, p. 3037 (T.D.P.Q.), conf. à [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.).

9 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n°3 (nature des obligations des États parties)*, dans *Rapport sur la cinquième session*, E/C.12/1990/8, annexe III, p. 86.

10 La Commission se réfère ici plus particulièrement au paragraphe 9 de l'Observation générale n° 3, où il est précisé qu'en regard de la jouissance des droits économiques et sociaux, « toute mesure délibérément régressive [...] doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles ». *Id.*, p. 89.

Pour les raisons qui viennent d'être énoncées, la reconnaissance législative des droits économiques et sociaux devrait être considérée comme un développement positif par toute institution nationale de protection des droits de la personne.

Question 9

Fournir au Comité des renseignements émanant de chacune des commissions des droits de la personne qui existent au Canada sur des affaires dans lesquelles il a été tenu compte du Pacte pour interpréter ou appliquer la législation relative aux droits de la personne.

Le recours au *Pacte* pour l'interprétation et l'application de la Charte s'inscrit dans le contexte d'une utilisation croissante, par les tribunaux, des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne. Dans le cas de la Charte, ce recours aux textes internationaux s'explique entre autres par l'importance accordée à ceux-ci lors des travaux préparatoires à son adoption et par la similarité de langage entre les normes québécoises et internationales¹¹.

Au cours des dernières années, trois décisions du Tribunal des droits de la personne ont confirmé la pertinence du recours aux dispositions du *Pacte* pour l'application et l'interprétation de la Charte.

Dans *Commission des droits de la personne du Québec c. J. M. Brouillette Inc.*¹², le Tribunal, saisi d'une demande introduite par la Commission pour le compte d'une femme prestataire de l'aide sociale à qui on avait refusé un logement, cite les dispositions de l'article 11 du *Pacte*, relatives au droit à un logement suffisant. Rappelant à cet égard l'indivisibilité et l'interdépendance de l'ensemble des droits et libertés de la personne, le Tribunal affirme que le droit à la dignité humaine, le principe de non-discrimination, le droit à un niveau de vie adéquat, le droit de choisir sa résidence, le droit à la sécurité de sa personne et le droit au respect de sa vie privée sont indispensables pour le maintien, la jouissance et le plein exercice du droit à un logement adéquat¹³. Il conclura qu'en l'espèce, le locateur n'ayant pas pris la peine de s'enquérir de sa capacité de payer le loyer, la plaignante avait été victime d'une discrimination fondée sur sa condition sociale. Dans *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme)*¹⁴, le Tribunal s'est prononcé sur les dispositions de l'ancienne loi sur l'aide sociale qui exemptaient les « programmes de développement de l'employabilité » des normes relatives, entre autres, au salaire minimum¹⁵. Estimant être face à un travail (et non à un stage de formation, comme le prétendait le ministre défendeur), le Tribunal a jugé que les dispositions concernées

11 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, C.A.M. n° 500-09-000602-953, 13 février 1998 (M. le juge Philippon), p. 31.

12 (1996) 23 C.H.R.R. D/495.

13 V. à cet égard l'*Observation générale n° 4* du Comité (1991), relative au droit à un logement suffisant : *Rapport sur la sixième session*, E/C.12/1991/4, annexe III, p. 121 (para. 9).

14 [1997] R.J.Q. 726, en appel.

15 Sur la position de la Commission par rapport à cette question, v. plus loin (question 25).

créaient en l'espèce une discrimination sur la base de la condition sociale, contraire à la Charte, dans les conditions salariales et de travail. Dans ses motifs, le Tribunal fait référence aux dispositions de l'article 7 du *Pacte*, qui énoncent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables assurant, notamment, une rémunération décente.

Enfin, dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Maksteel Québec Inc.*¹⁶, le Tribunal analyse le droit au travail dans le contexte de l'article 6 du *Pacte*, où les États parties reconnaissent ce droit et s'engagent à prendre des mesures appropriées pour en sauvegarder l'exercice. Soulignant l'importance du travail dans la vie de tout être humain, le Tribunal estime que les dispositions de la Charte interdisant la discrimination fondée sur la présence d'antécédents judiciaires doivent s'appliquer « non seulement aux personnes déclarées coupables du fait qu'elles sont souvent exclues ou évincées du marché du travail sur le fondement de préjugés, de craintes irrationnelles et sans égard à leur compétence réelle, mais aussi doit s'étendre aux personnes accusées qui sont en attente de procès comme d'ailleurs aux personnes acquittées au terme de leur procès criminel »¹⁷. Dans ce contexte, le Tribunal refuse d'accepter que l'impossibilité pour un employé de fournir sa prestation de travail à cause d'une incarcération justifie automatiquement l'employeur de le congédier. Dans de telles circonstances, l'employeur doit démontrer qu'il a tenté d'accommoder le plaignant, et qu'aucun accommodement n'était possible sans occasionner de contrainte excessive¹⁸.

