

Cat. 2.412.86.7

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 19,
Loi sur l'encadrement du travail des enfants

Avril 2023

Document adopté à la 712^e séance de la Commission
tenue le 28 avril 2023, par sa résolution COM-712- 4.1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Daniel Ducharme, chercheur expert
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Laurence Caron-Bleau, stagiaire
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LE TRAVAIL DES ENFANTS AU QUÉBEC : UN APERÇU DE LA SITUATION.....	5
1.1 Le travail des enfants : un phénomène qui ne cesse de prendre de l'ampleur	5
1.2 Le nombre d'heures travaillées hebdomadairement.....	8
1.3 Les facteurs explicatifs de l'âge d'entrée sur le marché du travail des enfants.....	8
2 LES LACUNES DU PROJET DE LOI	10
2.1 Les exceptions à l'interdiction du travail des enfants de moins de 14 ans	10
2.2 Le nombre d'heures travaillées hebdomadairement.....	13
2.2.1 Les conséquences sur la santé physique et psychologique des enfants	14
2.2.2 Les conséquences sur la réussite scolaire	16
2.2.3 Les conséquences d'un trop grand nombre d'heures travaillées hebdomadairement sur le développement et l'épanouissement des enfants	16
2.3 La conciliation travail-études	23
2.3.1 Une limite quotidienne du nombre d'heures travaillées	24
2.4 L'évaluation des risques pouvant affecter particulièrement la santé et la sécurité des travailleurs âgés de 16 ans et moins.....	26
2.4.1 Des données préoccupantes sur les blessures et accidents en milieu de travail....	27
2.4.2 L'exclusion des enfants de 17 ans.....	29
2.4.3 Une portion importante d'employeurs non assujettis à l'obligation de mettre en place un programme de prévention des risques	31
3 L'ACTION CONCERTÉE DES ACTEURS MINISTÉRIELS AU REGARD DE LA RÉALISATION DES DROITS DES ENFANTS QUI TRAVAILLENT.....	34
4 L'OBLIGATION DE L'ÉTAT DE SOUTENIR LES PARENTS DANS L'EXERCICE DE LEURS DEVOIRS ET RESPONSABILITÉS ENVERS LEUR ENFANT QUI TRAVAILLE ET DE SENSIBILISER LES ENFANTS À LEURS DROITS.....	38
4.1 L'enfant âgé de moins de 14 ans	39
4.2 L'enfant de 14 ans et plus	47
CONCLUSION	53

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. C'est en vertu de cette responsabilité que la Commission a analysé le projet de loi n° 19, *Loi sur l'encadrement du travail des enfants*⁷.

La Commission, à titre de défenseur des droits de l'enfant, accueille très favorablement l'encadrement du travail des enfants proposé par le projet de loi, notamment l'interdiction pour un enfant de moins de 14 ans de travailler. Elle reconnaît que le travail peut avoir des bienfaits pour les enfants lorsqu'il s'exerce dans des conditions appropriées à leur âge, notamment parce qu'il leur permet d'acquérir des compétences, d'apprendre à assumer des responsabilités et, dans certaines situations, de contribuer au bien-être économique de leur famille⁸. Cependant, pour que les enfants puissent profiter des avantages que leur procure l'expérience de travail, il apparaît plus que jamais incontournable de donner des balises claires à l'ensemble des employeurs du Québec qui embauchent des enfants ou qui envisagent de le faire. En effet, les

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 (ci-après « LPJ »).

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

⁵ Charte, art. 58 al. 2.

⁶ Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ Projet de loi n° 19, *Loi sur l'encadrement du travail des enfants*, (présentation – 28 mars 2023), 1^{re} sess., 43^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 19 »).

⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence*, Doc. N.U., CRC/C/GC/20, par. 85.

travaux menés par le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (ci-après « CCTM ») sur le travail des enfants, auquel elle a participé⁹, ont notamment mis en lumière les enjeux spécifiques les concernant¹⁰.

La Commission est toutefois hautement préoccupée par le peu d'importance qui est accordée dans les débats à la prépondérance du respect des droits de l'enfant et de la prise en compte de son intérêt sur toute considération ou intérêt que soulève le travail de celui-ci. L'enfant est, faut-il le rappeler, un sujet de droit à part entière et il est donc titulaire de droits, notamment ceux consacrés par la Charte. Cette reconnaissance ne peut être effective que lorsqu'une considération primordiale est accordée à son intérêt, ce qui englobe son développement global — physique, affectif, cognitif et social — et son épanouissement¹¹, sur toute autre considération¹² et que son opinion est prise en compte¹³. Son intérêt n'est préservé que s'il peut consacrer le temps nécessaire à la réalisation de toutes les activités qui contribuent à son développement : socialisation avec ses pairs, vie familiale, scolarisation, loisirs et repos. De plus, lorsqu'un enfant occupe un emploi rémunéré, son intérêt commande qu'il ne soit pas exposé dans son lieu de travail à des risques pour sa santé physique et psychologique ainsi que sa sécurité.

Par ailleurs, la Commission constate avec regret que l'opinion des enfants sur un sujet qui les concerne en premier lieu n'est pas recherchée alors qu'il s'agit d'un principe cardinal en droits de l'enfant. Au contraire, d'aucuns ne pourraient contester le déséquilibre observable actuellement dans l'espace public entre la forte voix des acteurs portant les intérêts économiques et celle des enfants, à peine audible. Cela est d'autant plus étonnant sachant que

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes de présentation devant le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre : L'encadrement du travail des enfants au regard de leurs droits et libertés*, 13 octobre 2022, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/allocution_travail-enfants.pdf

¹⁰ COMITÉ CONSULTATIF DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE, *Avis du CCTM concernant le travail des enfants au Québec*, 8 décembre 2022, Annexe 1, p. 21, [En ligne].
https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/cctm/Avis/AV_travail-enfants_MTRAV.pdf

¹¹ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991 (ci-après « C.c.Q. »), art. 33 et *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), Doc. N.U. A/RES/44/25, [1992] R.T. Can. n° 3, R.T. Qué. 9 décembre 1991 (ci-après « CRDE »), art. 3.

¹² Voir notamment : *Racine c. Woods*, [1983] 2 RCS 173, *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. L-(M)*, [1998] 2 R.C.S. 534.

¹³ CRDE, art. 12.

les enfants de 14 ans et plus sont considérés en droit québécois comme étant majeurs pour l'exercice des actes liés à leur emploi¹⁴.

Ce lourd constat rend nécessaire l'adoption de mesures fermes et restrictives à l'égard du travail des enfants afin de prémunir ces derniers contre les rapports de forces inégaux dans lesquels ils pourraient se trouver dans le marché de l'emploi. Ceux-ci ne doivent en aucun cas être sacrifiés ou utilisés pour répondre aux impératifs liés à la pénurie de main-d'œuvre qui sévit actuellement dans l'ensemble du Québec. Ils doivent, à titre individuel et en tant que groupe, bénéficier de la pleine protection de leurs droits, dont le droit à leur sûreté et à leur intégrité ainsi que le droit à l'instruction publique gratuite¹⁵. Comme tout adulte qui travaille, ils ont droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique¹⁶. Ils ont également droit à la protection, à la sécurité et l'attention que leurs parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner¹⁷. Il s'agit, soulignons-le, de droits protégés par la Charte, une loi quasi constitutionnelle dont s'est doté le Québec il y a bientôt 50 ans¹⁸.

Plus de 30 ans après l'adoption de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et de la prise d'engagements clairs par le gouvernement québécois en regard de la mise en œuvre des droits qui y sont consacrés¹⁹, il lui revient d'assumer un leadership fort en faveur de tous les enfants, incluant ceux qui travaillent. Son objectif doit consister à leur assurer l'exercice réel de leurs droits tant dans l'action gouvernementale qu'auprès des acteurs du secteur public et plus largement, dans la société. Selon le cadre législatif en vigueur, c'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité de sauvegarder le développement, la santé et la sécurité des enfants qui exercent un travail dans les différents secteurs que compte le Québec. Ses

¹⁴ C.c.Q., art. 156.

¹⁵ Charte, art. 1 et 40.

¹⁶ Charte, art. 46.

¹⁷ Charte, art. 39.

¹⁸ Charte, art. 52. Les articles 1 à 38 de la Charte ont préséance sur les dispositions des autres lois qui y seraient contraires sous réserve d'une dérogation expresse par le législateur. Si certaines conditions sont réunies, une atteinte à un de ces droits et libertés peut par ailleurs être considérée comme justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

¹⁹ Le Québec s'est déclaré lié par cette convention : *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

engagements en droit international sont stricts²⁰. Il en est de même de ses obligations en droit interne²¹. Il se doit d'évaluer l'intérêt des enfants en tant que groupe et de les prendre en considération dans toutes les actions les intéressant. Cela inclut de le faire lors de l'élaboration de la législation et de la réglementation²².

Guidée par ces principes fondamentaux et animée par la volonté de disposer d'une législation qui remplisse pleinement son objectif d'encadrer le travail de tous les enfants au Québec, la Commission juge essentiel de porter à l'attention du législateur les failles du projet de loi qu'elle relève. Selon son analyse, certaines garanties sont absentes ce qui risquerait d'affecter l'exercice des droits reconnus aux enfants par la Charte et d'être contraire à leur intérêt.. De plus, si la protection des droits de l'enfant proposée par le projet de loi était jugée incomplète, cela irait à l'encontre des engagements pris par le Québec en regard de la mise en œuvre de ses droits.

Les lacunes que nous identifions sont liées aux exceptions qui pourraient être prévues à l'interdiction de faire travailler un enfant de moins de 14 ans, au nombre d'heures pour lesquelles il serait permis à un enfant en âge de fréquentation scolaire de travailler, aux situations qui compromettraient l'équilibre dans la conciliation travail-études, notamment lorsque l'horaire de travail de l'enfant entre en conflit avec ses tâches scolaires (évaluations, travaux, sorties scolaires, compétitions) et, enfin, à l'évaluation des risques présents dans les milieux de travail pour les enfants qui sont âgés de 16 ans et moins à laquelle seraient désormais tenus les employeurs.

La Commission estime par ailleurs nécessaire de mettre de l'avant un angle peu abordé jusqu'ici dans les échanges qui ont cours dans le cadre du présent projet de loi, soit la

²⁰ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1976) 993 R.T.N.U. 13, [1976] R.T. Can. N° 46; *Convention (n° 138) sur l'âge minimum*, 1973, art. 1. Le Canada a ratifié cette convention en 2016 : ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *Ratifications de C138 - Convention (n° 138) sur l'âge minimum*, 1973, [En ligne]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312283. Le Québec a approuvé cette convention par une motion adoptée par l'Assemblée nationale en 2015 : Journal des débats de l'Assemblée nationale, 19 mai 2015.

²¹ Nommons ici la mise en œuvre des droits inscrits dans la Charte, la *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1 (ci-après « *Loi sur les normes du travail* ») et la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, RLRQ, c. S - 2.1 (ci-après « *LSST* »).

²² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, Doc. N.U. CRC/C/GC/14, par. 35.

contribution essentielle des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des services sociaux au développement et au bien-être de l'enfant. Les responsabilités respectives qui incombent aux ministères qui en ont la charge font d'eux des acteurs incontournables. Nous exposerons les principaux éléments à prendre en compte pour assurer une cohérence de leurs actions en regard des enfants qui exercent un emploi. Nous traiterons à cet égard du rôle central du gouvernement.

Sur un tout autre sujet, la Commission ne pourrait passer sous silence les devoirs et responsabilités qui incombent aux parents d'accompagner leur enfant qui travaille et de le conseiller dans l'exercice de ses droits. Il convient de les exposer et aussi de mettre de l'avant l'obligation qui en découle pour l'État d'apporter le soutien nécessaire aux parents. De plus, elle estime important de rappeler le rôle que doit jouer l'État dans la sensibilisation des enfants aux droits qui leur sont reconnus en matière de travail, notamment ceux consacrés par la Charte.

En terminant, la Commission juge primordial de traiter des responsabilités essentielles des employeurs du Québec à la réalisation des droits des enfants qui travaillent. S'ils n'adhèrent pas massivement au cadre proposé par le projet de loi, les problématiques auxquelles il vise à répondre risquent de persister, voire de s'aggraver. En ce sens, elle insiste sur la nécessité de prévoir des mesures concrètes dans le projet de loi qui appellent à la fois à des actions soutenues de leur part et à une conscientisation par le gouvernement de leur rôle et des conséquences néfastes que pourraient engendrer leur inaction ou leur laxisme dans l'application stricte des règles en matière de travail des enfants.

1 LE TRAVAIL DES ENFANTS AU QUÉBEC : UN APERÇU DE LA SITUATION

Afin d'être en mesure d'appréhender les questionnements ainsi que les propositions de modifications au projet de loi présentées dans ce mémoire, la Commission juge nécessaire d'offrir tout d'abord, un bref aperçu de la situation actuelle des enfants qui travaillent au Québec.

1.1 Le travail des enfants : un phénomène qui ne cesse de prendre de l'ampleur

Le travail rémunéré fait aujourd'hui partie de la réalité d'une majorité d'élèves fréquentant un établissement d'enseignement secondaire au Québec. À ce sujet, les données de la plus

récente *Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire*, menée par l'Institut de la statistique du Québec (ci-après « ISQ »), révèlent que 53 % des élèves du secondaire travaillent pendant l'année scolaire²³. Il s'agit d'une réalité qui touche davantage les filles que les garçons (56 % c. 49 %)²⁴.

Toujours selon cette même enquête, le quart (25,2 %) des jeunes du secondaire qui occupent un emploi durant l'année scolaire se trouve dans le secteur du commerce de détail (personnel de soutien des ventes, vendeur, conseiller, commis, préposé)²⁵. Une proportion presque équivalente (22,5 %) occupe, quant à elle, un emploi dans le secteur des services d'hébergement et de restauration²⁶. Parmi les autres catégories d'emplois qui sont plus susceptibles d'être occupées par des élèves du secondaire, on trouve notamment des emplois reliés aux sports et loisirs (entraîneur, arbitre, assistant/surveillant, sauveteur en piscine, moniteur sportif) (14,2 %), à l'entretien ménager ou paysager (8,1 %), au travail à la ferme ou dans le domaine de l'agriculture (7,9 %)²⁷. Notons, au passage, que tous ces emplois sont associés à des secteurs d'activité qui sont reconnus pour leur haut taux de roulement du personnel, leur faible rémunération — le salaire minimum étant la norme — et une faible présence syndicale²⁸.

²³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire 2016-2017 – Tome 3 : La santé physique et les habitudes de vie des jeunes*, 2018, p. 67, [En ligne]. <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-sante-des-jeunes-du-secondaire-2016-2017-resultats-de-la-deuxieme-edition-tome-3-la-sante-physique-et-les-habitudes-de-vie-des-jeunes.pdf>

²⁴ *Id.*, p. 67.

²⁵ *Id.*, p. 72.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ Marc ALBERIO et Diane GABRIELLE-TREMBLAY, « Qualité de l'emploi et défi de l'articulation travail-études chez les jeunes étudiants québécois : une question de précarité », *Revue Jeunes et Société*, 2017, 2(1) : 5-29 ; René MORISSETTE, « Chapitre 2 : L'emploi des jeunes au Canada », *Portrait des jeunes au Canada : rapport statistique*, Statistique Canada, 2021 ; Johanne CHARBONNEAU, « L'influence du contexte sociétal sur les trajectoires scolaires et professionnelles des jeunes adultes » dans Sylvain BOURDON et Mircea VULTUR (éd.), *Les jeunes et le travail*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007, p. 53-68. Au regard de la présence syndicale, notons que 16,8 % des commerces de détail et à peine 6,9 % des entreprises du secteur de l'hôtellerie et de la restauration étaient des milieux syndiqués en 2022. Ce taux s'élevait, par ailleurs, à 16,7 % dans les entreprises du secteur primaire (incluant les exploitations agricoles), à 16,4 % dans les entreprises de services ménager ou paysager et à 28,4 % dans les entreprises de services culturels et de loisirs. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Taux de présence syndicale, résultats selon le sexe pour diverses caractéristiques de la main-d'œuvre et de l'emploi*, Québec, 2006-2022, Mise à jour : 4 avril 2023, [En ligne]. https://bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPER1U4EOB2855988757156vcFc%40&p_lang=2&p_m_o=ISQ&p_id_ss_domn=1094&p_id_raprt=2811#tri_tertr=50040&tri_sexe=1

De façon générale, la proportion d'élèves qui travaillent durant l'année scolaire augmente avec le niveau d'études : 46 % des élèves de 1^{re} secondaire travaillent durant l'année scolaire, alors que c'est le cas de 63 % des élèves de 5^e secondaire²⁹. Lorsqu'on compare les données de cette enquête avec celles de l'enquête qui l'a précédée en 2010-2011, on ne peut qu'être saisi par l'importante progression du travail des plus jeunes élèves du secondaire, c'est-à-dire ceux qui sont essentiellement âgés de 12 à 15 ans, et qui sont inscrits au premier cycle du secondaire. Dans une période d'à peine six ans, la proportion d'élèves de 1^{re} secondaire qui travaillent est passée de 38 % à 46 %. En ce qui concerne les élèves de 2^e et 3^e secondaire, cette proportion a connu une progression similaire, passant respectivement de 39 % à 50 %, et de 40 % à 52 %³⁰.

