

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

*PROJET DE LOI N° 49,
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES ÉLECTIONS ET LES RÉFÉRENDUMS DANS LES MUNICIPALITÉS,
LA LOI SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE EN MATIÈRE MUNICIPALE
ET DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Mars 2020

Document adopté à la 679^e séance de la Commission,
tenue le 20 mars 2020, par sa résolution COM-679-4.2.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Karina Montminy, conseillère juridique
M^e Geneviève St-Laurent, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES MODIFICATIONS INTERDISANT LES COMPORTEMENTS IRRESPECTUEUX ET LE HARCÈLEMENT	2
2 L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE PAR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	5
2.1 Le droit de voter en toute égalité	7
2.2 Le droit de voter à domicile et l'accessibilité des bureaux de scrutin	12
3 LE DROIT AU RESPECT DU SECRET PROFESSIONNEL	15
CONCLUSION.....	17

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁶. En vertu de ce mandat, la Commission a procédé à l'analyse du projet de loi n° 49, *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*⁷, présenté devant l'Assemblée nationale le 13 novembre 2019.

Au terme de son analyse, la Commission souhaite exposer certaines préoccupations quant à l'impact potentiel du projet de loi n° 49 sur les droits et libertés garantis par la Charte. Le mémoire de la Commission portera ainsi sur les éléments suivants.

Tout d'abord, la Commission accueille favorablement la volonté d'introduire, dans le code d'éthique et de déontologie des municipalités québécoises, de nouvelles règles interdisant les comportements irrespectueux et visant à lutter plus efficacement contre le harcèlement dans le milieu municipal. Il lui apparaît toutefois nécessaire d'apporter certaines précisions quant à la terminologie utilisée et, de nommer expressément le harcèlement dans la liste des

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Art. 58 al. 2 Charte.

⁶ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, projet de loi n° 49 (présentation – 13 novembre 2019), 1^{re} sess., 42^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 49 »).

comportements prohibés. De l'avis de la Commission, ces précisions permettraient de lutter plus efficacement contre celui-ci et ses conséquences, et ce, en vue d'assurer un meilleur respect des droits protégés par la Charte.

Par ailleurs, la Commission considère que la formulation proposée par le projet de loi au regard de l'accessibilité des bureaux de vote n'est pas suffisante pour garantir l'exercice du droit de vote, en toute égalité, pour les personnes en situation de handicap⁸. Si la possibilité de voter à domicile peut être une option intéressante pour certaines d'entre elles, la Commission estime néanmoins que cette seule mesure ne saurait répondre à l'obligation qu'a le gouvernement de s'assurer que toute personne en situation de handicap puisse jouir du droit de vote reconnu par la Charte, sans discrimination. Les mesures législatives devraient avoir pour effet d'éliminer les obstacles discriminatoires que ces personnes rencontrent.

Finalement, la Commission se penche sur certaines dispositions relatives aux pouvoirs de vérification et d'enquête du Directeur général des élections, susceptibles d'être en contradiction avec le droit au respect du secret professionnel protégé par la Charte.

1 LES MODIFICATIONS INTERDISANT LES COMPORTEMENTS IRRESPECTUEUX ET LE HARCÈLEMENT

Le projet de loi n° 49 propose de modifier les conditions d'éligibilité à un poste de membre du conseil d'une municipalité. Ainsi, toute personne dont la conduite porte sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction serait désormais inéligible et inhabile à agir à titre de membre du conseil. L'article 305.1, qui serait introduit par l'article 31 du projet de loi, à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, se lit comme suit :

« 305.1. Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne dont la conduite porte sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction.

⁸ La terminologie « personne en situation de handicap » est utilisée dans le présent document afin de rendre compte du fait que le handicap naît de l'absence d'aménagement des environnements ordinaires. En effet, lorsque les lieux ou les services ne sont pas accessibles aux personnes qui présentent des limitations, ces dernières se trouvent en situation de handicap face aux obstacles qu'elles rencontrent. La terminologie « personne handicapée » apparaît cependant lorsqu'on cite un document qui l'utilise ou s'il s'agit d'un organisme qui porte ce nom.