Question 10

Donner une estimation du pourcentage de plaintes pour violation des droits de l'homme déposées auprès de chacune des commissions des droits de la personne au Canada qui donnent lieu à une décision judiciaire et expliquer dans quelle mesure cela est compatible avec ce qui est dit au paragraphe 5 de l'Observation générale n° 3 du Comité. Le Gouvernement du Québec peut-il expliquer en quoi son système est différent et indiquer le pourcentage estimatif de plaintes pour violation des droits de la personne au Québec qui ne sont pas classées ?

Pour saisir la spécificité du système québécois, il faut d'abord souligner que toute violation des droits garantis par la Charte ne donne pas lieu au mécanisme spécialisé d'enquête et d'adjudication prévu par celle-ci. En effet, la Commission ne peut faire enquête, et le Tribunal entendre une cause, qu'en présence d'une allégation de discrimination, ou encore d'exploitation d'une personne âgée ou handicapée. Les autres violations des droits de la personne doivent faire l'objet de recours devant les tribunaux de droit commun, compétents pour entendre tout litige où est alléguée une atteinte illicite à un droit ou liberté reconnu par la Charte. En matière de discrimination et d'exploitation, le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux de droit commun ont donc une compétence concurrente. Il y a lieu de tenir compte de cette spécificité lorsque vient le moment d'apprécier la compatibilité du système québécois avec les exigences du *Pacte*.

16 [1997] R.J.Q. 2891, en appel.

17 *Id.*, p. 2895.

18 *Id.*, p. 2896.

La Commission n'exerce par ailleurs aucune fonction adjudicative. Lorsqu'elle est saisie d'une plainte, son rôle est de rechercher tout élément de preuve qui lui permettrait de déterminer s'il y a lieu de favoriser la négociation d'un règlement entre les parties, de proposer l'arbitrage du différend ou de soumettre à un tribunal le litige qui subsiste. Elle ne « classe »¹⁹ donc pas de plaintes à proprement parler.

Une disposition de la Charte autorise le plaignant à saisir lui-même le Tribunal des droits de la personne, à ses frais, lorsque la Commission a exercé sa discrétion de ne pas le faire elle-même. Jusqu'en 1997, la Commission indiquait aux plaignants que ce recours devant le Tribunal leur était possible même si leur dossier était fermé à un stade préliminaire (pour cause de non-recevabilité, par exemple). Cette pratique traduisait la préférence de la Commission pour un système laissant au plaignant la possibilité d'un accès au Tribunal après la fermeture de son dossier. Toutefois, un jugement de la Cour d'appel du Québec²⁰ restreint aujourd'hui ce recours en établissant que ce dernier n'est ouvert que lorsque la Commission, après enquête, estime une plainte fondée mais exerce malgré tout sa discrétion de ne pas saisir le Tribunal.

Quoique les statistiques de la Commission ne permettent pas de suivre l'évolution d'une cohorte de plaintes dans le temps, les chiffres bruts permettent de constater que le nombre de jugements rendus annuellement équivaut à environ 2% du nombre de dossiers ouverts²¹. Toutefois, ce chiffre ne rend pas compte de l'utilité réelle du mécanisme institué par la Charte. Lorsque la Commission ferme un dossier, dans plus de 20% des cas, c'est pour faire suite à un règlement négocié entre les parties²². Le redressement qui peut être obtenu dans le cadre d'un tel règlement, qu'il s'agisse d'une compensation monétaire, de la cessation de l'acte reproché ou de l'accomplissement d'un acte, est de même nature, sinon plus varié que celui pouvant être recherché au moyen d'une action en justice. Il convient de tenir compte de cet apport unique de la médiation à l'avancement des droits de la personne, ainsi que des limites comparatives d'une approche strictement judiciaire.

Signalons d'ailleurs, sur ce point, que la Charte prévoit d'autres voies de mise en œuvre du droit à l'égalité que l'action en justice. En fait, elle énonce explicitement parmi les responsabilités de la Commission celle de favoriser un règlement entre la personne dont les droits auraient été violés et celle à qui cette violation est imputée. En l'absence de

19 Le mot « classées », dans le texte français des questions du Comité, vise à rendre le sens du mot « dismissed » employé dans le texte original anglais.

20 *Ménard c. Rivet et Francoeur*, C.A.Q. n° 200-09-000557-956, 24 juillet 1997 (MM. Les juges LeBel, Baudouin et Brossard), permission d'appeler refusée par la Cour suprême du Canada le 19 mars 1998.

21 De 1994 à 1997 inclusivement, 3 529 dossiers de plaintes relevant de la Charte ont été ouverts à la Commission. Durant la même période, les tribunaux ont rendu 60 jugements sur le fond.

22 Des 3 416 dossiers fermés par la Commission de 1994 à 1997, 715 avaient donné lieu à la négociation d'un tel règlement.

règlement, elle doit proposer aux parties l'arbitrage du différend. Ce n'est que lorsque les parties refusent la négociation d'un règlement ou l'arbitrage que la Commission peut, si les mesures de redressement qu'elle propose ne sont pas suivies, s'adresser à un tribunal. La Charte s'inscrit ainsi dans la perspective de l'Observation générale n°3 du Comité, laquelle établit que les « mesures appropriées » requises par le *Pacte* comprennent non seulement les recours judiciaires proprement dits, mais aussi « d'autres recours utiles »²³.