De fait, l'embauche de plus jeunes élèves du secondaire s'est progressivement ancrée dans les pratiques de recrutement de nombreux employeurs québécois, et ce, bien avant l'importante pénurie de main-d'œuvre à laquelle nous assistons actuellement³¹. L'*Étude longitudinale du développement des enfants du Québec* confirme que ces pratiques étaient déjà bien implantées pour les jeunes de 13 à 15 ans, au moment de la troisième phase de son déploiement, en 2011. À cette époque, le travail (incluant les petits travaux en contexte familial) faisait partie de la vie de 59 % des enfants de cette tranche d'âge. De ce nombre, plus d'un enfant sur trois (35,5 %) occupait un emploi formel pour un employeur ou travaillait pour l'entreprise familiale, durant l'année scolaire³².

²⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 23, p. 67.

³⁰ *Id.* ; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire 2010-2011 – Tome 1 : Le visage des jeunes d'aujourd'hui : leur santé physique et leurs habitudes de vie*, 2012, p. 62.

³¹ Selon l'*Enquête canadienne sur la situation des entreprises*, la pénurie de main-d'œuvre actuelle touche plus particulièrement les secteurs des services d'hébergement et de restauration, du commerce de détail et de la fabrication. STATISTIQUE CANADA, *Tableau 33-10-0635-01 Obstacles à surmonter par les entreprises ou organismes au cours des trois prochains mois, premier trimestre de 2023*. [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=3310063501>. C'est dans ce contexte bien précis que de plus en plus d'entreprises de ces secteurs d'activité s'appuient sur une main-d'œuvre généralement peu qualifiée. Ces entreprises se tournent notamment vers le recrutement de jeunes de moins de 18 ans pour combler leurs besoins de main-d'œuvre, dont des enfants qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire prévue à la *Loi sur l'instruction publique*, et qui ont donc moins de 16 ans.

³² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Portrait du travail et de la santé et de la sécurité du travail chez les jeunes de 15 ans au Québec*, 2016 ; ÉLISE LEDOUX, PASCALE PRUD'HOMME, KARINE TÉTREAU et HÉLÈNE DESROSIERS, *Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ 1998-2015) – De la naissance à 17 ans*, 2018, vol. 8, fascicule 1, p. 5.

L'ISQ procède actuellement à la cueillette de données en vue de la 3^e édition de l'*Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire*³³. On peut penser que les résultats de celle-ci confirmeront la tendance à la hausse observée en regard du travail des plus jeunes élèves du secondaire.

1.2 Le nombre d'heures travaillées hebdomadairement

Il importe par ailleurs de souligner que l'intensité du travail rémunéré chez les élèves du secondaire a connu un léger fléchissement entre 2010 et 2017. Parmi ceux et celles qui occupaient un emploi durant l'année scolaire, une plus faible proportion travaillait de 11 à 15 heures par semaine (11,7 % en 2016-2017 c. 13,4 % en 2010-2011). Il en était de même pour ceux et celles qui consacraient 16 heures et plus à un emploi (14,1 % en 2010-2011 et 12,0 % en 2016-2017)³⁴. Malgré cette tendance générale, les élèves du second cycle du secondaire continuaient à travailler 16 heures ou plus par semaine dans des proportions équivalentes à celles qui étaient observées en 2010-2011, lesquelles s'avéraient plus élevées que la moyenne de tous les élèves du secondaire. Ainsi, en 2016-2017, 17,2 % des élèves de 4^e secondaire consacraient 16 heures ou plus à un emploi, alors que c'était le cas de 23,2 % des élèves de 5^e secondaire³⁵. Une fois de plus, il faudra surveiller avec attention les résultats de la 3^e édition de l'*Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire*, qui devraient permettre de mesurer si, dans les plus récentes années, l'actuelle pénurie de main-d'œuvre a contribué à accroître l'intensité du travail exercé par les jeunes qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire.

1.3 Les facteurs explicatifs de l'âge d'entrée sur le marché du travail des enfants

Encore aujourd'hui, peu d'études ont été réalisées sur ce qui conditionne l'entrée précoce sur le marché du travail des jeunes de moins de 16 ans. Une récente étude publiée par l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité au travail identifie cependant certains facteurs

³³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *L'Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire* (EQSJS), 2023, [En ligne]. <https://statistique.quebec.ca/fr/enquetes/eqsjs>

³⁴ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 23, p. 73. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 30, p. 62.

³⁵ *Id.*

qui sont des prédictors de l'entrée précoce de l'enfant sur le marché du travail³⁶. Ces facteurs sont les suivants :

- Une trajectoire de revenus familiaux qui est instable et qui prédispose les membres de la famille à vivre plusieurs épisodes de pauvreté ;
- Des parents qui valorisent très peu le cheminement scolaire de l'enfant et qui offrent peu de soutien à la réalisation du projet scolaire de ce dernier ;
- Un faible niveau de scolarité des parents ;
- Un faible niveau d'aspirations scolaires et professionnelles chez l'enfant.

Par ailleurs, d'autres chercheurs mettent de l'avant le fait que le travail rémunéré chez les jeunes Québécois et Québécoises de moins de 16 ans, est facilité par un encadrement législatif et réglementaire beaucoup moins contraignant que dans d'autres législations³⁷. Certaines études pointent aussi du doigt l'allongement des plages horaires des commerces de détail qui a été consacré par l'adoption de la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux*³⁸ en 1990. Celle-ci pourrait expliquer la progression constante du travail à temps partiel qui a pu être observée chez les élèves qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire, dans les décennies qui ont suivi³⁹. Si le contexte législatif et réglementaire québécois a pu contribuer à l'essor du travail des jeunes de moins de 16 ans, il faut cependant mentionner que celui-ci constitue le reflet du contexte social qui a prévalu jusqu'au milieu des années 1980. À cette époque, le travail des préadolescents et des adolescents était largement encouragé pour les bénéfices qu'il engendrait sur l'estime de soi et sur le développement de l'autonomie et du sens des responsabilités de ces derniers⁴⁰. Or, comme nous le verrons plus loin, plusieurs études ont depuis montré qu'un nombre trop important d'heures consacrées au travail rémunéré peut aussi avoir des effets négatifs sur les

³⁶ INSTITUT DE RECHERCHE ROBERT-SAUVÉ EN SANTÉ ET EN SÉCURITÉ AU TRAVAIL, Élise LEDOUX, Marc-Antoine BUSQUE, Julie AUCLAIR et LUC LABERGE, *Entrée précoce sur le marché du travail à 13 ans et répercussions sur la SST des jeunes occupant un emploi à 15 ans, Rapport scientifique R-1059* ; 2019, p. 47-51.

³⁷ Stéphane MOULIN et Pierre DORAY, « Les parcours des jeunes : catégorisations statistiques et représentations normatives », *Colloque Approches longitudinales : Confrontations franco-canadiennes*, Paris, 22 et 23 octobre 2007.

³⁸ *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux*, RLRQ, c. H -2.1.

³⁹ J. CHARBONNEAU, préc., note 28.

⁴⁰ INSTITUT DE RECHERCHE ROBERT-SAUVÉ EN SANTÉ ET EN SÉCURITÉ AU TRAVAIL, préc., note 36, p. 6.

enfants, notamment au chapitre de leur santé physique et psychologique, ainsi que sur leur réussite scolaire.

2 LES LACUNES DU PROJET DE LOI

Ayant à l'esprit le contexte dans lequel s'inscrit actuellement le travail des enfants au Québec, la Commission souhaite à présent attirer l'attention du législateur sur certains éléments essentiels qui, en plus de ceux déjà prévus dans le projet de loi, devraient s'y trouver afin de garantir le plein respect de leurs droits. Elle expose à cette fin les lacunes qu'elle identifie dans celui-ci.

2.1 Les exceptions à l'interdiction du travail des enfants de moins de 14 ans

La Commission appuie entièrement l'interdiction à un employeur de faire effectuer un travail aux enfants de moins de 14 ans qui serait inscrite à la *Loi sur les normes du travail*⁴¹. Déjà en 1999, elle avait constaté que le Québec ne satisfaisait pas aux obligations qui découlent du droit international en ne fixant pas d'âge minimal de travail et en demeurant muet quant à la durée quotidienne ou hebdomadaire du travail⁴². En introduisant cette interdiction, le Québec serait dorénavant parmi les provinces qui établiraient clairement un âge minimal pour le travail des enfants⁴³.

La Commission est par ailleurs satisfaite de constater que peu d'exceptions sont proposées au *Règlement sur les normes du travail*⁴⁴. Celles-ci lui apparaissent légitimes dans la mesure où elles s'appliqueraient à des situations spécifiques et pour lesquelles le travail fourni s'exerce généralement sur des courtes périodes et pour un nombre d'heures limitées.

Elle est toutefois convaincue que ces exceptions devraient demeurer les plus restreintes possibles afin qu'aucune brèche ne vienne altérer l'interdiction qui serait faite à l'égard du travail

⁴¹ Projet de loi n° 19, art. 2, remplaçant l'art. 84.3 de la *Loi sur les normes du travail*.

⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 50, Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives concernant le travail des enfants*, (Cat. 2.412-86), 1999.

⁴³ L'âge est fixé à 12 ans en Alberta : *Employment Standards Regulation*, Alta Reg 14/1997, art. 51.3 (1).et à 13 ans au Manitoba : *Code des normes d'emploi*, c. E110 de la C.P.L.M., art. 84(1).

⁴⁴ Projet de loi, art. 13, modifiant le *Règlement sur les normes du travail* par l'insertion de l'art. 35.0.3.

des enfants de moins de 14 ans. Or, le projet de loi accorderait un large pouvoir discrétionnaire au gouvernement pour déterminer les cas et les conditions pouvant déroger à cette interdiction. Il faut ainsi éviter que le règlement qui serait adopté ait pour effet de s'écarter de l'objet même de la disposition habilitante.

Pour s'en assurer, la Commission considère qu'il serait nécessaire de baliser l'exercice du pouvoir du gouvernement en référant explicitement à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans le texte même de la *Loi sur les normes du travail*. Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, lorsqu'il est question d'évaluer et de déterminer l'intérêt de l'enfant dans les décisions générales qui les visent telles que celles émanant du législateur, il faut tenir compte de la situation du groupe concerné et des enfants en général. Aux fins de l'analyse, l'ensemble de leurs droits protégés par la législation nationale et internationale doit être examiné.

Le Comité précise en ce sens que les États devraient être en mesure d'expliquer de quelle manière le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit pris en considération a été respecté dans la prise de décisions le concernant⁴⁵. Entre autres, les explications doivent permettre de comprendre comment ce droit a été mis en balance avec d'autres considérations, telles que des considérations économiques à court terme et des décisions à plus long terme relatives au développement de l'enfant⁴⁶.

En effet, dans l'objectif que son intérêt soit la considération primordiale sur tout autre intérêt qui pourrait être mise de l'avant, et conformément aux prescriptions du droit québécois et du droit international⁴⁷, il faudrait nommer explicitement ce critère d'application à l'article 84.3 de la *Loi sur les normes du travail*, qui serait remplacé par l'article 2 du projet de loi. Ce faisant, le gouvernement serait tenu de déterminer les cas et les conditions pour lesquels un employeur pourrait faire effectuer un travail à un enfant de moins de 14 ans en considérant ce principe fondamental.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de modifier l'article 2 du projet de loi qui viendrait remplacer l'article 84.3 de la *Loi sur les normes du travail* afin de prévoir que le

⁴⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale no 16 (2013) sur les obligations des États concernant Les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant*, Doc. N.U. CRC/C/GC/16, par. 17.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ C.c.Q., art. 33 et CRDE, art. 3.

gouvernement doit, aux fins de la détermination par règlement des cas et des conditions dérogatoires à l'interdiction à un employeur de faire effectuer un travail par un enfant de moins de 14 ans, prendre en considération l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, la Commission estime essentiel que soit mesurée l'ampleur du travail exercé par les enfants qui se trouvent dans l'une des situations qui feraient l'objet d'une exception prévue par le *Règlement sur les normes du travail* que le projet de loi propose d'ajouter. À l'heure actuelle, il n'existe pas de données qui soient colligées à grande échelle sur le travail des enfants qui ont moins de 15 ans. Les principales enquêtes populationnelles sur la participation au marché de l'emploi qui sont réalisées par Statistique Canada s'appuient, en effet, sur la population active, soit les personnes âgées de 15 à 64 ans⁴⁸. Il apparaît donc urgent que des données spécifiques soient recueillies sur le travail des enfants, lorsque celui-ci fait l'objet d'une exception à l'interdiction de faire effectuer un travail par un enfant de moins de 14 ans. Celles-ci devraient être désagrégées en tenant compte de caractéristiques pouvant être associées à des motifs interdits de discrimination prévus à la Charte, notamment le sexe, la « race », l'origine ethnique ou nationale et le handicap des enfants, ainsi que la condition sociale de leurs parents. Elles pourraient, d'ailleurs, être recueillies au moment où le titulaire de l'autorité parentale ou le tuteur de l'enfant remplirait le formulaire de consentement prévu à l'article 84.3 de la *Loi sur les normes du travail*⁴⁹.

Une telle collecte de données permettrait de mieux mesurer les impacts des changements législatifs proposés dans l'actuel projet de loi et d'évaluer si ces propositions renforcent réellement la protection des droits dont sont titulaires les enfants de moins de 14 ans ou génèrent, à l'inverse, des situations qui risqueraient de porter atteinte à leurs droits. Par conséquent, la Commission recommande de modifier le projet de loi afin de prévoir l'obligation pour le ministre du Travail de colliger des données sur le travail des enfants de moins de 14 ans et de les rendre publiques, sur une base régulière.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier le projet de loi afin de prévoir l'obligation pour le ministre du Travail de colliger des données sur le travail des enfants de moins de 14 ans et de les rendre publiques, sur une base régulière. Les

⁴⁸ Les principales enquêtes relatives à la participation au marché du travail qui sont réalisées par Statistique Canada sont l'*Enquête sur la population active* (EPA), l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* (EERH) et l'*Enquête sur les postes vacants et les salaires* (EPVS).

⁴⁹ Projet de loi n° 19, art. 2, remplaçant l'art. 84.3 de la *Loi sur les normes du travail*.

données recueillies par le ministre du Travail devraient être désagrégées en tenant compte de caractéristiques pouvant être associées à des motifs interdits de discrimination prévus à la Charte, notamment le sexe, la « race », l'origine ethnique ou nationale et le handicap des enfants, ainsi que la condition sociale des parents.

2.2 Le nombre d'heures travaillées hebdomadairement

Les modifications proposées à la *Loi sur les normes du travail* visent à interdire à un employeur de faire effectuer par un enfant assujetti à l'obligation de fréquentation scolaire un nombre d'heures de travail qui excède 17 heures par semaine et 10 heures pour la période du lundi au vendredi⁵⁰. Soulignons ici que ce nombre d'heures serait le même pour les enfants de moins de 14 ans qui seraient autorisés à effectuer un travail en vertu des exceptions prévues au *Règlement sur les normes du travail*.

La Commission se réjouit de la volonté du législateur de limiter le nombre d'heures qui seraient travaillées hebdomadairement par les enfants de moins de 16 ans. Il s'agit d'une avancée significative très importante pour garantir un meilleur respect des droits qui sont reconnus à ces derniers, tant en vertu de la Charte que de la CRDE. Toutefois, elle craint que la limite d'heures imposée dans le projet de loi ne soit pas suffisante pour écarter les risques d'atteintes à la santé physique et psychologique, à la réussite scolaire et au développement des enfants.

Pour étayer ses craintes, la Commission s'appuie sur les données probantes qui découlent de la recherche scientifique portant sur la conciliation études-travail et ses conséquences sur la santé globale et la réussite scolaire des enfants. Elle prend également appui sur les droits de la Charte et les engagements internationaux que le Québec a pris au regard du développement et du bien-être des enfants ainsi que du respect de leur intérêt. Elle estime nécessaire de partager avec le législateur toutes ces informations, car ces dernières incitent à limiter davantage le temps que les enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire devraient consacrer au travail.

⁵⁰ Projet de loi n° 19, art. 3 modifiant l'art. 84.4 de la *Loi sur les normes du travail*.

2.2.1 Les conséquences sur la santé physique et psychologique des enfants

Insistons d'abord sur les résultats de recherches scientifiques qui ont trait aux conséquences négatives de la conciliation études-travail sur la santé physique et psychologique des enfants, lorsque ces derniers consacrent un nombre trop élevé d'heures au travail par semaine.

Au nombre des conséquences négatives qui sont identifiées par les chercheurs figurent : le surmenage, le développement de troubles de l'adaptation, de symptômes dépressifs, d'idéations suicidaires, de troubles anxieux et de dépendances (consommation excessive de substances psychoactives) ainsi que la manifestation de comportements agressifs et antisociaux⁵¹. Au regard de la consommation excessive de substances psychoactives, telles que drogue, alcool et médicaments, une corrélation étroite est par ailleurs clairement établie entre celle-ci et le nombre d'heures travaillées par semaine. Selon une analyse produite par le ministère de la Santé et des Services sociaux, la consommation de substances psychoactives serait de 8 % chez les jeunes du secondaire qui consacrent 10 heures ou moins par semaine à leur travail, alors qu'elle augmenterait à 30 % chez ceux qui travaillent 21 heures ou plus⁵².