L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée, à moins que le jugement ne fixe une période plus courte. »

La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*⁹ serait par ailleurs modifiée pour y introduire de nouvelles règles interdisant les comportements irrespectueux. L'article 6 de la Loi serait ainsi modifié, par l'article 71 du projet de loi, afin que soient ajoutés deux paragraphes, formulés comme suit :

« 6. Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :

0.1° de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants;

0.2° d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu; »

La Commission considère que ces modifications législatives pourraient contribuer à favoriser l'exercice des droits protégés par la Charte. Il lui apparaît toutefois nécessaire d'apporter certaines précisions, quant à la terminologie, relatives aux règles interdisant les comportements irrespectueux de la part de membres des conseils municipaux, qui devraient être ajoutées aux codes d'éthique et de déontologie des municipalités.

L'intention annoncée de la disposition viserait notamment à lutter plus efficacement contre le harcèlement dans le milieu municipal¹⁰. Mentionnons que l'interdiction de cette pratique à l'endroit d'une personne pour l'un des 14 motifs de discrimination est prévue à la Charte¹¹ (art. 10.1). De plus, le harcèlement psychologique est interdit par la *Loi sur les normes du travail* (art. 81.18)¹².

⁹ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1.

¹⁰ Gabriel BÉLAND, « Québec s'attaque au harcèlement en milieu municipal », *La Presse*, 13 novembre 2019, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201911/13/01-5249577-quebec-sattaque-au-harcelement-en-milieu-municipal.php>

¹¹ Les quatorze motifs sont les suivants : la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap, art. 10 Charte.

¹² *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1.

La Commission a soutenu à plusieurs reprises qu'afin de lutter efficacement contre le harcèlement, il faut nommer le phénomène¹³. De là l'importance d'inclure cette notion expressément dans le code d'éthique et de déontologie de la municipalité lequel énonce les principales valeurs en matière d'éthique¹⁴. Il importe à cet égard d'insister sur les conséquences du harcèlement et des atteintes sérieuses aux droits protégés par la Charte qu'il engendre, particulièrement au droit au respect de la sauvegarde de la dignité de la personne (art. 4), au droit à l'égalité (art. 10) et au droit à l'intégrité, tant physique que psychologique (art. 1).

Pour la Commission, référer explicitement au harcèlement, notamment au harcèlement discriminatoire, favoriserait tant la prévention du phénomène que l'application des mesures appropriées lorsqu'il a lieu. Cet ajout à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* répondrait précisément à l'objectif recherché par le gouvernement concernant les comportements irrespectueux.

C'est d'ailleurs cette avenue que la Ville de Montréal a adoptée, en 2018, en modifiant son *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la ville et des conseils d'arrondissement*¹⁵ afin d'ajouter l'obligation pour les membres du conseil de « favoriser le maintien d'un climat de travail harmonieux et respectueux et d'un milieu de travail sain et exempt de toute forme de harcèlement. »¹⁶ En ce sens, la Commission fait la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1 :

La Commission recommande d'amender l'article 71 du projet de loi afin d'y ajouter l'obligation, pour les membres du conseil, d'adopter un comportement qui vise à

¹³ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires relatifs à la consultation portant sur le rapport de mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle*, Aurélie Lebrun, Ariane Roy LeFrançois, M^e Karina Montminy et M^e Sophie Papillon, (Cat. 2.115.56), 2015; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le projet de loi n° 176, Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail*, (Cat. 2.412.86.5), 2018.

¹⁴ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, préc., note 9, art. 4.

¹⁵ *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la ville et des conseils d'arrondissement*, Règlement 18-010, [En ligne].
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_2018.PDF

¹⁶ *Id.*, art. 30.

favoriser le maintien d'un climat de travail harmonieux et respectueux ainsi qu'un milieu de travail sain et exempt de toute forme de harcèlement.

2 L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE PAR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Advenant l'adoption de l'article 24 du projet de loi, l'article 188 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* se lirait comme suit [les ajouts sont soulignés] :

« 188. Le bureau de vote doit être situé dans un local spacieux et facilement accessible au public. Il doit de plus être accessible aux personnes handicapées.

Les bureaux de vote d'un même district électoral ou d'un même quartier doivent autant que possible être regroupés dans le même local à l'intérieur de ce district ou de ce quartier.

Toutefois, le président d'élection peut établir les bureaux de vote d'un district ou d'un quartier dans plus d'un local ou en établir dans un district ou un quartier voisin. Les bureaux de vote établis pour une même section de vote doivent cependant être situés dans le même local.