Question 25

Pour les provinces qui exécutent un programme de « travail obligatoire pour les assistés sociaux », telles que le Québec et l'Ontario, fournir des informations concernant l'application des normes de travail, notamment le salaire minimum et tous critères de caractère discriminatoire qui seraient appliqués, tels que l'âge.

Application des normes de travail

Le jugement rendu par le Tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Lambert*²⁴ confirme la position de la Commission à l'effet que la non-application des normes du travail, dans le cadre des programmes de développement de l'employabilité, constitue une forme de discrimination fondée sur la condition sociale²⁵. Sur cette base, la Commission a recommandé à l'Assemblée nationale, dans son mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu, que ces programmes soient assujettis aux normes du travail²⁶. La nouvelle *Loi sur le soutien du revenu* adoptée en juin 1998 prévoit un assujettissement de principe aux normes du travail, qui s'appliqueront désormais « sauf dans les cas et dans la mesure prévus par règlement »²⁷. Il conviendra d'attendre la réglementation annoncée avant de conclure que ce régime répond définitivement aux préoccupations exprimées par la Commission en regard de cette question.

Critère de l'âge

Relativement aux sanctions prévues dans la *Loi sur le soutien du revenu* à l'endroit des prestataires de 18 à 24 ans qui refusent de participer à un parcours individualisé d'insertion sur le marché du travail, cette distinction fondée sur l'âge des prestataires n'est pas contraire à la lettre de l'article 10 de la Charte dans la mesure où, sur le plan formel, elle émane d'un texte législatif²⁸. Toutefois, la Commission a attiré l'attention du

23 *Observation générale n° 3*, précitée (note 9), para. 5.

24 *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme)*, précité (note 14).

25 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 37 (Loi sur la sécurité du revenu)*, juin 1988, p. 26.

26 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu*, janvier 1997, pp. 26-27.

27 *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.Q. 1998, c. 36, art. 8.

L'âge est un critère de discrimination interdit par la Charte « sauf dans la mesure prévue par la loi ».

législateur sur le fait que les études ne démontraient pas en quoi les jeunes de 18 à 24 ans devaient faire l'objet de contraintes particulières à cet égard²⁹. En effet, les jeunes prestataires se trouvent sur un marché du travail plus précaire que leurs aînés, ont les mêmes raisons d'entrer à l'aide sociale, ont une présence moins chronique à l'aide sociale, et participent davantage aux mesures d'insertion. Par ailleurs, les études révèlent que l'obligation de participer ne garantit en rien le succès d'une mesure d'insertion, celui-ci dépendant plutôt de facteurs liés à la motivation, à la détermination et à l'assiduité. La Commission est d'avis que la distinction faite par la nouvelle loi sur la base de l'âge, dans ce contexte, ne répond pas aux critères minimaux de rationalité et de proportionnalité qui permettraient d'en apprécier la validité. Elle a en conséquence demandé le retrait des sanctions prévues dans la nouvelle loi à l'endroit des jeunes prestataires³⁰.

Question 70

La nouvelle loi du Québec sur l'aide sociale prévoit la possibilité pour le ministre responsable de la sécurité sociale d'ordonner à un bénéficiaire de l'aide sociale d'utiliser une partie des prestations qui lui sont versées pour payer son loyer. Cette disposition ne s'applique qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale. N'est-ce pas là une mesure discriminatoire en raison de la condition sociale des prestataires ?

La Commission a exprimé à maintes reprises ses inquiétudes face à cette mesure, qui ouvre une brèche dans le principe de l'incessibilité des prestations. Les préoccupations de la Commission se fondent sur le fait qu'aucune démonstration convaincante n'a été faite d'une prévalence du non-paiement des loyers chez les prestataires de l'aide sociale, prévalence qui dépasserait de manière significative les défauts de paiement des autres locataires³¹. Considérant qu'un investissement collectif visant à multiplier les logements à prix abordables³² serait plus efficace pour la solution des difficultés liées au paiement des loyers que le versement direct d'une partie de la prestation au locateur, la Commission a recommandé à l'Assemblée nationale de reporter l'adoption des dispositions concernées³³.

29 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 186 (Loi sur le soutien du revenu)*, mai 1998, pp. 18-27.

30 *Id.*, p. 27.

31 La Commission a d'ailleurs mis en doute les conclusions tirées d'un sondage ministériel prétendant démontrer l'ampleur du problème. Soulignant les limites méthodologiques de ce sondage, la Commission a estimé que les données en découlant constituaient « des évaluations très approximatives, sensibles à des impressions subjectives, et sur lesquelles il serait hasardeux de fonder une politique de récupération des montants dus ». Voir C.D.P.D.J., *Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu* (note 26), p. 21.

32 Pour des propositions d'action à cet égard, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique (synthèse)*, Direction de la recherche (Muriel Garon), avril 1997, pp. 26-28.

33 C.D.P.D.J., *Mémoire sur le Projet de loi n° 186* (note 29), p. 10.