Par ailleurs, il convient de mentionner que la conciliation études-travail oblige les enfants qui s'y soumettent à procéder à une réorganisation de leurs activités quotidiennes, de manière à aménager un horaire qui laissera souvent moins de place à la socialisation avec leurs pairs, aux activités de loisirs, aux moments consacrés à la consolidation des apprentissages (devoirs et leçons) et au sommeil, lesquels sont tous des déterminants reconnus de leur développement⁵³.

Précisons, au passage, que les travaux de recherche du Centre d'Étude des Conditions de vie et des besoins de la population (ÉCOBES) ont démontré que les jeunes travailleurs de 12 à 19 ans étaient davantage susceptibles d'être soumis à des horaires irréguliers de sommeil, qu'ils y consacraient moins d'heures par semaine que leurs pairs du secondaire n'occupant pas

⁵¹ NATIONAL RESEARCH COUNCIL AND INSTITUTE OF MEDICINE, *Research Protecting youth at work: Health, safety, and development of working children and adolescents in the United States*, Washington: National Academy Press, 1998; Ellen GREENBERGER et Laurence STEINBERG, « When teenagers work: The psychological and social costs of teenage employment », New York: Basic Books, 1986; Laurence STEINBERG, Suzanne FEGLEY et Sanford DORNBUSCH, « Negative impact of part-time work on adolescent adjustment: Evidence from a longitudinal study », *Developmental Psychology*, 1993, 29(2) : p. 171-180.

⁵² MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Le travail chez les jeunes du secondaire au Québec*, coll. « Des données à l'action », 2017, p. 10.

⁵³ Sandra FRANKE, « Travailler pendant ses études : une charge de plus à l'emploi du temps des jeunes », STATISTIQUE CANADA, *Tendances sociales canadiennes*, 2003, 68, 25-28.

d'emploi rémunéré et qu'ils vivaient plus fréquemment des épisodes de privation de sommeil⁵⁴. Cette situation, qui affecte plus particulièrement les enfants qui travaillent plus de 10 heures par semaine, peut altérer significativement leur capacité de concentration, leur capacité à se rappeler et à apprendre de nouveaux faits ainsi que leurs temps de réaction et leurs habiletés motrices⁵⁵. La privation de sommeil peut également susciter de l'irritabilité et mener à une diminution de la capacité de communiquer, d'évaluer les risques et de composer avec les exigences mentales et émotionnelles inhérentes au travail⁵⁶.

Bien qu'il n'en soit pas le seul facteur explicatif, un tel contexte est propice à la survenue d'accidents de travail. Il importe de signaler ici que les jeunes qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire constituent le groupe de travailleurs et travailleuses dont le cumul d'exposition à des risques physiques, psychologiques, biologiques et chimiques en emploi est le plus élevé⁵⁷. Il est aussi le groupe qui présente une incidence plus élevée de lésions professionnelles, lorsqu'il est exposé au même nombre de contraintes physiques que les travailleurs et les travailleuses plus âgés⁵⁸.

Les données de l'*Enquête québécoise sur la santé des jeunes au secondaire 2016-2017* démontrent, par ailleurs, que 67 % des jeunes ayant subi une blessure au travail ont dû soit recevoir des soins, soit consulter un professionnel de la santé, ou encore manquer l'école au moins une journée en raison de cette blessure⁵⁹. C'est donc dire qu'au-delà des conséquences sur la santé des enfants, des impacts sur la fréquentation scolaire sont aussi observables.

⁵⁴ Jeanne Sophie MARTIN, Marc HÉBERT, Élise LEDOUX, Michaël GAUDREAU et LUC LABERGE, « Relationship of chronotype to sleep, light exposure, and work-related fatigue in student workers », *Chronobiology International*, 2012, 29(3), p. 295-304 ; LUC LABERGE, Élise LEDOUX, Julie AUCLAIR et Michaël GAUDREAU, « Determinants of sleep duration among high school students in part-time employment », *Mind, Brain & Education*, 2014, 8(4), p. 220-226.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ INSTITUT DE RECHERCHE ROBERT-SAUVÉ EN SANTÉ ET EN SÉCURITÉ AU TRAVAIL, préc., note 36.

⁵⁷ Hélène CAMIRAND, « Qui sont les victimes de blessures en milieu de travail ? », INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Zoom Santé*, 2013, 40 : 1-7.

⁵⁸ INSTITUT DE RECHERCHE ROBERT-SAUVÉ EN SANTÉ ET EN SÉCURITÉ AU TRAVAIL, Michèle GERVAIS, Paul MASSICOTTE et Danièle CHAMPOUX, *Conditions de travail, de santé et de sécurité des travailleurs du Québec - Rapport R-449*, 2006.

⁵⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 23, p. 80

2.2.2 Les conséquences sur la réussite scolaire

Au regard de la réussite scolaire, plusieurs études démontrent l'existence d'un lien étroit entre le statut d'emploi, l'intensité du travail exercé hebdomadairement et le risque de décrochage scolaire⁶⁰.

En contexte québécois, il est ainsi démontré qu'au-delà de 10 heures de travail par semaine (incluant les heures travaillées durant la fin de semaine), la proportion d'élèves qui sont à risque élevé de décrochage scolaire ne cesse d'augmenter lorsque le nombre d'heures de travail augmente. Bien que les élèves de 2^e et 3^e secondaire soient plus à risque de décrochage scolaire, le lien observé entre le décrochage et le nombre d'heures de travail se vérifie à tous les niveaux⁶¹. Par exemple, en 1^{re} secondaire, 14 % des jeunes qui effectuent de 1 à 10 heures de travail par semaine sont à risque de décrochage⁶². Cette proportion se voit doublée (29 %) chez les jeunes qui travaillent 11 heures ou plus par semaine⁶³. Chez les jeunes de 5^e secondaire, ces proportions sont de 11 % et 19 % respectivement⁶⁴.

Ces données sont très préoccupantes et à celles-ci s'ajoutent d'autres facteurs qui peuvent venir compromettre la réussite scolaire des élèves qui travaillent. Pensons entre autres, comme exposé ci-dessus, aux répercussions sur leur assiduité scolaire lorsqu'ils subissent une blessure ou un accident de travail.

2.2.3 Les conséquences d'un trop grand nombre d'heures travaillées hebdomadairement sur le développement et l'épanouissement des enfants

Bien que le travail puisse contribuer à l'épanouissement de l'enfant, il ne peut en être ainsi que si le temps consacré au travail n'interfère pas avec le temps qui devrait normalement être dédié

⁶⁰ Tracey BUSHNIK, « Étudier, travailler et décrocher : relation entre le travail pendant les études secondaires et le décrochage scolaire », coll. Documents de recherche – Éducation, compétences et apprentissage, Statistique Canada, 2003 ; CHAIRE-RÉSEAU DE RECHERCHE SUR LA JEUNESSE DU QUÉBEC, « La prédiction du décrochage scolaire au secondaire : analyse du cumul de facteurs de risque des décrocheurs », Laurier FORTIN et Anne LESSARD dans Gérard BOUDESSEUL (dir.), « Du décrochage à la réussite : Expériences françaises et internationales », L'Harmattan, 2013, p. 191- 207 ; Maryse LAPLANTE, « Travail, heures travaillées et revenus : détermination de leur relation avec le décrochage scolaire des jeunes du secondaire », mémoire de maîtrise, Faculté d'administration, Université de Sherbrooke, 2015.

⁶¹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 52, p. 16.

⁶² *Id.*

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*

aux autres sphères de la vie qui participent à son développement global, par exemple ceux qui sont dédiés à son éducation, à la socialisation par les pairs, aux loisirs et au repos. En proposant un projet de loi qui vise à répondre aux exigences de l'article 32 de la CRDE⁶⁵, le législateur contribue à protéger les temps sociaux qui participent au développement harmonieux de l'enfant et, par voie de conséquence, favorise un meilleur exercice de l'ensemble de ses droits.

Comme nous l'avons exposé précédemment, de plus en plus d'enfants exercent un emploi dont l'intensité, en termes d'heures travaillées hebdomadairement, est susceptible de compromettre leur santé psychologique et physique ainsi que leur réussite scolaire, ce qui serait contraire au droit à l'intégrité et au droit à l'instruction publique gratuite protégés par la Charte. Si nos sociétés contemporaines sont traversées par un système de valeurs qui fait du travail le principe cardinal à partir duquel s'organise l'ordre social⁶⁶, il n'en demeure pas moins que ce principe est celui de la société adulte, laquelle y consacre la plus vaste part de son temps et de ses énergies. Lorsque ce principe se trouve appliqué en tout ou en partie à l'enfant, il tend à occulter les besoins de ce dernier en matière de développement et le temps qui doit normalement y être consacré. Qui plus est, il tend à réduire l'enfant à un rôle de ressource qui participe à la production de richesse, plutôt qu'à celui d'une personne à part entière qui est titulaire de droits et dont il faut collectivement assurer la réalisation effective.

Si le temps social dominant pour les adultes est celui du travail, il ne doit cependant pas être celui qui prime dans la vie des enfants et des adolescents. Avant d'intégrer pleinement le marché du travail, l'enfant doit pouvoir bénéficier des ressources qui sont nécessaires à son développement. La CRDE reconnaît le rôle névralgique que l'éducation joue à cet égard, en spécifiant que celle-ci doit notamment viser à « favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans

⁶⁵ CRDE, art. 32, al. 2 : « Les Etats parties prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives pour assurer l'application du présent article. A cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, les Etats parties, en particulier :

- a) *Fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi ;*
- b) *Prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail et des conditions d'emploi ;*
- c) *Prévoient des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective du présent article.*

⁶⁶ Roger SUE, *Temps et ordre social : Sociologie des temps sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

toutes les mesures de leurs potentialités »⁶⁷. Considérant la fonction primordiale qu'exerce l'éducation dans le développement de l'enfant, celle-ci devrait constituer le temps social dominant pour ce dernier.

Dans une observation générale portant sur les buts de l'éducation, le CDE précise les visées de celle-ci :

« L'éducation à laquelle chaque enfant a droit est une éducation qui vise à doter l'enfant des aptitudes nécessaires à la vie, à développer sa capacité à jouir de l'ensemble des droits de la personne et à promouvoir une culture imprégnée des valeurs appropriées relatives aux droits de l'homme. L'objectif est de développer l'autonomie de l'enfant en stimulant ses compétences, ses capacités d'apprentissage et ses autres aptitudes, son sens de la dignité humaine, l'estime de soi et la confiance en soi. Dans ce contexte, "l'éducation" dépasse de loin les limites de l'enseignement scolaire formel et englobe toute la série d'expériences de vie et des processus d'apprentissage qui permettent aux enfants, individuellement et collectivement, de développer leur propre personnalité, leurs talents et leurs capacités et de vivre une vie pleine et satisfaisante au sein de la société. »⁶⁸

La Commission salue la volonté du législateur de protéger le temps qui doit être destiné à l'instruction, à la socialisation et à la qualification des enfants qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire⁶⁹. Celui-ci est essentiel à la structuration de l'identité de l'enfant et il est important qu'il n'en soit pas indûment détourné⁷⁰. La Commission est, par ailleurs, d'avis que l'encadrement du nombre d'heures de travail permis aux enfants constitue un moyen important de favoriser leur persévérance et leur réussite scolaires, ainsi que leur épanouissement. Une telle mesure permet de veiller à ce qu'aucun enfant n'achève sa scolarité sans avoir acquis les moyens de faire face aux défis auxquels il sera confronté au cours de sa vie adulte⁷¹.

⁶⁷ CRDE, art. 29, al. 1 a).

⁶⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 1 (2001), Paragraphe 1 de l'article 29 : les buts de l'éducation*, Doc. N.U. CRC/GC/2001/1, par. 2.

⁶⁹ Rappelons, à ce sujet, la mission de l'école québécoise, telle qu'elle est définie à l'article 36 de la *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c I-13.3 (ci-après « L.i.p. ») : « Elle a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. ». Notons, par ailleurs, que l'article 22 de cette même loi précise qu'il est du devoir de l'enseignant « de contribuer à la formation intellectuelle et au développement intégral de la personnalité de chaque élève qui lui est confié ».

⁷⁰ Henri LEHALLE et Daniel MELLIER, « Socialisation, développement personnel et construction identitaire », dans Henri LEHALLE et Daniel MELLIER (dir.), *Psychologie du développement : Enfance et adolescence*, 4^e édition, Paris : Dunod, 2021, p. 281-310.

⁷¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 4 (2003), La santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant*, Doc. N.U. CRC/GC/2003/4, par. 17.

En ratifiant la CRDE, le Canada s'est engagé à appliquer et à faire respecter les principes qu'elle contient pour tous les enfants qui y vivent. Le Québec s'est déclaré lié à cette convention. Ce faisant, il s'est engagé « à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans [celle-ci] »⁷².

Parmi les principes essentiels de la CRDE, figure le droit de l'enfant à la vie, à la survie et au développement⁷³, lequel doit être réalisé dans sa globalité par l'État, « en mettant en œuvre toutes les autres dispositions de la CRDE notamment les droits à la santé, à une alimentation adéquate, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à un environnement sain et sûr et à l'éducation et aux loisirs (art. 24, 27, 28, 29 et 31), ainsi qu'en respectant les responsabilités des parents et en assurant une aide et des services de qualité (art. 5 et 18) »⁷⁴. Plusieurs de ces droits sont également inscrits dans la Charte⁷⁵.

En droit international, le terme « développement » est entendu au sens le plus large, lequel comprend le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social de l'enfant⁷⁶. La mise en œuvre du droit au développement implique pour l'État québécois qu'il offre à chaque enfant un environnement respectueux de sa dignité humaine et garant de son développement harmonieux⁷⁷.

Lorsqu'il s'agit d'identifier les principaux agents de ce développement, il faut souligner que c'est la famille qui fournit à l'enfant ses premiers stimuli⁷⁸ et que c'est elle qui, en premier lieu,

⁷² Voir le *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 19.

⁷³ CRDE, art 6 :

« 1. Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.
2. Les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant. »

⁷⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 7 (2005) : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc. N.U. CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 10.

⁷⁵ Charte, art. 1, 40, 45 et 46,1.

⁷⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 13 (2011), Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, Doc. N.U. CRC/C/GC/13, par. 62.

⁷⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, préc., note 22, par. 42.

⁷⁸ Jean PIAGET et Bärbel INHENDER, *La psychologie de l'enfant*, « coll. Quadrige », Paris, Presses universitaires de France, 2004 ; Jean-Michel COQ et Priscille GÉRARDIN, « Développement psychologique de l'enfant », *Journal de pédiatrie et de puériculture*, 2021, 34 (5) : 251-261.

mobilise les ressources sociales et économiques nécessaires pour répondre à ses besoins fondamentaux jusqu'à l'atteinte de la majorité⁷⁹. Toutefois, le développement de l'enfant est aussi tributaire de l'environnement social plus large dans lequel celui-ci évolue. Les frontières de cet environnement sont appelées à s'élargir progressivement alors que l'enfant gagne en maturité et en autonomie⁸⁰. Conséquemment, les acteurs qui peuvent contribuer à son développement se multiplient également, au fil du temps. Au rôle crucial que la famille exerce à cet égard, s'ajoutent graduellement ceux des cercles d'amis (pairs)⁸¹, des éducateurs et éducatrices à la petite enfance⁸², du personnel enseignant et des intervenant.e.s du milieu scolaire⁸³, des prestataires de services de santé et de services sociaux⁸⁴, des prestataires de services de loisirs⁸⁵ et des employeurs⁸⁶. Chacun de ces acteurs peut contribuer à l'épanouissement de ce dernier pour autant que leur action soit respectueuse de l'ensemble des droits dont l'enfant est titulaire.

Dans l'une de ses observations générales, le Comité des droits de l'enfant souligne que le travail des adolescents peut être bénéfique à leur développement, sous certaines conditions :

« Le fait d'exercer une activité professionnelle dans le respect des normes internationales, dans la mesure où cela n'entrave pas l'exercice de leurs autres droits, y compris leurs droits à la santé et à l'éducation, peut être favorable à l'épanouissement des adolescents. »⁸⁷

⁷⁹ GROUPE D'EXPERTS DE LA SOCIÉTÉ ROYALE DU CANADA ET DE L'ACADÉMIE CANADIENNE DES SCIENCES DE LA SANTÉ, *Le développement des jeunes enfants – Rapport en bref*, 2012, p. 11.

⁸⁰ Anne BAUDIER et Bernard CÉLESTE, *Le développement affectif et social du jeune enfant*, Paris : Dunod, 2019, p. 111-130.

⁸¹ Olivia PAUL, « Les relations aux pairs dans le développement de l'enfant », *Contraste*, 2020, 52 (2), p. 61-76.

⁸² Nathalie BIGRAS et Lise LEMAY (dir.), *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012.

⁸³ Jelena OBRADOVIC, Manfred VAN DULMEN, Tuppert YATES, Elizabeth CARLSON et Byron EGELAND (2006), « Developmental assessment of competence from early childhood to middle adolescence », *Journal of Adolescence*, 2006, vol. 29, p. 857-889.