En outre, si le président d'élection ne peut établir un bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes handicapées, il doit en informer le conseil, le plus tôt possible avant la tenue du scrutin, en déposant un document dans lequel il justifie sa décision de l'établir ailleurs que dans un tel endroit et démontre qu'il n'avait pas d'autres options. Ce document est transmis au directeur général des élections. Le président d'élection est alors tenu d'offrir la possibilité de voter à domicile à tout électeur qui est inscrit dans la section de vote dans laquelle est compris un tel bureau de vote et qui est incapable d'y voter en raison de l'inaccessibilité de celui-ci. Les articles 175.1 et 180.1 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires. »

Alors que la disposition actuellement en vigueur prévoit que le président d'élection n'est tenu d'informer le conseil municipal de son incapacité à établir un bureau de vote accessible aux personnes handicapées que lors de la première séance suivant le jour du scrutin, il devrait désormais le faire le plus tôt possible avant la tenue du scrutin. En outre, un document « dans lequel il justifie sa décision de l'établir ailleurs que dans un tel endroit et démontre qu'il n'avait pas d'autres options » devra être transmis au directeur général des élections.

Ces modifications font écho aux commentaires formulés par la Commission en 2016 lors de l'étude du projet de loi n° 83 au sujet de ce même article¹⁷. Elle expliquait alors que l'obligation pour le président d'élection d'informer, par écrit, le conseil de la municipalité concernée de sa décision d'avoir établi un bureau de vote dans un endroit non accessible aux personnes handicapées à la première séance du conseil qui suivrait le jour du scrutin — c'est-à-dire une fois les élections tenues— atténuerait considérablement la portée du principe d'accessibilité des bureaux de vote le jour du scrutin. Elle était d'avis que cette façon de procéder ne favoriserait pas la recherche d'un lieu qui soit accessible aux personnes handicapées et par conséquent, la mise en œuvre de leur droit de vote sans discrimination.

Mentionnons que le libellé de l'article 188 présente des similitudes avec celui de l'article 303 de la *Loi électorale*¹⁸, applicable aux élections provinciales au Québec. Toutefois, dans cette dernière loi, l'obligation qui est faite au directeur du scrutin lorsqu'il ne peut établir un bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes handicapées est plus contraignante que celle qui serait introduite à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Son obligation est ainsi formulée à l'alinéa 3 de l'article 303 :

« En outre, si le directeur du scrutin ne peut établir un bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes handicapées, il doit obtenir l'autorisation du directeur général des élections avant de l'établir dans un endroit qui n'est pas ainsi accessible. Le directeur général des élections indique, dans son rapport visé à l'article 381, les cas où il a accordé une telle autorisation. »

Il importe par ailleurs de souligner que le rapport qui doit être publié par le directeur général des élections dans le plus bref délai après l'élection —contenant les informations relatives aux autorisations accordées lorsque le directeur du scrutin ne peut établir un bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes handicapées— est transmis au secrétaire général de l'Assemblée nationale¹⁹.

¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la région de Montréal*, 2 mars 2016, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communiquer.aspx?showItem=713>

¹⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.

¹⁹ *Id.*, art. 381.

Or, malgré les exigences plus élevées imposées dans le cadre des élections provinciales, il appert que le jour du scrutin aux dernières élections qui se sont déroulées en octobre 2018, il y avait 39 endroits de vote non accessibles sur un total de 2 841 dans l'ensemble du Québec²⁰.

La formulation proposée par l'actuel projet de loi au regard de l'accessibilité des bureaux de vote paraît ainsi insuffisante. Elle soulève, à tout le moins, de sérieuses interrogations quant au respect du droit de vote, sans discrimination, pour les personnes en situation de handicap, tel que protégé par les articles 10 et 22 de la Charte²¹.

Afin de bien saisir la portée du droit de vote sans discrimination et l'obligation légale qui en découle pour le gouvernement, la Commission juge essentiel de rappeler les principes inscrits dans la Charte applicables en cette matière et d'exposer les engagements internationaux pris par le Québec²², en vertu de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*²³.