⁸⁴ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Le développement des enfants et des adolescents dans une perspective de promotion de la santé et de prévention en contexte scolaire*, 2017.

⁸⁵ Cécile KINDELBERGER, Nadine LE FLOC'H et René CLARISSE, « Les activités de loisirs des enfants et des adolescents comme milieu de développement », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 2007, 36 (4) : 485-502.

⁸⁶ J. CHARBONNEAU, préc., note 28.

⁸⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 71, par. 18.

C'est pourquoi le Comité recommande « aux États d'adopter une approche transitoire en vue de parvenir à un équilibre entre le rôle positif qu'a le travail dans la vie des adolescents et la garantie du droit des adolescents à l'éducation obligatoire, sans discrimination aucune »⁸⁸.

Considérant l'impact considérable que peut avoir la conciliation travail-études sur la santé physique et psychologique de l'enfant, ainsi que sur sa réussite scolaire et son développement global, lorsque celui-ci est appelé à travailler plus de dix heures par semaine, la Commission juge que la limite du nombre d'heures qu'il serait permis à un enfant en âge de fréquentation scolaire de travailler hebdomadairement, alors qu'il est soumis à l'obligation de fréquentation scolaire, est trop élevée. Cela est particulièrement le cas pour les enfants âgés de moins de 14 ans autorisés à travailler en vertu d'une exception prévue au *Règlement sur les normes du travail*.

La Commission s'inquiète, par ailleurs, du fait que le projet de loi ne prévoit aucune responsabilité pour l'employeur, lors de l'embauche d'un enfant, afin de s'assurer que le nombre d'heures travaillées par ce dernier n'irait pas au-delà des heures qu'il serait autorisé à travailler par semaine en raison de l'exercice d'un autre emploi. L'employeur devrait selon nous, être tenu de demander à l'enfant si le nombre d'heures qu'il souhaite lui confier dépasserait le nombre qui serait permis en raison d'un autre travail qu'il occuperait. Elle invite le législateur à réfléchir à cette avenue, qui sans être contraignante pour l'employeur, permettrait d'éviter aux enfants de se retrouver dans des situations problématiques où leurs droits sont à risque d'être compromis.

Pour assurer à l'enfant qui travaille le respect de l'ensemble de ses droits et de son intérêt, la Commission recommande au législateur de revoir à la baisse le nombre total d'heures travaillées hebdomadairement pour celui qui est en âge de fréquentation scolaire. Une limite qui s'approcherait davantage du nombre d'heures à partir duquel des effets négatifs se font sentir pour l'enfant qui va à l'école, c'est-à-dire 10 heures, offrirait certainement de meilleures garanties de la réalisation complète des droits de l'enfant, notamment le droit à l'instruction publique gratuite. À défaut d'abaisser ce nombre pour l'ensemble des enfants en âge de

⁸⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence*, préc., note 8, par. 86.

fréquentation scolaire, la Commission propose de réduire le nombre d'heures qu'il serait permis de travailler hebdomadairement pour ceux qui sont âgés de moins de 14 ans.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande au législateur de revoir à la baisse le nombre d'heures total pouvant être travaillées hebdomadairement prévu à l'article 3 du projet de loi qui modifie l'article 84.4 de la *Loi sur les normes du travail*.

À défaut d'abaisser ce nombre pour l'ensemble des enfants en âge de fréquentation scolaire, la Commission propose de réduire le nombre d'heures qu'il serait permis de travailler hebdomadairement pour ceux qui sont âgés de moins de 14 ans.

Par ailleurs, la Commission est fortement préoccupée par la situation de certains élèves qui appartiennent à des groupes protégés par la Charte et qui sont plus susceptibles de rencontrer des obstacles dans leur parcours scolaire⁸⁹ et d'être sujets au décrochage scolaire. C'est le cas, notamment, des élèves autochtones, des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (Élèves HDAA), des élèves racisés, des élèves immigrants de première génération et des élèves provenant de familles à faible revenu. Soulignons que les plus récentes données du ministère de l'Éducation révèlent que la situation des élèves des territoires autochtones conventionnés est particulièrement alarmante, car 58 % de ceux-ci quittent le secondaire sans diplôme ni qualification. Sans être aussi élevés, les taux de sortie sans diplôme ni qualification des élèves HDAA (25,1 %), des élèves immigrants de première génération (21,5 %) et des élèves provenant de milieux défavorisés (19,7 %) sont aussi largement préoccupants, car ils demeurent nettement supérieurs au taux observé pour l'ensemble des élèves du Québec (13,5 %)⁹⁰.

Il faut déplorer qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas d'exercice de collecte de données qui puisse permettre de mesurer sur une base périodique l'impact du travail des enfants qui sont soumis à

⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*, 2020, p. 172-181 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique*, (Cat. 2.120-12.61.1), 2018 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Pour une politique de la réussite scolaire »*, (Cat. 2.122.34.1), 2016 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté au Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de la consultation sur l'accès à l'éducation et l'accès à la réussite éducative dans une perspective d'éducation pour l'inclusion*, (Cat. 2.122.34), 2009.

⁹⁰ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Taux de sortie sans diplôme ni qualification au secondaire – Édition 2022*, p. 7.

l'obligation de fréquentation scolaire sur leur persévérance et leur réussite scolaires. Un tel outil serait, de l'avis de la Commission, absolument nécessaire pour rendre compte de toutes les situations qui entravent l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite de ces enfants, protégés par la Charte, et d'apporter les correctifs nécessaires pour en assurer la pleine réalisation.

Pour cette raison, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 19 afin d'ajouter la responsabilité au ministre du Travail de colliger, sur une base régulière, des données sur le travail des enfants soumis à l'obligation de fréquentation scolaire et, plus particulièrement, de ceux qui font partie de groupes qui sont protégés par la Charte. Le ministre devrait, par ailleurs, transmettre ces données au ministre de l'Éducation afin que ce dernier puisse être en mesure d'évaluer l'impact du travail sur la persévérance et la réussite scolaires des enfants qui sont sous sa responsabilité. Selon les résultats de cette analyse, le ministère de l'Éducation devrait proposer des mesures spécifiques pour assurer la réussite scolaire des enfants qui travaillent.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 19 afin que le ministre du Travail soit tenu de colliger, sur une base régulière, des données sur le travail des enfants soumis à l'obligation de fréquentation scolaire et, plus particulièrement, de ceux qui font partie de groupes qui sont protégés par la Charte, notamment les enfants autochtones, les enfants en situation de handicap, les enfants racisés, les enfants immigrants de première génération ou ceux provenant de familles à faible revenu. Le ministre devrait, par ailleurs, être tenu de transmettre ces données au ministre de l'Éducation afin que ce dernier puisse être en mesure d'évaluer l'impact du travail sur la persévérance et la réussite scolaires des enfants qui sont sous sa responsabilité.

2.3 La conciliation travail-études

Le projet de loi n° 19 tend à responsabiliser davantage les employeurs au regard de la réussite scolaire des enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire. Mais, il leur laisse toutefois une importante latitude pour établir l'horaire de travail hebdomadaire de ces derniers. La Commission considère ainsi important de faire ressortir les impacts que pourrait avoir le manque d'encadrement du nombre d'heures qui peuvent être travaillées quotidiennement par les enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire.

2.3.1 Une limite quotidienne du nombre d'heures travaillées

La limite proposée de 10 heures de travail effectuées entre le lundi et le vendredi semble, à première vue, raisonnable pour favoriser la réussite scolaire des enfants⁹¹. Cependant, elle n'empêcherait pas l'employeur de regrouper ces heures de telle manière qu'elles pourraient avoir un impact sur leur assiduité scolaire. Par exemple, un enfant qui, après ses heures de classe, se verrait imposer un quart de travail de 6 ou 7 heures par son employeur, pourrait éprouver d'importantes difficultés à répondre aux exigences de l'école. Le cumul des heures de classe et de travail dans une même journée est effectivement susceptible d'engendrer des retards à l'école, voire même des absences, au lendemain de quarts de travail trop importants⁹². Qui plus est, cette situation altère significativement la disposition de l'enfant à apprendre en engendrant différentes manifestations liées à la fatigue, lesquelles sont observables en classe et ont des répercussions significatives sur la réussite scolaire de l'enfant : faible niveau de concentration, somnolence, irritabilité et manque de motivation au regard des apprentissages, absence de participation en classe, devoirs et travaux non remis⁹³.

C'est pour réduire les risques relatifs à un mauvais équilibre entre le temps qui doit être dédié aux exigences scolaires et celui qui est consacré à un emploi rémunéré que plus de la moitié des provinces canadiennes ont limité, dans leur législation, le nombre d'heures qui peuvent être travaillées par un enfant lors des jours de classe et ce, sur une base quotidienne plutôt qu'hebdomadaire. La limite d'heures qui est imposée dans ces provinces varie entre 2 et 4 heures de travail rémunéré par jour de classe⁹⁴.

⁹¹ Projet de loi n° 19, art. 3 modifiant l'art. 84.4 de la *Loi sur les normes du travail*.

⁹² RÉSEAU RÉUSSITE MONTRÉAL, *La conciliation études-travail : dossier thématique*, 2023. [En ligne]. <https://www.reseautreussitemontreal.ca/dossiers-thematiques/conciliation-etudes-travail/>

⁹³ Michaël GAUDREAU, Suzie TARDIF et Luc LABERGE. *Renforcer le soutien aux étudiants et aux entreprises en matière de conciliation études-travail-famille*. Jonquière : ÉCOBES – Recherche et transfert, 2019, p. 40.

⁹⁴ La Colombie-Britannique interdit à un enfant assujéti à l'obligation de fréquentation scolaire de réaliser plus de 4 heures de travail rémunéré par jour de classe. *Employment Standards Regulation*, BC Reg 396/95, Part. 7.1. « Conditions of employment for children », art. 45.3. L'ensemble des provinces maritimes ont, pour leur part, limité ce nombre d'heures à 3 par jour de classe. Nouvelle-Écosse : *Labour Standards Code*, RSNS 1989, c. 246, art. 68 (1); Île-du-Prince-Édouard : *Employment Act*, RSPEI 1988, c. Y-2, art. 5., art. 6 (1); Nouveau-Brunswick : *Loi sur les normes d'emploi*, SNB 1982, c.. E-7.2, art. 39 b) c) d) e) ; Terre-Neuve-et-Labrador : *Employment Standards Act*, SNWT 2007, c. 13, art. 46. L'Alberta, quant à elle, interdit aux enfants qui sont assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire de réaliser plus de 2 heures de travail rémunéré par jour de classe. *Employment Standards Regulation*, préc., note 43, art. 52(3).

Considérant l'impact qu'un trop grand nombre d'heures consacrées à l'exercice d'un travail rémunéré lors d'une même journée de classe peut avoir sur l'exercice du droit à l'éducation et sur la réussite scolaire des enfants, tout en rappelant que la CRDE, à laquelle s'est déclarée lié le Québec, exige des États parties qu'ils prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail de ceux-ci, la Commission recommande au législateur québécois de limiter le nombre d'heures qui peuvent être travaillées quotidiennement par les enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire, lors des journées de classe. Le projet de loi devrait être modifié de manière à ce que la *Loi sur les normes du travail* prévoit une limite du nombre d'heures qui peuvent être travaillées quotidiennement par les enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire. La Commission est convaincue qu'en l'absence d'un resserrement en ce sens, des employeurs continueraient à regrouper les heures de travail qui seraient permises en fonction de leurs besoins organisationnels et non de ceux des enfants qui fréquentent l'école. Ainsi, la limite d'heures constituerait une règle claire, qui ne laisserait place à aucune application contraire à l'esprit du projet de loi par les employeurs.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande de modifier le projet de loi de manière à ce que la *Loi sur les normes du travail* prévoit une limite du nombre d'heures qui peuvent être travaillées quotidiennement par les enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire, lors des journées de classe.

La Commission s'inquiète, par ailleurs, que le projet de loi actuel ne prévoit aucune obligation de l'employeur afin que celui-ci module l'horaire et les tâches de travail de l'enfant pour qu'il tienne compte, lorsque cela s'avère nécessaire, du rythme de la vie scolaire et de certaines exigences qui y sont associées. Les exigences auxquelles nous faisons référence correspondent à des activités qui sont inscrites au calendrier scolaire de l'enfant ou sont prévues dans le cadre de son programme de formation. Elles sont toutes prévisibles à l'avance et peuvent donc faire l'objet d'un préavis à l'employeur dans un délai raisonnable, avant que celui-ci n'établisse les horaires de travail de l'enfant. Ces activités sont notamment les suivantes : périodes d'examen ou d'évaluations ministérielles, réalisation de travaux plus substantiels en fin d'étapes, sorties éducatives, activités parascolaires, préparation et participation à des spectacles de fin d'année, réalisation d'activités en lien avec des projets pédagogiques particuliers, périodes d'entraînement et participation à des compétitions sportives, participation à des activités scientifiques, création et tenue de spectacles, réalisation d'heures de bénévolat, etc.

Considérant que ces activités sont essentielles à l'engagement des enfants dans leurs parcours scolaires et qu'elles sont par ailleurs étroitement associées à l'évaluation de leurs apprentissages qui est une composante essentielle du droit à l'instruction publique gratuite protégé par la Charte, la Commission recommande au législateur de modifier le projet de loi afin de prévoir dans la *Loi sur les normes du travail* des modalités pour permettre aux enfants qui travaillent de demander à leur employeur d'ajuster leur horaire et leurs tâches de travail en fonction de leurs activités scolaires. Ces modalités devraient être accompagnées d'une obligation explicite de l'employeur d'élaborer l'horaire et de définir les tâches de l'enfant qui lui en fait la demande pour tenir compte des exigences liées aux activités scolaires de ce dernier.

La Commission est persuadée que la mise en place d'un tel mécanisme encouragerait davantage les enfants à exprimer en toute confiance à leurs employeurs leurs besoins ponctuels et récurrents en matière scolaire. Ces derniers seraient pour leur part mieux informés des différentes réalités qu'ils peuvent vivre. Il importe en effet que les employeurs aient une pleine conscience des défis que la conciliation études-travail peut poser pour certains enfants. Leur décision de confier un travail à des enfants sous-tend qu'ils acceptent de moduler leurs attentes envers eux et d'adapter leurs horaires et leurs tâches en tenant compte de leurs besoins spécifiques en lien avec leurs études.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande de modifier le projet de loi afin de prévoir dans la *Loi sur les normes du travail* des modalités pour permettre aux enfants qui travaillent de demander à leur employeur d'ajuster leur horaire et leurs tâches de travail en fonction de leurs activités scolaires et parascolaires. Ces modalités devraient être accompagnées d'une obligation de l'employeur d'élaborer l'horaire de l'enfant qui lui en fait la demande pour tenir compte de ses exigences liées aux activités scolaires.

2.4 L'évaluation des risques pouvant affecter particulièrement la santé et la sécurité des travailleurs âgés de 16 ans et moins

Le projet de loi propose des modifications à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* afin de préciser que le programme de prévention de la santé et de la sécurité que l'employeur — dont l'établissement groupera 20 travailleurs et plus⁹⁵ — serait tenu d'implanter, devrait identifier,

⁹⁵ LSST, art. 58, al. 3 (non en vigueur). Notons toutefois que pour les établissements groupant moins de 20 travailleurs, un pouvoir réglementaire a été accordé à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) afin qu'elle puisse déterminer dans quels cas et selon quelles

éliminer et contrôler les risques présents dans les milieux de travail pour travailleurs qui sont âgés de 16 ans et moins. Il spécifie de même les fonctions du comité de santé et de sécurité ainsi que celles du représentant à la prévention⁹⁶.

La Commission applaudit ces propositions législatives qui constitueraient selon elle de véritables moyens d'agir concrètement pour enrayer les atteintes aux droits des enfants qui travaillent, notamment le droit à l'intégrité et à la sûreté de sa personne, protégé par la Charte. Elle s'était d'ailleurs réjouie de l'approche préventive au centre de la modernisation du régime de santé et sécurité du travail qui a eu lieu en 2021⁹⁷. Les actuelles modifications proposées viendraient ajouter aux mesures adoptées lors de cette réforme, lesquelles ne sont toutefois pas encore en vigueur⁹⁸.

2.4.1 Des données préoccupantes sur les blessures et accidents en milieu de travail

Les données disponibles en regard de la santé et de la sécurité des enfants qui travaillent, témoignent à elles seules de l'importance de mettre en place des mesures préventives qui les ciblent spécifiquement. Il appert que près d'un jeune élève du secondaire sur cinq (19 %) dit avoir déjà subi une blessure dans le cadre de son emploi principal⁹⁹. Les garçons sont davantage victimes de blessures au travail que les filles (22 % c. 16 %)¹⁰⁰.

conditions un employeur doit élaborer et mettre en application un programme de prévention. Aussi, la CNESST aura le pouvoir, lorsqu'elle le juge opportun pour protéger la santé ou assurer la sécurité et l'intégrité physique ou psychique des travailleurs, d'exiger qu'un employeur élabore et mette en application un programme de prévention dans le délai qu'elle fixe, et ce, sans égard au nombre de travailleurs dans l'établissement.

⁹⁶ Projet de loi n° 19, art. 7, modifiant l'art. 59 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (chapitre S-2.1), modifié par l'article 144 du chapitre 27 des lois de 2021 ; Projet de loi n° 19, art. 8, modifiant l'art. 61.2 de cette loi, édicté par l'article 147 du chapitre 27 des lois de 2021 ; Projet de loi n° 19, art.9, modifiant l'art. 78 de cette même loi, modifiée par l'article 154 du chapitre 27 des lois de 2021 et Projet de loi n° 19, art.10, modifiant l'art. 90 de cette loi, modifiée par l'art.163 du chapitre 27 des lois de 2021.

⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, (Cat. 2.412.138), 2021. [En ligne].
https://www.cdpdj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL59_santesecurite-travail.pdf

⁹⁸ Notons que les dispositions concernant les mécanismes de prévention et de participation en établissement entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement. Ces dates ne peuvent être postérieures au 6 octobre 2025. *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, c. 27 des lois de 2021 art. 313 (7°).

⁹⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 23, p. 77.

¹⁰⁰ *Id.*

Ces données trouvent écho dans celles que collige la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). En 2021, cette dernière a ouvert et accepté 3 193 dossiers concernant des accidents de travail subis par des jeunes de moins de 20 ans¹⁰¹. Ce nombre s'élevait à 2 860 dans l'année qui précédait, soit 2020¹⁰². Il y a donc eu une progression de 11,6 % du nombre de dossiers ouverts et acceptés pour les travailleurs et travailleuses de ce groupe d'âge, en l'espace d'une seule année.

Selon les données recueillies dans le cadre de *l'Enquête québécoise sur la santé des jeunes au secondaire 2016-2017*, la situation des jeunes qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire apparaît, quant à elle, encore plus préoccupante¹⁰³. Si la proportion de jeunes qui dit avoir subi une blessure au travail est légèrement plus grande chez les élèves du secondaire plus âgés (21 % en 4^e secondaire et 22 % en 5^e secondaire), elle n'en demeure pas moins préoccupante pour les autres élèves du secondaire : 16,3 % en 1^{re} secondaire, 14,4 % en 2^e secondaire et 17,7 % en 3^e secondaire.¹⁰⁴

Il faut souligner que les données de la CNESST démontrent que les accidents du travail ont bondi de 392 % pour les 14 ans et moins, de 221 % pour les 15 ans et de 17 % pour ceux qui ont 16 ans, entre 2012 et 2021¹⁰⁵. Ainsi, 202 jeunes de moins de 16 ans auraient été victimes d'accidents du travail en 2021, comparativement à 56 en 2012. En 2021, le plus jeune d'entre eux était âgé de 12 ans.

La mise en place de programmes de prévention par les employeurs permettrait l'élimination à la source même des dangers spécifiques pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleurs qui sont âgés de 16 ans et moins¹⁰⁶. De plus, le large spectre de risques liés au travail qui serait couvert élargirait la portée de la protection qui leur est actuellement offerte, notamment les risques chimiques, biologiques, physiques, ergonomiques

¹⁰¹ COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, *Statistiques annuelles 2021 – Version finale*, octobre 2022, p. 84. La CNESST n'a pas encore publié de données sur les dossiers ouverts en 2022.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 23, p. 77.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Caroline TOUZIN, « Enfants au travail : un ado marqué à jamais », *La Presse*, 20 mars 2023. [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/2023-03-20/enfants-au-travail/un-ado-marque-a-jamais.php>

¹⁰⁶ LSST, art. 2 et 59.

et psychosociaux (comme la violence, le harcèlement et la charge de travail)¹⁰⁷. La mise en place par l'employeur de mesures de surveillance, d'évaluation, d'entretien et de suivi des risques identifiés concernant les travailleurs qui sont âgés de 16 ans et moins, viendrait de même confirmer qu'ils sont bien éliminés ou contrôlés. Enfin, les programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité du travail permettraient de sensibiliser les personnes qui travaillent sur les risques présents dans leur milieu de travail pour la santé et la sécurité des enfants¹⁰⁸.

2.4.2 L'exclusion des enfants de 17 ans

La Commission s'interroge au sujet de l'âge de 16 ans et moins qui est fixé par le projet de loi. Cette limite d'âge aurait pour effet d'exclure les enfants de 17 ans du mécanisme de prévention en milieu de travail. Elle se demande quelle est la justification d'une telle exclusion. Si certaines mesures du projet de loi sont déterminées en fonction de l'âge de fréquentation scolaire obligatoire des enfants, cette norme n'apparaît pas légitime lorsqu'il est question de la prévention des risques présents dans le milieu de travail. Le projet de loi semble en effet avoir été entièrement élaboré à l'aune du critère de l'obligation de fréquentation scolaire sans tenir compte de la santé et de la sécurité de certains mineurs qui n'y seraient pas spécifiquement visés par les mesures de prévention.

La Commission juge ainsi essentiel d'exposer certains éléments qui, selon elle, devraient être pris en considération par le législateur afin de réviser l'âge des enfants visés par les nouvelles obligations de l'employeur en matière de prévention. D'abord, la *Loi sur les normes du travail*, qui interdit aux employeurs de faire effectuer un travail disproportionné aux capacités de l'enfant ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à leur santé ou à son développement physique ou moral, s'applique à tous les enfants âgés de moins de 18 ans¹⁰⁹.

Ensuite, plusieurs règlements en matière de santé et sécurité au travail permettent aux enfants de 16 ans et plus d'occuper des emplois pour lesquels les risques présents dans le milieu de travail apparaissent élevés, notamment pour effectuer de l'abattage manuel d'un arbre à l'aide

¹⁰⁷ LSST, art. 59, al. 2 (1°), modifié par l'art. 144 du chapitre 27 des lois de 2021 (non en vigueur).

¹⁰⁸ LSST, dernier alinéa de l'art. 59 et art. 78 (3°) (4°), modifiés respectivement par l'art. 144 et l'art. 154 du chapitre 27 des lois de 2021.

¹⁰⁹ *Loi sur les normes du travail*, art. 84.2.

d'une scie à chaîne¹¹⁰, pour conduire un chariot élévateur¹¹¹, pour travailler dans une mine à ciel ouvert, ou dans une usine de concentration ou dans un atelier¹¹².

Puis, la CRDE prescrit aux États l'obligation de reconnaître le droit de l'enfant d'être protégé contre « l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social »¹¹³ et s'applique soulignons-le aux enfants âgés de moins de 18 ans. En lien avec cette disposition, le Comité des droits de l'enfant, chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention, explique que le principe de précaution exige « de procéder à l'évaluation des éventuels risques que l'enfant pourrait courir et des futures atteintes dont il pourrait être victime à l'avenir, ainsi que des autres conséquences de la décision sur la sécurité de l'enfant »¹¹⁴. Il ne fait aucune distinction concernant l'âge des enfants. Au contraire, le Comité invite instamment les États à veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent sa santé et son développement, y compris celles ayant trait à l'allocation de ressources ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de mesures qui ont une incidence sur les déterminants fondamentaux de sa santé¹¹⁵.

Ainsi, afin d'assurer aux enfants âgés de 17 ans qui travaillent la pleine protection de leur droit en matière de santé et sécurité, la Commission recommande de modifier les articles 7 à 11 du projet de loi pour substituer l'âge de 16 ans et moins par celui de moins de 18 ans.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande au législateur de modifier les articles 7 à 11 du projet de loi concernant les dispositions de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui visent la prévention des risques pouvant affecter la santé des travailleurs pour substituer l'âge de 16 ans et moins par celui de moins de 18 ans.

¹¹⁰ *Règlement sur la santé et la sécurité dans les travaux d'aménagement forestier*, c. S-2.1, r. 12.1.

¹¹¹ *Règlement sur la santé et la sécurité du travail*, c. S-2.1, r. 13.

¹¹² *Règlement sur la santé et la sécurité du travail dans les mines*, c. S-2.1, r. 14.

¹¹³ CRDE, art. 32.

¹¹⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 22, par.74.

¹¹⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible* (art. 24), Doc. N.U. CRC/C/GC/15, 2013, par. 13.

2.4.3 Une portion importante d'employeurs non assujettis à l'obligation de mettre en place un programme de prévention des risques

L'obligation de l'employeur d'élaborer et de mettre en application un programme de prévention n'existerait que lorsqu'un établissement grouperait 20 travailleurs et plus, et ce, peu importe son secteur d'activité¹¹⁶. Considérant que 85,4 % des entreprises québécoises comptent moins de 20 employés¹¹⁷, cela voudrait dire qu'une très faible proportion d'employeurs seraient soumis à cette obligation. Cette situation inquiète la Commission puisqu'elle croit que cela pourrait amoindrir la portée des mesures de prévention destinées aux enfants que souhaite instaurer le législateur avec ce projet de loi. Il y aurait en quelque sorte un déséquilibre au niveau de la protection qui serait accordée aux enfants qui travaillent dans un établissement regroupant 20 employés avec celle des enfants qui œuvrent dans un établissement regroupant moins de 20 employés.

Cela dit, l'employeur, qui ne serait pas assujetti à l'obligation d'élaborer un programme de prévention en vertu de la loi aurait tout de même des responsabilités, serait tenu d'élaborer un plan d'action ayant pour objectif d'éliminer à la source même les dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleurs qui sont âgés de 16 ans et moins¹¹⁸. Il s'agirait d'un mécanisme allégé, pour lequel la démarche d'identifier, de contrôler et éliminer les risques serait simplifiée. L'accent ne serait donc pas mis sur les mesures d'évaluation et de suivi permettant de s'assurer que les risques identifiés sont éliminés ou contrôlés.

Ce faisant, l'employeur n'aurait pas à analyser les risques pouvant affecter la santé et la sécurité des travailleurs de l'établissement qui sont âgés de 16 ans et moins, mais à les identifier afin d'élaborer et mettre en application un plan d'action propre à son établissement en privilégiant la hiérarchie des mesures de prévention établie par règlement¹¹⁹. De la même façon,

¹¹⁶ LSST, art. 58, modifié par l'article 143 du chapitre 27 des lois de 2021 (non en vigueur).

¹¹⁷ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Tableau 33-10-0306-01b : Nombre d'entreprises avec employés selon la région métropolitaine de recensement et la tranche d'effectif, Québec et autres provinces et territoires, décembre 2020*, 19 mai 2021, [En ligne]. <https://statistique.quebec.ca/fr/document/nombre-entreprises-actives-quebec>

¹¹⁸ Projet de loi n° 19, art. 8, modifiant que l'article 61.2 de la LSST, édicté par l'article 147 du chapitre 27 des lois de 2021.

¹¹⁹ *Id.*, art. 61.1 2.

l'employeur ne serait pas tenu de prévoir les programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité.

De surcroît, l'employeur dont l'établissement grouperait au moins 20 travailleurs ne serait pas assujéti à l'obligation de mettre en place les mécanismes de participation, dont la formation d'un comité de santé et de sécurité¹²⁰ et la désignation d'un représentant en santé et en sécurité¹²¹.

En définitive, il appert que la portée des mesures plus contraignantes proposées par le projet de loi en matière de prévention serait limitée à un nombre restreint d'employeurs au Québec. Cela étant, les bienfaits attendus des mesures qui visent à éliminer les risques présents en milieu de travail pour les enfants risqueraient d'être atténués. Ceux-ci seraient donc encore susceptibles d'atteintes à leurs droits protégés par la Charte. D'ailleurs, comme les mécanismes de prévention proposés par la réforme de la LSST sont en cours d'implantation dans les milieux de travail, leur efficacité ne pourrait être évaluée avant plusieurs années.

Dans un tel contexte et en reconnaissant que les employeurs comptant moins d'employés peuvent être assujettis à un cadre plus souple en matière de prévention, la Commission ne peut qu'insister sur l'importance de prendre tous les moyens pour éliminer, à court terme et dans tous les types d'établissements, les risques pour la santé et la sécurité présents dans les milieux de travail pour les enfants. Il revient en effet au gouvernement « de mettre en place un environnement juridique et réglementaire stable et prévisible qui permette aux entreprises de respecter les droits de l'enfant, notamment des lois et des normes clairement définies et correctement appliquées sur le travail, l'emploi, la santé et la sécurité [...] qui soient conformes à la Convention et aux Protocoles facultatifs s'y rapportant »¹²² et au droit interne québécois. Il a également l'obligation de s'assurer que l'élaboration des lois et des politiques qui encadrent les activités et les opérations des entreprises relatives à l'emploi tiennent compte de l'intérêt des enfants¹²³.

¹²⁰ LSST, art. 68.

¹²¹ LSST, art. 87.

¹²² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale no 16 (2013) sur les obligations des États concernant Les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant*, préc., note 45, par. 3.

¹²³ *Id.*, par. 8.

S'il ne revient pas à la Commission d'identifier ces moyens spécifiques, elle juge que la hiérarchisation des mesures du plan d'action qui sera établie par règlement devrait privilégier l'élimination des risques pour la santé et la sécurité présents dans les milieux de travail pour les enfants. Le règlement devrait explicitement nommer ces risques comme étant prépondérants dans la mise en œuvre des mesures du plan d'action.

De façon complémentaire et en vue de parvenir à une application uniforme dans l'ensemble du Québec des mécanismes de prévention, des actions visant à soutenir et sensibiliser les employeurs tenus d'élaborer un plan d'action et œuvrant dans les secteurs d'activités du Québec où les enfants peuvent travailler devraient être entreprises à court terme. Les employeurs doivent disposer des outils nécessaires pour les aider à identifier les risques présents pour les enfants dans leurs milieux de travail. Cela leur permettrait de les évaluer efficacement dans la perspective de les éliminer ou de les contrôler. Cet exercice novateur est complexe et il exige d'être encadré.

En ce sens, comme le fait remarquer le Comité des droits de l'enfant, « les petites et moyennes entreprises représentent une part non négligeable de l'économie et il est particulièrement important que les États mettent à leur disposition des directives et une aide spécialement adaptées sur la manière de respecter les droits de l'enfant et la législation nationale en évitant des démarches administratives inutiles »¹²⁴.

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande au ministre du Travail de prendre tous les moyens pour soutenir et sensibiliser les employeurs dans la mise en place des mécanismes de prévention pour éliminer à court terme et dans tous les types d'établissements, les risques pour la santé et la sécurité des enfants présents dans les milieux de travail. L'accompagnement des employeurs dans l'identification et l'évaluation des risques pouvant affecter particulièrement la santé et la sécurité des travailleurs qui sont âgés de moins de 18 ans, lors de l'élaboration du plan d'action qu'ils devront mettre en place, devrait nécessairement être visé par ces moyens.

¹²⁴ *Id.*, par. 74.

3 L'ACTION CONCERTÉE DES ACTEURS MINISTÉRIELS AU REGARD DE LA RÉALISATION DES DROITS DES ENFANTS QUI TRAVAILLENT

Si la Commission accueille favorablement les mesures d'encadrement du travail des enfants qui sont proposées dans le projet de loi n° 19, elle n'en demeure pas moins convaincue que le respect des droits des enfants qui travaillent et de leur intérêt appelle à une action beaucoup plus large de l'État québécois en leur faveur.

Comme elle l'a rappelé dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse en 2020, la promotion et la défense des droits des enfants nécessitent la contribution de plusieurs acteurs ministériels qui, par les responsabilités qui leur incombent, sont appelés à intervenir dans diverses sphères de la vie des enfants¹²⁵.

L'action de ces ministères et des réseaux qui y sont associés exerce une influence décisive sur la trajectoire de développement et le bien-être de ces enfants, surtout lorsque celle-ci s'inscrit dans une logique de complémentarité et de concertation¹²⁶.

À de nombreuses reprises, la Commission a interpellé le gouvernement québécois sur la nécessité de renforcer les liens de collaboration entre les acteurs ministériels qui sont appelés à favoriser le développement des enfants et à rendre ces liens pleinement effectifs, dans l'intérêt de chaque enfant québécois. Dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 19, elle estime primordial que l'action gouvernementale en la matière soit plus cohésive.

Comme cela a été mis en lumière précédemment, le travail des enfants emporte des risques qui sont loin d'être négligeables pour leur développement et leur bien-être et ce, même lorsque ce travail s'exerce à faible intensité. Il est du devoir de l'État québécois d'accorder la priorité à l'intérêt de l'enfant dans toutes les décisions qu'il prend et qui concernent les enfants qui travaillent.

Le Comité des droits de l'enfant rappelle, à cet effet, que les États parties à la CRDE doivent aller au-delà de l'adoption d'un cadre législatif sur le travail des enfants, en adoptant des

¹²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, p. 3.

¹²⁶ *Id.*, p. 102-108.

mesures administratives, sociales et éducatives pour protéger les enfants contre l'exploitation économique ou les travaux nuisibles¹²⁷. Il leur prescrit d'adopter des mesures nécessaires pour contribuer à cette protection, notamment celles qui visent à favoriser la conciliation travail-études ou à lutter contre la pauvreté des familles¹²⁸. Concrètement, cela implique pour l'État québécois qu'il engage toutes les composantes pertinentes de son appareil dans le déploiement de mesures et de programmes qui permettront à l'enfant qui travaille d'exercer pleinement les droits qui lui sont reconnus par la Charte. Pensons notamment au droit à la sûreté et à l'intégrité¹²⁹, au droit à l'instruction publique gratuite¹³⁰ et au droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique¹³¹. Il doit notamment prendre les moyens pour qu'il soit entendu et que son opinion soit prise en considération dans les procédures administratives entourant l'élaboration et la mise en place de tels mesures et programmes¹³². Ces moyens doivent être adaptés et accessibles à celui-ci¹³³.