2.1 Le droit de voter en toute égalité

L'article 22 de la Charte se lit comme suit :

« Toute personne légalement habilitée et qualifiée a droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter. »

La jurisprudence a établi que cette disposition protège le droit à une représentation effective des citoyens, ce qui implique notamment « la possibilité que chaque électeur puisse exercer

²⁰ Il s'agit d'une augmentation de deux endroits de vote non accessibles par rapport à 2014. 98,63 % des endroits de vote étaient accessibles, dans l'ensemble des 125 circonscriptions électorales du Québec, comparativement à 98,72 % en 2014. La proportion des endroits de vote non accessibles est passée de 1,28 %, en 2014, à 1,37 %, en 2018, ce qui représente une hausse de 7,0 %. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC et COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, 2019, p. 52-53, [En ligne]. https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/RAG_2018-19.pdf

²¹ Art. 22 Charte : « Toute personne légalement habilitée et qualifiée a le droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter. »

²² Le Québec s'est engagé à assurer la mise en œuvre de cette convention au Québec dans chacun des domaines de sa compétence. En effet, le Québec s'y est déclaré lié, par le décret 179-2010 du 10 mars 2010.

²³ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, [2010] R.T. Can. n° 8, art. 1 (ci-après « Convention »). Soulignons que la Convention a été adoptée, à l'unanimité, par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Canada a ratifié cette convention le 11 mars 2010, s'engageant ainsi à respecter les principes qu'elle contient et à les mettre en œuvre.

son droit de vote périodiquement, librement et secrètement, être candidat aux élections, voter pour le parti de son choix, s'exprimer sur la place publique »²⁴.

Compte tenu de l'importance du droit de vote dans notre système démocratique, la Cour suprême a par ailleurs reconnu que ce droit est un droit positif, qui fait peser des obligations concrètes sur le gouvernement afin d'assurer son exercice par les citoyens²⁵. Ce faisant, l'État « a le devoir légal d'assurer que tous les obstacles, autant que possible, soient enlevés pour que les citoyens puissent voter. »²⁶ Il est reconnu qu'il « ne devrait exister aucune hiérarchie de la citoyenneté en ce qui a trait au vote au Canada, aucun électeur de seconde classe. »²⁷

Soulignons que la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* reconnaît expressément, à l'article 29, l'exercice du droit de vote pour les personnes handicapées²⁸. Il en est de même du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* qui, à l'article 25, consacre le droit pour tout citoyen de voter sans discrimination²⁹.

²⁴ Daoust c. Directeur général des élections du Québec, 2011 QCCA 1634, par. 56.

²⁵ Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995, 1032.

²⁶ Hughes, James Peter c. Élections Canada, 2010 TCDP 4, par. 40.

²⁷ Id.

²⁸ Art. 29 : « Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent :

a) À faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela les États Parties, entre autres mesures :

i) Veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser;

ii) Protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics, de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies;

[...]. »

²⁹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47, art. 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

[...]

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

[...]. »

Le droit à l'égalité d'accès aux lieux publics, incluant les bureaux de vote pour les personnes en situation de handicap, est garanti en vertu des articles 10 et 15 de la Charte. L'article 10 prescrit que :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. » (Notre soulignement)

L'article 15 précise la portée du droit à l'égalité concernant notamment l'accès aux lieux publics :

« Nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping et de caravanning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles. »

Spécifions que tant la notion de handicap que celle de l'utilisation d'un moyen pour pallier le handicap sont interprétées largement par les tribunaux³⁰. Il faut retenir que la notion de handicap doit « être interprétée selon une approche multidimensionnelle en mettant l'accent sur la dignité humaine plutôt que sur la condition biomédicale »³¹.

Cette interprétation de « handicap » rejoint en certains points celle de « personne handicapée » qui est prévue à la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* : « Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres. »³² L'accent est mis, à l'instar du motif handicap, sur les effets de la présence de

³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Personnes sourdes ou malentendantes et chien d'assistance : la reconnaissance d'un nouveau moyen pour pallier le handicap auditif (dans l'accès aux moyens de transport) – Un état de la question*, Lucie France Dagenais et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.47), 2007.

³¹ Anne-Marie LAFLAMME, « L'obligation d'accommodement confère-t-elle aux personnes handicapées un droit à l'emploi? » (2002) 62 *R. du B.* 125, 141.

³² Art. 1 Convention.

barrières pour la personne en situation de handicap sur sa participation en toute égalité à la société.

La Convention prévoit par ailleurs que les personnes en situation de handicap ont droit à des « mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent, entre autres aux transports [...] »³³.