Dans l'exercice de leurs responsabilités à l'égard du développement et du bien-être des enfants, les ministères concernés doivent accorder une attention particulière aux groupes d'enfants dont les caractéristiques font d'eux des groupes protégés par la Charte, notamment les enfants de familles à faible revenu, les enfants racisés, les enfants immigrants de 1^{re} génération, les enfants autochtones et les enfants en situation de handicap.

Au regard des impacts du travail des enfants sur la santé physique et psychologique des enfants, sur leur persévérance et leur réussite scolaires et, plus largement sur leur développement global, certains acteurs ministériels sont appelés à exercer des responsabilités importantes. C'est le cas, notamment, des ministères de la Santé et des Services sociaux de l'Éducation et de la Famille. Il importe que les actions que ces derniers posent soient

¹²⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., préc., note 71, par. 85.

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ Charte, art. 1.

¹³⁰ Charte, art. 40.

¹³¹ Charte, art. 46.

¹³² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc. N.U. CRC/C/GC/12, par. 65.

¹³³ *Id.*, par. 66.

coordonnées avec celles que le ministère du Travail met de l'avant pour répondre aux objectifs de protection des enfants que vise le projet de loi n° 19.

À cet égard, le ministère de la Santé et des Services sociaux a notamment pour responsabilités : d'assurer la protection sociale des individus, des familles et des autres groupes ; de promouvoir le développement et la mise en œuvre de programmes et de services en fonction des besoins des individus, des familles et des autres groupes ; de promouvoir les mesures propres à répondre aux besoins des enfants et des familles en situation de vulnérabilité ou à prévenir la compromission de la sécurité ou du développement des enfants¹³⁴.

Quant au ministère de l'Éducation, il a notamment pour responsabilités : de promouvoir l'éducation, le loisir et le sport ; de contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels¹³⁵. Il doit, par ailleurs, adopter des mesures propres à contribuer à la formation et au développement des personnes ainsi que favoriser la consultation et la concertation des ministères, organismes et personnes intéressées par les domaines qui relèvent de sa compétence¹³⁶.

Enfin, le ministère de la Famille assume des responsabilités spécifiques en ce qui concerne l'élaboration des orientations et des programmes gouvernementaux et publics destinés à la famille et aux enfants. Il est notamment chargé d'établir des objectifs favorisant l'épanouissement des enfants¹³⁷. Il doit par ailleurs veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des besoins des familles et des jeunes¹³⁸. Il agit à titre de conseiller du gouvernement, ses ministères et ses organismes sur toute question

¹³⁴ *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*, RLRQ, c. M -19.2, art. 3 a) h) p).

¹³⁵ *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M -15, art. 1.2. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport est désigné sous le nom de ministère de l'Éducation. *Décret 653-2020 du 22 juin 2020*, (2020) 152 G.O. 2, 2934.

¹³⁶ *Id.*, art. 2.

¹³⁷ *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, RLRQ, c. M -17.2, art. 4. Le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine est désigné sous le nom de ministère de la Famille. *Décret 1323-2018 du 31 octobre 2018*, (2018) 150 G.O. II, 7428.

¹³⁸ *Id.*, art. 4.1, b).

relevant des domaines de sa compétence. Il assure à cet égard la cohérence des actions gouvernementales et à ce titre :

- « 1° il est associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles dans les domaines de sa compétence et donne son avis lorsqu'il le considère opportun ;
- 2° il coordonne les interventions gouvernementales qui touchent de façon particulière les domaines de sa compétence. »¹³⁹

Il exerce des responsabilités importantes en ce qui a trait à la concertation avec les intervenants des milieux concernés par sa mission, et ce, « en vue de favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs interventions »¹⁴⁰.

Sans la collaboration et la concertation de ces acteurs ministériels importants, la promotion et le respect des droits et de l'intérêt des enfants qui travaillent ne peuvent être pleinement assurés. L'État québécois doit assumer un leadership fort et exemplaire et mobiliser toutes les ressources pertinentes dont il dispose pour y parvenir. La Commission considère que c'est la somme des interventions des ministères et organismes publics qui œuvrent auprès des enfants et de leurs familles qui est garante du plein respect des droits de l'enfant.

À cette fin, le gouvernement devrait mettre en place un mécanisme formel et permanent à travers lequel les différents acteurs ministériels concernés par le travail des enfants pourraient coordonner leurs actions en vue d'intervenir de façon complémentaire pour répondre aux droits qui leur sont reconnus, notamment ceux protégés par la Charte, et ce, dans le respect de leur intérêt.

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande au gouvernement de mettre en place un mécanisme formel et permanent à travers lequel les différents acteurs ministériels concernés par le travail des enfants pourraient coordonner leurs actions. Cela leur permettrait d'intervenir de façon complémentaire à la réalisation des droits qui leur sont reconnus, notamment ceux qui sont protégés par la Charte et d'assurer le respect intégral de leur intérêt.

¹³⁹ *Id.*, art. 7.

¹⁴⁰ *Id.*, art. 5.

4 L'OBLIGATION DE L'ÉTAT DE SOUTENIR LES PARENTS DANS L'EXERCICE DE LEURS DEVOIRS ET RESPONSABILITÉS ENVERS LEUR ENFANT QUI TRAVAILLE ET DE SENSIBILISER LES ENFANTS À LEURS DROITS

Le rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu à l'égard de l'enfant est reconnu tant par le droit international que le droit québécois. L'article 39 de la Charte prévoit que « tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner ». L'article 2.2 de la L.p.j.¹⁴¹ et l'article 32 du C.c.Q.¹⁴² sont au même effet.

En tant que titulaires de l'autorité parentale, les parents ont, à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation (art. 599 C.c.Q.). L'enfant reste soumis à l'autorité de ses parents jusqu'à sa majorité (art. 598 C.c.Q.), qui est établie à 18 ans (art. 153 C.c.Q.).

L'article 5 de la CRDE établit en outre ce qui suit à ce sujet :

« Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention. »

À la lumière des devoirs et responsabilités que les parents ont envers leur enfant, il nous apparaît important de définir leur rôle spécifique lorsque celui-ci travaille ou envisage de le faire. À ce titre et en tenant compte des propositions du projet de loi, nous exposerons les distinctions qui existeraient entre les enfants âgés de moins de 14 ans et ceux âgés de 14 ans et plus.

Il importe par ailleurs de faire ressortir l'obligation de l'État d'apporter le soutien nécessaire aux parents pour accomplir leurs devoirs et responsabilités envers leur enfant, notamment ceux qui présentent des caractéristiques particulières.

De façon complémentaire, il apparaît incontournable d'aborder le rôle que doit jouer l'État dans la sensibilisation des enfants aux droits qui leur sont reconnus en matière de travail, notamment

¹⁴¹ L.p.j., art. 2.2 : « La responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe en premier lieu à ses parents. »

¹⁴² C.c.Q., art. 32.: « Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. »

ceux consacrés par la Charte. Son rôle est également primordial dans la sensibilisation des employeurs aux droits reconnus aux enfants et aux parents ainsi qu'aux obligations qui en découlent pour eux.

4.1 L'enfant âgé de moins de 14 ans

L'interdiction, qui serait faite à un employeur de faire effectuer un travail pour les enfants âgés de moins de 14 ans¹⁴³, serait assortie d'exceptions prévues au *Règlement sur les normes du travail*¹⁴⁴. Dans ces cas, l'employeur pourrait faire travailler un enfant s'il a préalablement obtenu « le consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale sur cet enfant ou du tuteur de celui-ci au moyen du formulaire établi par la Commission [des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail] »¹⁴⁵.

Le parent conserverait ainsi sa responsabilité de consentir ou non au travail de son enfant¹⁴⁶. Le projet de loi propose cependant d'ajouter une modalité pour recueillir le consentement parental. Celui-ci devrait être donné par écrit, dans un formulaire qui serait établi par la CNESST¹⁴⁷. Celui-ci contiendrait les informations relatives aux principales tâches attribuées à l'enfant, au nombre maximal d'heures de travail par semaine et à ses périodes de disponibilité. Toute modification apportée à l'un ou l'autre de ces éléments devrait faire l'objet d'un nouveau consentement écrit¹⁴⁸.

La Commission accueille positivement ces modifications qui permettraient aux parents d'accomplir plus efficacement leurs devoirs et responsabilités dans le respect des droits et de l'intérêt de leur enfant, lorsque celui-ci souhaite exercer un emploi¹⁴⁹. Étant présumés agir dans

¹⁴³ Projet de loi n° 19, art. 2, remplaçant l'art. 84.3 de la *Loi sur les normes du travail*.

¹⁴⁴ Projet de loi n° 19, art. 12, modifiant l'article 13 du *Règlement sur les normes du travail*.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Loi sur les normes du travail*, art. 84.3. Selon cet article, il est interdit à l'employeur de faire effectuer un travail par un enfant de moins de 14 ans sans avoir, au préalable, obtenu le consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale sur cet enfant ou du tuteur de celui-ci.

¹⁴⁷ Projet de loi n° 19, art. 2, remplaçant l'art. 84.3 de la *Loi sur les normes du travail*.

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ Le Comité des droits de l'enfant explique que bien que les parents ne sont pas expressément mentionnés au paragraphe 1 de l'article 3, « ceux-ci doivent être guidés avant tout » par l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 18, par. 1). COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, préc., note 22, par. 10.

son intérêt¹⁵⁰, ils doivent en effet disposer des informations pertinentes qui rendent possibles l'examen et la mise en balance de l'ensemble des éléments à considérer pour arrêter une décision concernant leur enfant¹⁵¹, et ce, conformément à ce que prévoit l'article 33 du Code civil ainsi que les articles 3, 5 et 18 de la CRDE.

Comme le prescrit le Comité des droits de l'enfant, cet équilibre des éléments doit s'effectuer en tenant compte de l'âge et du degré de maturité de l'enfant¹⁵², lequel s'évalue en fonction de son développement physique, affectif, cognitif et social¹⁵³. Cela signifie que les parents doivent prendre leur décision en fonction de la situation particulière de leur enfant et en accordant une place importante à son opinion¹⁵⁴.

Soulignons à cet égard que « l'enfant a le droit à une orientation et des conseils, qui doivent compenser son manque de connaissances, d'expérience et de compréhension et doivent correspondre au développement de ses capacités »¹⁵⁵.

Les parents doivent de même être guidés par les devoirs et responsabilités qui leur incombent en matière d'éducation de leur enfant. Ils sont notamment tenus de prendre les moyens nécessaires pour que leur enfant remplisse son obligation de fréquentation scolaire¹⁵⁶, prescrit par la *Loi sur l'instruction publique*¹⁵⁷. Le défaut de prendre de tels moyens peut entraîner l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ; il en est ainsi lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est considéré comme compromis sur le plan éducatif du fait que ses parents ne lui fournissent pas une surveillance ou un encadrement approprié ou ne prennent pas les moyens nécessaires pour que l'enfant reçoive une instruction adéquate et, le cas échéant, pour qu'il remplisse son obligation de fréquentation scolaire prévue par la *Loi sur*

¹⁵⁰ *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 103.

¹⁵¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit une considération primordiale*, préc., note 22, par.47.

¹⁵² *Id.*, par. 83.

¹⁵³ *Id.*

¹⁵⁴ C.c.Q., art.34 et CDRE.

¹⁵⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, préc., note 132, par. 84.

¹⁵⁶ L.i.p., art. 17.

¹⁵⁷ L.i.p., art. 14.

l'instruction publique ou par toute autre loi applicable¹⁵⁸. La *Loi sur la protection de la jeunesse* s'applique également dans les cas où les parents forcent leur enfant à faire un travail disproportionné par rapport à ses capacités et compromettant sa sécurité ou son développement¹⁵⁹.

En principe, les parents sont les mieux placés pour intervenir auprès de leurs enfants et déterminer ce qui est préférable pour eux. Ils devraient ainsi pouvoir guider la décision de leur enfant qui souhaite travailler alors qu'il fréquente l'école, tout en considérant son opinion. En ce sens, s'ils ont à les encourager à persévérer dans la poursuite de leurs études, ils doivent aussi les renseigner « sur leurs droits et les mettre en garde contre les situations abusives, discuter avec eux de leurs attentes à l'égard du travail et des motifs qui les incitent à travailler, discuter de leur expérience de travail vécue et vérifier que le travail ne leur cause pas trop de stress ou de fatigue »¹⁶⁰.

Ce ne sont cependant pas tous les parents qui sont en mesure d'offrir cet environnement protecteur. Un nombre important d'entre eux ne peuvent garantir à leurs enfants des conditions de vie qui soient favorables à leur épanouissement et à leur sécurité, parce qu'ils doivent composer avec de multiples contraintes en lien avec la pauvreté ou parce qu'ils sont appelés à vivre de nombreuses transitions familiales. De fait, les conditions adverses dans lesquelles ces familles évoluent, et dont elles ne peuvent être tenues responsables pour la plupart, emportent de graves conséquences pour les enfants¹⁶¹. Nommons à ce sujet, la situation des parents qui occupent un emploi dit « atypique » : emploi temporaire, emploi à temps partiel, travail autonome, travail par intérim, emploi sans possibilité de carrière, etc.¹⁶².

Par ailleurs, un nombre significatif d'adultes peuvent éprouver de grandes difficultés à comprendre, évaluer, utiliser et s'approprier des textes écrits pour participer à la société,

¹⁵⁸ L.p.j., art. 38b) 1) iii).

¹⁵⁹ L.p.j., art. 38, al. 2 (c).

¹⁶⁰ Tanaquil BURKE, « La législation québécoise en matière de travail des enfants : une protection nécessaire et à parfaire » (2005) 65 R. du B.

¹⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 125, p. 90.

¹⁶² La proportion de travailleurs et de travailleuses qui occupent aujourd'hui ce genre d'emploi est d'ailleurs relativement importante : entre 2012 et 2017, le taux d'emploi atypique oscillait autour de 37 %. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Taux d'emploi atypique selon diverses caractéristiques, Québec, Ontario et Canada », 22 février 2018, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travailremuneration/lien-statut-emploi/taux_emploi_atypique.html

réaliser leurs objectifs et développer leurs connaissances et leur plein potentiel. Les plus récents résultats du *Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) indiquent que 53 % des personnes âgées entre 16 et 65 ans vivant au Québec peinent à comprendre des textes denses ou longs, qui nécessitent d'interpréter et de donner du sens aux informations¹⁶³. Lorsque ces personnes deviennent des parents, elles peuvent rencontrer des obstacles dans l'exercice des responsabilités qu'elles ont envers leurs enfants, notamment celles de les accompagner dans leur parcours scolaire, dans les diverses démarches pour obtenir des services de santé ou des services sociaux ou dans l'exercice de recours administratif ou judiciaire, lorsqu'il y a présence d'un litige impliquant l'un de leurs enfants.

Dans un tel contexte, rappelons que l'État doit d'une part respecter la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents, les tuteurs légaux ou les membres de la famille élargie ou de la communauté à l'égard de l'enfant¹⁶⁴. D'autre part, l'État doit accorder « l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants »¹⁶⁵. À diverses occasions, la Commission a d'ailleurs insisté sur le lien étroit qui existe entre le respect des droits de l'enfant et les mesures de soutien à la famille, notamment en regard de la mise en œuvre de l'article 39 de la Charte¹⁶⁶. Il est ainsi « urgent de conjuguer le droit reconnu à l'enfant [par cet article] avec les mesures de soutien à la famille qui en sont le complément indispensable »¹⁶⁷.

Le gouvernement du Québec, qui s'est expressément engagé à mettre en œuvre les droits inscrits dans la CRDE, doit ainsi fournir l'aide appropriée aux parents dans l'accomplissement de leur responsabilité d'assurer l'éducation de leur enfant. Il faut lier cette obligation aux droits

¹⁶³ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, Paris : Éditions OCDE 2016. [En ligne]. https://www.oecd-ilibrary.org/education/l-importance-des-competences_9789264259492-fr

¹⁶⁴ CRDE, art. 5.

¹⁶⁵ CRDE, art. 18 al. 2.

¹⁶⁶ Récemment, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 125, p.90.

¹⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés, Volume 1. Bilan et recommandations*, 2003, p. 39, [En ligne]. https://www.cdpdj.gc.ca/storage/app/media/publications/bilan_charte.pdf

de la Charte, soit le droit de l'enfant « à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner » (art. 39), le droit des conjoints d'assurer ensemble l'éducation de leurs enfants communs (art. 47) et le droit à l'égalité de toute personne dans l'exercice de ses droits et libertés (art. 10). Transposée au contexte du travail des enfants âgés de moins de 14 ans, cette obligation exige de la part du gouvernement qu'il mette en place des moyens concrets pour soutenir les parents. Il revient ainsi au législateur de s'assurer que le projet de loi prévoit des mesures de soutien nécessaires pour permettre aux parents d'exercer pleinement leur rôle dans le respect des droits et de l'intérêt de leur enfant.