Le Comité des droits des personnes handicapées de l'Organisation des Nations Unies explique que le principe de la participation et de l'intégration pleines et effectives à la société, notamment consacré à l'alinéa c) de l'article 3 de la Convention, renvoie au fait « d'avoir une vie sociale épanouie et de pouvoir bénéficier de tous les services offerts au public ainsi que des services d'accompagnement devant permettre aux personnes handicapées de faire partie intégrante de la communauté et de participer pleinement à tous les aspects de la vie en société »³⁴, dont ceux qui relèvent de la vie politique et culturelle de la collectivité.

Il ne saurait dès lors faire de doute que le principe d'accessibilité constitue la clef de voûte qui permet d'assurer aux personnes en situation de handicap l'exercice de leurs droits et qui, par voie de conséquence, rend possible une contribution significative de celles-ci à la vie de leur collectivité³⁵. Comme le soulignait la Commission dans un avis rendu public en 2012 :

« Il existe [...] un continuum entre la pleine participation sociale et le handicap. La position qu'occupe une personne sur ce continuum est tributaire du rapport qui existe entre celle-ci et le cadre de vie dans lequel elle évolue. Plus le contexte social tient compte des besoins de la personne qui éprouve des limitations, plus celle-ci peut aspirer à une participation sociale pleine et entière. »³⁶

³³ *Id.*, art. 9.

³⁴ COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Observation générale n° 5, sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société*, 2017, CRPD/C/GC/5, par. 16 b).

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 17, Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, (Cat. 2.412.128), 2019.

³⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Analyse des recommandations de l'avis de l'Institut national de la santé publique sur la circulation des aides à la mobilité motorisées sur le*

L'exercice du droit de vote est par ailleurs une composante fondamentale de l'exercice en toute égalité de la capacité juridique des personnes en situation de handicap dans tous les aspects de la vie, tel que consacré par l'article 12 de *la Convention relative aux droits des personnes handicapées*. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU recommande aux États parties de garantir le droit des personnes et de faire bénéficier ces personnes d'aménagements raisonnables et d'un accompagnement, lorsqu'elles le souhaitent, dans l'exercice de leur capacité juridique³⁷.

Comme l'explique le Comité, « pour qu'elles puissent prendre part aux décisions qui impactent le développement de leur groupe social, ou influencer sur ces décisions, toutes les personnes handicapées devraient jouir de leurs droits de participer à la vie politique et à la vie publique (art. 29), en personne ou par l'intermédiaire des organisations qui les représentent. »³⁸ Il ajoute qu'à cette fin, « le soutien approprié peut aider, de façon appréciable, les personnes handicapées à exercer leur droit de vote, à prendre part à la vie politique et à conduire les affaires publiques. »³⁹

Le Comité précise que « les personnes handicapées seraient dans l'impossibilité d'exercer effectivement ces droits dans des conditions d'égalité si les États parties ne veillaient pas à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser. »⁴⁰ Elles se voient ainsi privées de leur droit de participer au processus politique dans des conditions d'égalité.

réseau routier au regard du droit à l'égalité, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.59), 2012, p. 9.

³⁷ COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Observation générale n° 1*, Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, 2014, CRPD/C/GC/1, par. 49.

³⁸ COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Observation générale n° 5, sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société*, 2017, CRPD/C/GC/5, par. 93.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Observation générale n° 2 sur l'accessibilité* (2014), CRPD/C/GC/2, par. 43, [En ligne]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/14/PDF/G1403314.pdf?OpenElement>

2.2 Le droit de voter à domicile et l'accessibilité des bureaux de scrutin

Compte tenu des obligations qui incombent au gouvernement en vertu de la Charte et du droit international, il convient d'évaluer si la mesure proposée à l'article 188 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, soit d'offrir la possibilité de voter à domicile à toute personne qui est incapable de voter au bureau de vote en raison de l'inaccessibilité de celui-ci, constitue une garantie suffisante quant à l'exercice du droit de vote en toute égalité aux personnes en situation de handicap.

À priori, le vote à domicile peut constituer une avenue intéressante pour favoriser l'exercice du droit de vote des personnes dont le handicap rend tout déplacement difficile, voire impossible. Soulignons toutefois qu'il serait de la responsabilité de ces personnes de faire les démarches nécessaires afin de pouvoir se prévaloir de cette possibilité, et ce, dans un délai précis⁴¹.

Or, cette seule mesure ne saurait répondre à l'obligation qu'a le gouvernement de s'assurer que toute personne en situation de handicap puisse exercer son droit de vote reconnu par la Charte, en pleine égalité. Les mesures proposées devraient avoir pour but d'éliminer les obstacles que ces personnes rencontrent sur les lieux de vote⁴² et non pas celui d'éliminer l'obligation de se déplacer pour voter.

⁴¹ En effet, celles-ci devraient selon l'article 18 du projet de loi, introduisant l'article 175.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, se conformer aux exigences suivantes :

« Peut voter à un bureau de vote à son domicile, déterminé en vertu de l'article 177, l'électeur incapable de se déplacer pour des raisons de santé qui :

1° en fait la demande au président d'élection au plus tard le dernier jour fixé pour la présentation à la commission de révision des demandes d'inscription, de radiation ou de correction à la liste électorale ou, s'il n'y a pas de révision de la liste en application de l'article 277, au plus tard le douzième jour précédant celui fixé pour le scrutin;

[...] » (Notre soulignement)

De plus, l'article 23 du projet de loi, introduisant l'article 180.1, prévoit que les personnes qui en feraient la demande devraient attester de son incapacité à se déplacer pour des raisons de santé :

« 180.1. L'électeur qui souhaite solliciter cette demande devrait prêter serment en présence du scrutateur du bureau de vote afin d'attester qu'il est incapable de se déplacer pour des raisons de santé. »

⁴² Soulignons que l'article 27 du projet de loi viendrait délimiter avec plus de précisions ce qui constituent les lieux de vote :

« Sont réputés les lieux d'un bureau de vote l'édifice où il se trouve, le terrain sur lequel est situé l'édifice et les voies publiques adjacentes à ce terrain. »

Il faut retenir à ce sujet que les mesures doivent permettre aux personnes en situation de handicap « d'avoir accès aussi facilement et indépendamment que possible aux installations et services publics. L'accès indépendant au même confort, à la même dignité et à la même sécurité que les personnes n'ayant aucune déficience physique est un droit fondamental de la personne pour les utilisateurs d'un fauteuil roulant. »⁴³

Autrement dit, les personnes en situation de handicap doivent avoir, au même titre que toute personne habilitée à voter, le choix du moment pour exercer son droit de vote, soit par anticipation ou le jour du scrutin. Actuellement, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* prévoit que le bureau de vote par anticipation doit être accessible aux personnes handicapées (art. 178 al. 1). Aucune justification à l'inaccessibilité du bureau de vote n'est possible en vertu de cette disposition.

Soulignons que la Cour suprême, dans l'arrêt *Via Rail Canada inc.* concernant l'accès aux trains pour les personnes en situation de handicap, explique que « le fait que des trains soient accessibles sur certains parcours ne justifie pas la présence de trains inaccessibles sur d'autres parcours. Il doit y avoir accessibilité dans l'ensemble du réseau ferroviaire. Le fait que l'accessibilité soit limitée à certains aspects du réseau global de services — comme la politique de transport de remplacement de VIA ou l'idée que les personnes ayant une déficience peuvent, pour le moment, continuer de voyager à bord des voitures de son parc existant — ne cadre pas avec l'objectif permanent du législateur d'assurer des services de transport accessibles »⁴⁴. La Cour suprême reconnaît que « les personnes ayant une déficience ont le droit de voyager avec les autres passagers et non d'être confinées dans des installations distinctes »⁴⁵.

Dans cette logique et s'appuyant sur les droits reconnus par la Charte et le droit international à toute personne habilitée à voter, la Commission considère que le processus proposé dans le projet de loi n° 49, lorsque le bureau de vote établi n'est pas accessible, atténuerait —tout comme la disposition actuelle— la portée du droit de vote en toute égalité pour les personnes en situation de handicap. De même, leur droit à la sauvegarde de la dignité, protégé par l'article

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Via Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. par. 175.

⁴⁵ *Id.*, par. 176.

⁴⁶ et l'article premier de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*⁴⁷, serait affecté.

Pour la Commission, la question de l'accessibilité est une problématique réelle sachant que 9,6 % des Québécois âgés de 15 ans et plus déclarent vivre avec au moins une incapacité⁴⁸. Qui plus est, les situations de handicap touchent les personnes qui sont à l'intersection d'autres motifs de discrimination, tels que l'âge et la condition sociale. En effet, l'âge, conjugué à un handicap, peut mener à une perte de mobilité plus importante⁴⁹. Ainsi, près du quart des personnes âgées entre 15 et 49 ans présentent une ou des incapacités. Cette proportion augmente ensuite progressivement, pour chaque tranche d'âge subséquente, culminant à 63,9 % chez les 75-84 ans et à 84,0 % chez les 85 ans et plus.