Cette aide devrait prendre la forme d'outils, de guides ou de tout autre contenu informationnel et de sensibilisation sur les droits reconnus à l'enfant qui travaille, incluant ceux protégés par la Charte. Selon nos vérifications, peu d'informations sont destinées aux parents sur le site web de la CNESST ou d'autres sites gouvernementaux¹⁶⁸. Des associations dédiées à la réussite scolaire proposent toutefois du contenu informationnel pour qu'ils puissent agir pour favoriser la persévérance scolaire de leurs enfants¹⁶⁹.

S'inscrivant dans l'objectif de la modification proposée à l'article 1 du projet de loi qui permettrait à la CNESST d'accorder une aide financière afin de soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation ou de formation en matière de normes du travail¹⁷⁰, la Commission juge essentiel que des contenus spécifiques et détaillés soient élaborés, puis mis à la disposition des parents. L'importance d'entendre son enfant et de prendre en considération son opinion devrait spécifiquement être mise de l'avant dans les outils de sensibilisation. Aussi, les risques associés au fait de travailler un nombre élevé d'heures quotidiennement et hebdomadairement ainsi que ceux auxquels les enfants peuvent être exposés sur le plan de la santé et de la sécurité dans les milieux du travail, notamment les risques psychosociaux, comme le harcèlement, devraient explicitement être nommés. Ces outils devraient de même traiter des obligations et responsabilités des employeurs à l'égard de ces derniers ainsi que celles qui

¹⁶⁸ Voir notamment : COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, *Travailleuses et travailleurs de moins de 18 ans*, 2021, [En ligne].
<https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/conditions-travail/statuts-particuliers/travailleuses-travailleurs-moins-18-ans>

¹⁶⁹ Voir notamment : RÉSEAU RÉUSSITE MONTRÉAL, *Agir en tant que parent*, [En ligne].
<https://www.reseautreussitemontreal.ca/agir/agir-en-tant-que-parent/>

¹⁷⁰ Projet de loi n° 19, art. 1, modifiant l'article 39 de la *Loi sur les normes du travail*.

incombent aux parents. Les recours en cas de non-respect de ces obligations et responsabilités devraient également y figurer, y compris le recours à la Commission lorsqu'un enfant estime avoir été l'objet de discrimination ou de harcèlement au travail.

Par ailleurs, le matériel informationnel devrait être conçu de manière à tenir compte des différentes réalités vécues par les parents.

Enfin, ces outils, guides ou autres contenus informationnels devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Famille qui a, entre autres, pour responsabilité d'aider les familles à créer des conditions favorables au développement des enfants¹⁷¹.

RECOMMANDATION 10

La Commission recommande au ministère du Travail d'élaborer des outils d'information et de sensibilisation détaillés destinés aux parents sur les droits reconnus aux enfants qui travaillent. Ces outils devraient de même traiter des obligations et responsabilités des employeurs à l'égard de ces derniers ainsi que celles qui incombent aux parents.

De plus, ils devraient être conçus de manière à tenir compte des différentes réalités vécues par les parents. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Famille.

S'il est primordial de soutenir les parents de l'enfant âgé de moins de 14 ans qui travaille ou envisage de le faire afin qu'ils puissent exercer le plus efficacement leurs devoirs et responsabilités envers lui, il apparaît tout autant nécessaire de sensibiliser l'enfant lui-même sur les droits qui lui sont reconnus en matière de travail et sur les conséquences que le travail peut entraîner pour lui sur différents plans. Tout enfant âgé de moins de 14 ans qui travaille ou envisage de le faire devrait être en mesure de connaître et comprendre les implications que l'emploi a ou peut avoir sur les autres sphères de sa vie.

Sa compréhension des enjeux en cause lui permettrait de participer activement à la prise de décision concernant le travail qu'il veut exercer. Il serait en mesure de donner son opinion en tenant compte des conséquences auxquelles il serait confronté sur le marché du travail en lien notamment avec sa santé, sa sécurité et sa réussite scolaire.

¹⁷¹ *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, préc., note 137, art. 3.

À ce propos, rappelons que le Comité des droits de l'enfant recommande spécifiquement aux États parties à la CRDE d'adopter une approche transitoire en vue de parvenir à un équilibre entre le rôle positif qu'a le travail dans la vie des adolescents et la garantie du droit des adolescents à l'éducation obligatoire, sans discrimination aucune¹⁷². Il souligne que les actions visant à lutter contre le travail des enfants doivent spécifier « qu'une fois qu'ils ont atteint l'âge minimum d'accès à l'emploi prévu par la législation nationale, lequel devrait être aligné sur les normes internationales et sur la scolarité obligatoire, les adolescents ont le droit d'être employés à des travaux légers, dans des conditions adéquates et dans le respect de leur droit à l'éducation et de leur droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique »¹⁷³.

Certaines informations destinées aux enfants qui travaillent sont disponibles, notamment sur le site web de la CNESST et du gouvernement du Québec¹⁷⁴, mais celles-ci ne sont pas spécifiquement destinées à ceux âgés de moins de 14 ans¹⁷⁵, à l'exception de celle concernant l'autorisation de travail d'un jeune de moins de 14 ans¹⁷⁶.

S'inscrivant également dans l'objectif de la modification proposée à l'article 1 du projet de loi qui permettrait à la CNESST d'accorder une aide financière afin de soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation ou de formation en matière de normes du travail¹⁷⁷, la Commission considère que des outils devraient être conçus en vue de préciser les obligations et responsabilités des employeurs à l'égard de l'enfant ainsi que les devoirs et responsabilités de ses parents envers lui. Les recours en cas de non-respect de ces obligations, devoirs et

¹⁷² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre de droits de l'enfant pendant l'adolescence*, préc note 8, par. 85.

¹⁷³ *Id.*

¹⁷⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – ENTREPRISES QUÉBEC, *Travail des enfants*, [En ligne]. <https://www2.gouv.qc.ca/entreprises/portail/quebec/ressourcesh?q=ressourcesh&t=o&e=2318829344:3863822663> (page consultée le 21 avril 2023)

¹⁷⁵ COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, *Es-tu trop jeune pour travailler ?*, 2021, [En ligne]. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/jeunes/zone/blog/es-tu-trop-jeune-pour-travailler#:~:text=Tu%20peux%20travailler%20%C3%A0%20l,23%20h%20et%206%20h> (page consultée le 21 avril 2023)

¹⁷⁶ COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, *Autorisation de travail d'un jeune de moins de 14 ans*, 30 avril 2022, [En ligne]. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/documentation/formulaires-publications/autorisation-travail-dun-jeune-moins-14-ans> (page consultée le 21 avril 2023)

¹⁷⁷ Projet de loi n° 19, art. 1, modifiant l'art 39 de la *Loi sur les normes du travail*.

responsabilités devraient également y figurer, y compris le recours à la Commission lorsque l'enfant estime avoir été l'objet de discrimination ou de harcèlement au travail.

Soulignons que la Commission doit veiller au respect des droits et libertés inscrits dans la Charte et qu'elle assure la responsabilité d'élaborer et d'appliquer un programme d'information et d'éducation, destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de cette dernière¹⁷⁸. À ce titre, elle juge en l'espèce important de faire ressortir, comme elle le fait à chaque occasion qui lui est présentée, que l'éducation aux droits est un moyen incontournable pour lutter contre les pratiques qui portent atteinte aux droits et libertés de la Charte, incluant les actions de prévention et de défense des droits.

Cela étant, pour remplir pleinement leur objectif d'informer les enfants de leurs droits et des recours pouvant être exercés en leur nom, les outils de sensibilisation doivent être adaptés à leur âge et tenir compte des réalités spécifiques à certains d'entre eux. Pensons notamment aux enfants qui font partie de groupes qui sont protégés par la Charte : enfants de familles à faible revenu, enfants racisés, enfants issus de l'immigration récente, enfants autochtones et enfants en situation de handicap. Ces outils doivent aussi être accessibles. Une large diffusion par le ministère du Travail serait ainsi nécessaire. La collaboration du ministère de l'Éducation et du réseau scolaire québécois apparaît incontournable afin de rejoindre le plus grand nombre d'enfants possible.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande au ministère du Travail d'élaborer des outils d'information et de sensibilisation destinés spécifiquement aux enfants âgés de moins de 14 ans sur les droits qui leur sont reconnus en matière de travail. Ces outils devraient de même traiter des obligations et responsabilités des employeurs à leur égard ainsi que celles qui incombent à leurs parents. Les recours en cas de non-respect de ces obligations et responsabilités devraient également y figurer, y compris le recours à la Commission lorsqu'un enfant allègue avoir été l'objet de discrimination ou de harcèlement au travail.

De plus, ils devraient être conçus de manière à ce que le contenu soit adapté à leur âge et qu'il tienne compte de leurs différentes réalités. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de l'Éducation.

¹⁷⁸ Charte, art. 57 et et art. 71 al. 2 4°.

4.2 L'enfant de 14 ans et plus

L'enfant âgé de 14 ans et plus est réputé majeur dans les actes relatifs à son emploi ou à l'exercice de son art ou de sa profession¹⁷⁹. Les parents ne jouissent ainsi d'aucune autorité parentale relativement au contrat d'embauche de leur enfant ni en regard des revenus qu'il tire de son travail. L'enfant est d'ailleurs considéré comme étant le seul à avoir un intérêt pécuniaire dans son contrat de travail¹⁸⁰.

Cela ne signifie toutefois pas que les parents n'ont aucun devoir ou responsabilité envers leur enfant qui travaille. Ils ont, comme mentionné plus haut, en vertu de l'article 39 de la Charte, l'obligation de lui donner la protection, la sécurité et l'attention auquel il a droit. En ce sens, ils ont la responsabilité de l'accompagner et de le conseiller dans l'exercice de ses droits, incluant ceux qui lui sont reconnus en matière de travail.

Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, l'enfant a droit à « une orientation et des conseils, qui doivent compenser son manque de connaissances, d'expérience et de compréhension et doivent correspondre au développement de ses capacités »¹⁸¹. Ainsi, « plus les connaissances, l'expérience et la compréhension de l'enfant sont étendues, plus l'orientation et les conseils donnés par le parent, le tuteur légal ou les autres personnes légalement responsables de l'enfant doivent se transformer en rappels et suggestions, puis, ultérieurement, en échange sur un pied d'égalité »¹⁸². Cette transformation n'a pas lieu à un moment fixe du développement d'un enfant, mais se fait progressivement à mesure que l'enfant est encouragé à donner ses opinions.

Ainsi, le rôle des parents demeure important auprès de leur enfant âgé de 14 ans et plus. Ceux-ci doivent lui apporter le soutien approprié afin qu'il puisse exercer pleinement ses droits et ses recours dans l'exercice de son travail et lui donner tous les conseils appropriés afin que l'enfant s'épanouisse dans le respect de son intérêt. Les parents doivent entre autres l'encourager à

¹⁷⁹ C.c.Q., art. 156.

¹⁸⁰ Pierre LAURIN, « Liens de parent et conflits d'intérêts chez les élus municipaux » dans Développement récents en droit municipal (2020), Barreau du Québec.

¹⁸¹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, préc., note 132, par. 18.

¹⁸² *Id.*

exprimer son opinion en regard des décisions sur toute question qui le concerne et qui est liée à son emploi afin que son employeur puisse en tenir compte dans l'évaluation des intérêts en jeu.

Il importe par ailleurs de souligner que les parents demeurent titulaires de l'autorité parentale sur les aspects qui ne sont pas liés à l'emploi de l'enfant. Ils conservent ainsi les attributs de l'autorité parentale, à l'égard de leur enfant, en ce qui concerne la garde, la surveillance et l'éducation¹⁸³, et ce, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de la majorité¹⁸⁴. Les devoirs et responsabilités exposés plus haut en matière d'éducation trouvent donc application, dont ceux concernant l'obligation de fréquentation scolaire jusqu'à 16 ans. Il leur revient donc de prendre les moyens nécessaires pour que leur enfant concilie harmonieusement le temps consacré à ses études avec celui consacré à son travail. Ils doivent notamment veiller à ce que leur enfant puisse être présent en classe et qu'il consacre tout le temps nécessaire à ses tâches scolaires pour assurer sa réussite scolaire.

Plus largement, le Comité des droits de l'enfant insiste sur le rôle essentiel que les parents ont à jouer dans la promotion du bon développement de l'enfant et sa protection contre les accidents¹⁸⁵. En effet, les devoirs et responsabilités des parents au regard de la surveillance de l'enfant requièrent qu'ils agissent pour s'assurer qu'il se développe pleinement sur les plans physique, affectif, cognitif et social¹⁸⁶. À cet égard, ils doivent l'aider à trouver un juste équilibre entre le respect du développement de ses capacités et la protection appropriée qui doit lui être accordée dans son milieu de travail. Le Comité des droits de l'enfant explique qu'il faut pour ce faire « tenir compte de tout un éventail de facteurs qui ont des incidences sur la prise de décisions, notamment le niveau de risque encouru, les risques d'exploitation, la connaissance du développement des adolescents, la conscience du fait que les compétences et la compréhension ne se développent pas obligatoirement de la même manière et au même rythme dans tous les domaines, ainsi que la prise en considération de l'expérience et des capacités de chacun »¹⁸⁷. Les parents apparaissent certes les mieux placés pour guider leur

¹⁸³ C.c.Q., art. 599.

¹⁸⁴ C.c.Q., art. 598.

¹⁸⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24)*, préc., note 115, par. 67.

¹⁸⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre de droits de l'enfant pendant l'adolescence*, préc., note 8, par. 15.

¹⁸⁷ *Id.*, par. 20.

enfant dans le choix d'un travail qui comporte peu de risques pour sa santé physique et psychologique et sa sécurité.

Compte tenu de l'importance des devoirs et responsabilités des parents envers leur enfant de 14 ans et plus qui travaille, la Commission estime primordial de les sensibiliser sur leur rôle. Toujours dans l'objectif de la modification proposée à l'article 1 du projet de loi qui permettrait à la CNESST d'accorder une aide financière afin de soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation ou de formation en matière de normes du travail¹⁸⁸, la Commission considère que des outils devraient également leur être spécifiquement destinés de manière à les informer de leurs devoirs et responsabilités dans ce contexte spécifique. Des organismes dédiés à la persévérance scolaire ont produit de tels outils. Ceux-ci leur sont expressément dédiés et permettent aux parents de mieux accompagner leur enfant qui travaille¹⁸⁹.

Ainsi, en plus de ces contenus, ces outils devraient traiter des droits et recours reconnus à leur enfant en matière de travail, incluant ceux protégés par la Charte, et exposer les règles applicables compte tenu de son statut de personne majeure pour l'exercice des actes liés à son emploi.

Une attention particulière devrait être accordée au droit de l'enfant de participer dans la prise de décisions qui le concerne en lien avec son emploi. À ce sujet, mentionnons que le Comité insiste sur l'importance pour les adultes de connaître et comprendre le droit des adolescents à la participation pour que ceux-ci puissent jouir de ce droit¹⁹⁰. Il encourage ainsi « les États à investir dans des actions de formation et de sensibilisation, en particulier à l'intention des parents et des pourvoyeurs de soins, des professionnels qui travaillent avec et pour les adolescents, des responsables politiques et des décideurs. Il convient d'aider les adultes à acquérir la capacité de jouer le rôle de mentors et de facilitateurs afin que les adolescents puissent être davantage responsables de leur propre vie et de celle des personnes qui les entourent »¹⁹¹.

¹⁸⁸ Projet de loi n° 19, art. 1, modifiant l'article 39 de la *Loi sur les normes du travail*.

¹⁸⁹ Voir notamment : RÉSEAU RÉUSSITE MONTRÉAL, préc., note 169.

¹⁹⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre de droits de l'enfant pendant l'adolescence*, préc., note 8, par. 25.

¹⁹¹ *Id.*

Par ailleurs, ces outils devraient exposer les risques associés au fait de travailler un nombre élevé d'heures quotidiennement et hebdomadairement, notamment ceux qui concernent la santé physique et psychologique de leur enfant ainsi que sa réussite scolaire. Ils devraient également aborder les risques relatifs à la santé et à la sécurité des enfants en milieux du travail, notamment les risques psychosociaux, comme le harcèlement.

Aussi, les outils devraient être conçus de manière à tenir compte des différentes réalités vécues par les parents, telles qu'exposées plus haut.

Ici également, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Famille qui a, faut-il le rappeler, entre autres pour responsabilité d'aider les familles à créer des conditions favorables au développement des enfants¹⁹².

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande au ministère du Travail d'élaborer des outils d'information et de sensibilisation destinés spécifiquement aux parents sur les devoirs et responsabilités qui leur incombent à l'égard de leur enfant de 14 ans et plus qui travaille. Ces outils devraient également traiter des droits et recours reconnus à leur enfant qui travaille, incluant ceux protégés par la Charte, et exposer les règles applicables considérant le statut de personne majeure qui lui est reconnu.

De plus, ils devraient être conçus de manière à tenir compte des différentes réalités vécues par les parents. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Famille.