La Commission est par conséquent d'avis que la simple obligation qui serait dévolue au président d'élection —qui ne peut établir un bureau de vote dans un endroit accessible aux personnes handicapées— d'informer le conseil, le plus tôt possible avant la tenue du scrutin, n'offre pas les garanties nécessaires quant au respect des droits des personnes en situation de handicap en matière d'accessibilité, telles que reconnus en droit québécois et international. Elle suggère ainsi des modifications à l'article 188 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* afin que soit prévue l'obligation pour le conseil d'évaluer la mise en place de toute mesure appropriée pour éliminer les obstacles à l'accessibilité au bureau de vote dans l'endroit établi par le président des élections, par exemple, l'installation d'une rampe temporaire. Le document que ce dernier devrait déposer au conseil devrait contenir les informations

⁴⁶ Voir notamment : *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61. Il y a atteinte au droit à l'égalité lorsque les trois éléments suivants sont réunis, soit :

- une distinction, exclusion ou préférence,
- fondée sur le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap,
- et ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans l'exercice du droit de vote garanti par la Charte.

⁴⁷ Convention, art. 1.

⁴⁸ OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Taux d'incapacité au Québec : données générales*, [En ligne]. <https://www.ophq.gouv.qc.ca/publications/statistiques/les-personnes-handicapees-au-quebec-en-chiffres/aperçu-statistique-des-personnes-handicapees-au-quebec.html#c28364>

⁴⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement 2010-2011 (EQLAV)*, mise à jour : 17 octobre 2013, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/etat-sante/incapacite/taux_incapacite_sexe.html

nécessaires aux fins de cette évaluation. Ainsi, ce ne serait qu'à la suite de l'évaluation faite par le conseil constatant qu'aucune mesure ne peut être mise en place pour assurer l'accessibilité du bureau de vote, que le président d'élection serait tenu d'en faire rapport au directeur général des élections et d'offrir la possibilité de voter à domicile à tout électeur.

RECOMMANDATION 2 :

La Commission recommande d'amender l'article 24 du projet de loi modifiant l'article 188 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* afin que soit prévue l'obligation pour le conseil d'évaluer la mise en place de toute mesure appropriée pour éliminer les obstacles à l'accessibilité au bureau de vote dans l'endroit établi par le président des élections. Le document que ce dernier devrait déposer au conseil devrait contenir les informations nécessaires aux fins de cette évaluation.

3 LE DROIT AU RESPECT DU SECRET PROFESSIONNEL

Le projet de loi contient, en outre, une série de dispositions visant à confier au directeur général des élections des pouvoirs de vérification et d'enquête⁵⁰. Pour exercer ses pouvoirs, le directeur général des élections pourrait notamment exiger d'avoir accès à des documents, renseignements, ou avoir de l'aide d'une personne assujettie ou non à la loi pour ce faire. Si la personne fait défaut de se conformer à la demande de vérification, le directeur général des élections pourrait faire une demande à un juge de la Cour du Québec afin d'obtenir une ordonnance propre à remédier au défaut visé par la demande. Ce dernier pourrait émettre l'ordonnance s'il est convaincu qu'il y a bien eu défaut de fournir l'accès, l'aide, les renseignements et les documents ou les choses demandées et que « le secret professionnel de l'avocat ou du notaire ne peut être invoqué »⁵¹.

Il est également prévu que lors d'une enquête, le directeur général des élections puisse obtenir une ordonnance d'un juge de la Cour du Québec afin d'obtenir la communication de

⁵⁰ Projet de loi n° 49, article 48, introduisant les articles 513.4 à 513.16.

⁵¹ Projet de loi n° 49, article 48, introduisant l'article 513.11, où se retrouve cette référence au secret professionnel de l'avocat et du notaire.

renseignements ou documents. L'ordonnance rendue pourrait alors être assortie de conditions, « notamment pour protéger le secret professionnel de l'avocat ou du notaire »⁵².

La Commission estime que ces précisions réservées aux seules professions de notaires et avocats limitent la portée du droit au respect du secret professionnel consacré à l'article 9 de la Charte.

En effet, en vertu de cet article, toute personne tenue par la loi au secret professionnel ne peut divulguer les renseignements confidentiels qui lui ont été révélés en raison de son état ou de sa profession, à moins qu'elle n'y soit autorisée par une disposition expresse de la loi. Au Québec, tous les professionnels visés par le *Code des professions* sont tenus de respecter cette obligation⁵³. Elle vise donc notamment les avocats et les notaires, tel que le mentionne le projet de loi, mais ne se limite pas à ceux-ci⁵⁴.

Au surplus, le 3^e alinéa de l'article 9 de la Charte précise que tout tribunal est tenu d'assurer d'office le respect du secret professionnel et ce, même en l'absence d'objection. Toute référence au secret professionnel en ce sens, même sans restriction à certaines professions, apparaît donc inutile.

RECOMMANDATION 3 :

La Commission recommande d'amender l'article 48 du projet de loi, introduisant les articles 513.11 et 513.15 à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, afin d'assurer le droit au respect du secret professionnel de l'ensemble des professionnels visés par le *Code des professions*.

⁵² Projet de loi n°49, article 48, introduisant l'article 513.15.

⁵³ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 60.4. Jean-Claude ROYER et Catherine PICHÉ, *La preuve civile*, 5^e éd., 2016, p. 979.

⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le projet de loi n° 168, Loi visant à favoriser l'accès à la justice et à en accroître l'efficacité*, (Cat. 2.412.125), 2018, p. 35-36.

CONCLUSION

Conformément aux responsabilités que lui confère la Charte, la Commission a procédé à l'étude du projet de loi n° 49 présenté devant l'Assemblée nationale le 13 novembre dernier. Au terme de son analyse, la Commission a exposé certaines préoccupations quant à l'impact potentiel de quelques dispositions de ce projet de loi sur les droits et libertés protégés par la Charte, notamment le droit à l'intégrité, le droit au respect de la sauvegarde de la dignité de la personne, le droit à l'égalité, le droit de vote et le droit au respect du secret professionnel.

Dans un premier temps la Commission souhaite attirer l'attention des parlementaires sur l'importance, pour lutter contre le harcèlement et prévenir ses conséquences, de nommer spécifiquement le phénomène. En ce sens, la Commission recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 1 :

La Commission recommande d'amender l'article 71 du projet de loi afin d'y ajouter une obligation, pour les membres du conseil, d'adopter un comportement qui vise à favoriser le maintien d'un climat de travail harmonieux et respectueux ainsi qu'un milieu de travail sain et exempt de toute forme de harcèlement.

Dans un deuxième temps, la Commission estime insuffisantes les mesures visant à favoriser l'exercice, dans des conditions d'égalité, du droit de vote par les personnes en situation de handicap. En effet, les obligations qui incombent au gouvernement en vertu de la Charte et du droit international imposent que soient mises en place des mesures concrètes et structurantes visant à assurer la pleine et entière participation à la vie publique et politique de ces personnes. Bien que l'introduction du vote à domicile soit une avancée pour les personnes dans l'incapacité de se déplacer, la Commission estime que le projet de loi devrait également chercher à éliminer les obstacles discriminatoires que les personnes en situation de handicap rencontrent sur les lieux de vote, pour leur permettre de voter dans les mêmes conditions que les autres citoyennes et citoyens. En ce sens, la Commission fait la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2 :

La Commission recommande d'amender l'article 24 du projet de loi modifiant l'article 188 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* afin que soit prévue l'obligation pour le conseil d'évaluer la mise en place de mesures pour éliminer les obstacles à l'accessibilité au bureau de vote dans

l'endroit établi par le président des élections. Le document que ce dernier devrait déposer au conseil devrait contenir les informations nécessaires aux fins de cette évaluation.

Finalement, la Commission estime que certaines dispositions relatives aux pouvoirs de vérification et d'enquête du Directeur général des élections sont susceptibles de limiter le droit au respect du secret professionnel protégé par la Charte. En ce sens, la Commission recommande :

RECOMMANDATION 3 :

La Commission recommande d'amender l'article 48 du projet de loi, introduisant les articles 513.11 et 513.15 à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, afin d'assurer le droit au respect du secret professionnel de l'ensemble des professionnels visés par le *Code des professions*.