La reconnaissance de la capacité juridique de l'enfant de 14 ans et plus qui travaille en droit québécois ne peut être véritable que si celui-ci connaît ses droits et recours. En plus du soutien et des conseils qu'il doit recevoir de ses parents, l'État doit prendre tous les moyens pour lui assurer la réalisation complète de ses droits et lui garantir la protection adéquate en cas d'atteinte à ceux-ci. Cela est d'autant plus important que celui-ci peut agir seul en justice¹⁹³. Par exemple, le mineur peut intenter un recours en recouvrement de salaire puisqu'il s'agit d'un acte relatif à son emploi.

¹⁹² *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, préc., note 137, art. 3.

¹⁹³ C.c.Q., art. 159.

Comme le Comité des droits de l'enfant l'explique :

« Le statut spécial des enfants et leur dépendance font qu'ils ont beaucoup de mal à se prévaloir des recours disponibles en cas de violation de leurs droits. En conséquence, les États doivent veiller tout particulièrement à ce que les enfants et leurs représentants disposent de mécanismes efficaces adaptés aux besoins de l'enfant. Il convient notamment de veiller à ce que les enfants obtiennent des informations et des conseils adaptés à leur situation, à ce que leur cause soit défendue ou à ce qu'ils soient aidés à la défendre eux-mêmes et à ce qu'ils aient accès à des mécanismes indépendants d'examen de plaintes et aux tribunaux en bénéficiant de toute l'assistance dont ils ont besoin, notamment sur le plan juridique. »

Ce faisant, une haute importance doit être accordée à la connaissance des droits par l'enfant âgé de 14 ans et plus. Les outils de sensibilisation actuellement disponibles, notamment sur le site web de la CNESST ou sur d'autres sites web d'associations, tel que celui du Réseau réussite Montréal, contiennent plusieurs informations précises sur les droits de ceux-ci en de ceux-ci en emploi¹⁹⁴. Encore une fois, en regard de la possibilité qui serait accordée à la CNESST d'accorder une aide financière afin de soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation ou de formation en matière de normes du travail¹⁹⁵, la Commission estime que des informations plus détaillées devraient leur être fournies sur les droits et recours qui lui sont reconnus en matière de travail, y compris le recours à la Commission s'il estime avoir été l'objet de discrimination ou de harcèlement au travail. Ils devraient traiter des obligations et responsabilités des employeurs à l'égard de l'enfant en plus de celles qui incombent à ses parents. Cela est nécessaire dans le contexte où les enfants de cet âge « se soustraient progressivement à la protection de la famille ou d'un autre milieu de protection, associé à leur relatif manque d'expérience et de pouvoir, peut les rendre vulnérables à des violations de leurs droits »¹⁹⁶.

Leur droit d'être entendu devrait être explicitement énoncé dans tout contenu de sensibilisation qui porte sur leurs droits. En effet, en leur garantissant « le droit d'être entendu, de dénoncer

¹⁹⁴ Voir notamment : COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, préc., note 176; « Je concilie », l'outil réalisé par les instances régionales de concertation sur la persévérance scolaire et la réussite éducative : https://jeconcilie.com/packages/ecobes_cet/misc/GuideCET_Final_23Nov2015.pdf; Les pages dédiées à la conciliation études-travail des conseils régionaux de prévention de l'abandon scolaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean : <https://crepas.qc.ca/jeunes/ma-perseverance/> et de Lanaudière : <https://www.crevalle.org/famille/>.

¹⁹⁵ Projet de loi n° 19, art. 1, modifiant l'article 39 de la *Loi sur les normes du travail*.

¹⁹⁶ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 20 (2016)* sur la mise en œuvre de droits de l'enfant pendant l'adolescence, note 8, par. 19.

des violations de leurs droits et de demander réparation, on leur donne les moyens d'agir progressivement en faveur de leur propre protection »¹⁹⁷.

Le Comité souligne que le droit d'assumer un degré croissant de responsabilité n'exonère pas les États de leur obligation de garantir une protection. Il précise que la protection sera d'autant plus efficace que les adolescents seront associés à l'identification des risques potentiels et à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes destinés à atténuer ces risques.

Les enfants âgés de 14 ans et plus doivent bien comprendre les risques associés au fait de travailler un nombre élevé d'heures quotidiennement et hebdomadairement ainsi que ceux auxquels ils peuvent être exposés sur le plan de la santé et de la sécurité dans les milieux du travail, notamment les risques psychosociaux, comme le harcèlement.

Ces outils de sensibilisation doivent également être adaptés à leur âge et tenir compte des réalités spécifiques à certains d'entre eux. Puis, ils doivent être accessibles. Une large diffusion par le ministère du Travail serait ainsi nécessaire. La collaboration du ministère de l'Éducation, du réseau scolaire québécois ainsi que du milieu communautaire, apparaît incontournable afin de joindre le plus grand nombre d'enfants possible qui sont en âge de fréquentation scolaire.

RECOMMANDATION 13

La Commission recommande au ministère du Travail de prendre les moyens pour sensibiliser les enfants âgés de 14 ans et plus relativement aux droits et recours qui leur sont reconnus en matière de travail ainsi qu'aux obligations et responsabilités qui incombent aux employeurs envers ceux-ci ainsi que celles de ses parents envers lui.

De plus, ils devraient être conçus de manière à ce que le contenu soit adapté à leur âge et qu'il tienne compte de leurs différentes réalités. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de l'Éducation.

Enfin, dans une approche holistique en matière de promotion et de défense des droits des enfants qui travaillent ou envisagent de le faire, et ce, peu importe leur âge, la Commission juge essentiel de porter à l'attention du législateur la nécessité d'intensifier la sensibilisation des employeurs aux droits des enfants et aux obligations qu'ils ont envers eux.

¹⁹⁷ *Id.*

En effet, le Comité des droits de l'enfant recommande aux États de mettre en place des mesures d'éducation, de formation et de sensibilisation aux dispositions de la CRDE à l'intention des entreprises « afin d'insister sur le fait que l'enfant doit être reconnu comme titulaire de droits, d'encourager le respect effectif de toutes les dispositions de la Convention et de contester et d'éliminer les attitudes discriminatoires à l'égard de tous les enfants, en particulier des enfants vulnérables et défavorisés »¹⁹⁸.

Ils doivent de même être informés des devoirs et responsabilités qui incombent aux parents à l'égard de leur enfant. De fait, sans une compréhension commune de la part des principales parties concernées par le travail des enfants, les mesures proposées par le projet de loi visant à renforcer l'encadrement du travail des enfants risquent de ne pas trouver leur plein effet.

RECOMMANDATION 14

La Commission recommande au ministère du Travail de prendre les moyens pour sensibiliser les employeurs aux droits des enfants et aux obligations et responsabilités qu'ils ont envers eux. Ils doivent également connaître les devoirs et responsabilités qui incombent aux parents à l'égard de leur enfant.

De plus, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail en collaboration avec la CNESST.

CONCLUSION

La Commission a procédé à l'analyse du projet de loi n° 19. À titre de défenseur des droits de l'enfant, elle accueille très favorablement l'encadrement du travail des enfants qui y est proposé. Il s'agit d'une avancée significative pour que ceux-ci puissent bénéficier, à titre individuel et en tant que groupe, de la pleine protection de leurs droits, notamment le respect de leur intégrité et de leur sûreté ainsi que leur droit à l'instruction publique gratuite, qui sont protégés par la Charte.

La Commission appuie sans réserve la volonté du législateur de mettre de l'avant des mesures fermes en matière de droit du travail dont l'adoption prémunirait les enfants contre les rapports

¹⁹⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale no 16 (2013) sur les obligations des États concernant Les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant*, préc., note 8, par. 74.

de forces inégaux dans lesquels ils pourraient se trouver, une fois sur le marché de l'emploi. Ceux-ci ne doivent en aucun cas être ceux qui subissent les contrecoups de la pénurie de main-d'œuvre qui sévit actuellement dans l'ensemble du Québec. La sauvegarde de leur santé physique et psychologique, ainsi que leur persévérance et leur réussite scolaires sont des déterminants nécessaires au plein épanouissement de l'enfant. La protection de leurs droits et de leur intérêt doit être la finalité recherchée dans le présent exercice visant à renforcer le cadre législatif relatif au travail des enfants.

Tout en adhérant pleinement aux objectifs qui sont visés par le législateur, la Commission a estimé nécessaire d'attirer son attention sur certains éléments essentiels qui, en plus de ceux déjà prévus dans le projet de loi, devraient s'y trouver afin de garantir le plein respect des droits des enfants qui travaillent. À cette fin, elle expose dans ce mémoire les lacunes qu'elle identifie dans celui-ci.

Au sujet de l'interdiction à un employeur de faire effectuer un travail par un enfant âgé de moins de 14 ans, la Commission insiste sur l'importance de baliser l'exercice du pouvoir qui serait accordé au gouvernement de déterminer les exceptions qui permettraient de déroger à cette règle. Celles-ci doivent demeurer les plus restreintes possibles. Afin que l'intérêt de l'enfant soit la considération primordiale sur tout autre intérêt qui pourrait être mis de l'avant, et conformément aux prescriptions du droit québécois et du droit international, la Commission formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de modifier l'article 2 du projet de loi qui viendrait remplacer l'article 84.3 de la *Loi sur les normes du travail* afin de prévoir que le gouvernement doit, aux fins de la détermination par règlement des cas et des conditions dérogatoires à l'interdiction à un employeur de faire effectuer un travail par un enfant de moins de 14 ans, prendre en considération l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, la Commission tient à souligner l'importance que soit mesurée l'ampleur du travail exercé par les enfants qui se trouvent dans l'une des situations qui feraient l'objet d'une exception prévue au *Règlement sur les normes du travail* que le projet de loi propose d'ajouter. À l'heure actuelle, il n'existe malheureusement pas de données qui soient colligées à grande échelle sur le travail des enfants qui ont moins de 15 ans, notamment de ceux qui sont protégés par la Charte, en raison de caractéristiques qui leur sont spécifiques. Pour cette raison, la Commission formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier le projet de loi afin de prévoir l'obligation pour le ministre du Travail de colliger des données sur le travail des enfants de moins de 14 ans et de les rendre publiques, sur une base régulière. Les données recueillies par le ministre du Travail devraient être désagrégées en tenant compte de caractéristiques pouvant être associées à des motifs interdits de discrimination prévus à la Charte, notamment le sexe, la « race », l'origine ethnique ou nationale et le handicap des enfants, ainsi que la condition sociale des parents.

Au regard du nombre d'heures qui pourraient être travaillées hebdomadairement par les enfants qui sont assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire, la Commission documente dans le présent mémoire les impacts que peuvent avoir la conciliation travail-études sur la santé physique et psychologique de l'enfant ainsi que sur sa réussite scolaire et son développement global, lorsque celui-ci est appelé à travailler plus de dix heures par semaine. Son analyse de ces impacts l'amène à juger que la limite du nombre d'heures qu'il serait permis à un enfant de travailler hebdomadairement, alors qu'il est soumis à l'obligation de fréquentation scolaire, est trop élevée. Par conséquent, elle recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande au législateur de revoir à la baisse le nombre d'heures total pouvant être travaillées hebdomadairement prévu à l'article 3 du projet de loi qui modifie l'article 84.4 de la *Loi sur les normes du travail*.

À défaut d'abaisser ce nombre pour l'ensemble des enfants en âge de fréquentation scolaire, la Commission propose de réduire le nombre d'heures qu'il serait permis de travailler hebdomadairement pour ceux qui sont âgés de moins de 14 ans.

Afin de favoriser le droit à l'instruction publique des enfants qui travaillent, et de lutter efficacement contre le désengagement et le décrochage scolaire, la Commission estime par ailleurs essentiel que des données sur le travail des enfants qui sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire soient colligées par le ministre du Travail, puis transmises au ministre de l'Éducation, afin que ce dernier puisse mesurer l'impact du travail sur la persévérance et la réussite scolaires des enfants qui sont sous sa responsabilité. À cet effet, elle énonce la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 19 afin que le ministre du Travail soit tenu de colliger, sur une base régulière, des données sur le travail des enfants soumis à l'obligation de fréquentation scolaire et, plus

particulièrement, de ceux qui font partie de groupes qui sont protégés par la Charte, notamment les enfants autochtones, les enfants en situation de handicap, les enfants racisés, les enfants immigrants de première génération ou ceux provenant de familles à faible revenu. Le ministre devrait, par ailleurs, être tenu de transmettre ces données au ministre de l'Éducation afin que ce dernier puisse être en mesure d'évaluer l'impact du travail sur la persévérance et la réussite scolaires des enfants qui sont sous sa responsabilité.

D'autre part, la Commission considère que si la limite proposée de 10 heures de travail durant les jours de classe semble, à première vue, raisonnable pour favoriser la réussite scolaire des enfants, elle n'empêche cependant pas l'employeur de regrouper ces heures de telle manière qu'elles pourraient avoir un impact sur l'assiduité scolaire de ces derniers. Considérant l'impact qu'un trop grand nombre d'heures consacrées à l'exercice d'un travail rémunéré lors d'une même journée de classe peut avoir sur l'exercice du droit à l'éducation et sur la réussite scolaire des enfants, tout en rappelant que la CRDE, à laquelle s'est déclarée lié le Québec, exige des États parties qu'ils prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail de ceux-ci, la Commission fait la recommandation suivante au législateur :

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande de modifier le projet de loi de manière à ce que la *Loi sur les normes du travail* prévoit une limite du nombre d'heures qui peuvent être travaillées quotidiennement par les enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire, lors des journées de classe.

La Commission s'inquiète, par ailleurs, que le projet de loi ne prévoie aucune obligation de l'employeur afin que celui-ci module l'horaire de travail de l'enfant pour qu'il tienne compte, lorsque cela s'avère nécessaire, du rythme de la vie scolaire et de certaines exigences qui y sont associées, notamment celles qui sont en lien avec les activités suivantes : périodes d'examen ou d'évaluations ministérielles, réalisation de travaux plus substantiels en fin d'étapes, sorties éducatives, préparation et participation à des spectacles de fin d'année, réalisation d'activités en lien avec des projets pédagogiques particuliers, périodes d'entraînement et participation à des compétitions sportives, participation à des activités scientifiques, création et tenue de spectacles, réalisation d'heures de bénévolat, etc.

Considérant que ces activités sont essentielles à l'engagement des enfants dans leurs parcours scolaires et qu'elles sont par ailleurs étroitement associées à l'évaluation de leurs apprentissages qui est une composante essentielle du droit à l'instruction publique gratuite protégé par la Charte, la Commission recommande :

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande de modifier le projet de loi afin de prévoir dans la *Loi sur les normes du travail* des modalités pour permettre aux enfants qui travaillent de demander à leur employeur d'ajuster leur horaire et leurs tâches de travail en fonction de leurs activités scolaires et parascolaires. Ces modalités devraient être accompagnées d'une obligation de l'employeur d'élaborer l'horaire de l'enfant qui lui en fait la demande pour tenir compte de ses exigences liées aux activités scolaires.

La Commission applaudit les propositions législatives à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* en matière de prévention de la santé et de la sécurité, qui constitueraient de véritables moyens d'agir concrètement pour enrayer les atteintes aux droits des enfants qui travaillent, notamment le droit à l'intégrité et à la sûreté de sa personne, protégé par la Charte. Elle s'interroge cependant au sujet de l'âge de 16 ans et moins qui est fixé par le projet de loi à cet égard. Cette limite d'âge aurait pour effet d'exclure les enfants de 17 ans du mécanisme de prévention en milieu de travail. Ainsi, afin de leur assurer la pleine protection de leur droit en matière de santé et sécurité, la Commission recommande :

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande au législateur de modifier les articles 7 à 11 du projet de loi concernant les dispositions de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui visent la prévention des risques pouvant affecter la santé des travailleurs pour substituer l'âge de 16 ans et moins par celui de moins de 18 ans.

La Commission s'inquiète ensuite du fait que l'obligation de l'employeur d'élaborer et de mettre en application un programme de prévention n'existerait que lorsqu'un établissement grouperait 20 travailleurs et plus, et ce, peu importe son secteur d'activité dans le contexte où 85,4 % des entreprises québécoises comptent moins de 20 employés. Elle croit que cela pourrait amoindrir la portée des mesures de prévention destinées aux enfants que souhaite instaurer le législateur avec ce projet de loi.

Insistant sur l'importance de prendre tous les moyens pour éliminer, à court terme et dans tous les types d'établissements, les risques pour la santé et la sécurité présents dans les milieux de travail pour les enfants, la Commission recommande :

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande au ministre du Travail de prendre tous les moyens pour soutenir et sensibiliser les employeurs dans la mise en place des mécanismes de prévention pour éliminer à court terme et dans tous les types

d'établissements, les risques pour la santé et la sécurité des enfants présents dans les milieux de travail. L'accompagnement des employeurs dans l'identification et l'évaluation des risques pouvant affecter particulièrement la santé et la sécurité des travailleurs qui sont âgés de moins de 18 ans, lors de l'élaboration du plan d'action qu'ils devront mettre en place, devrait nécessairement être visé par ces moyens.

La Commission estime que sans la collaboration et la concertation des principaux acteurs ministériels qui œuvrent auprès des enfants et de leurs familles, la promotion et le respect des droits et de l'intérêt des enfants qui travaillent ne peuvent être pleinement assurés. L'État québécois doit assumer un leadership fort et exemplaire, et mobiliser toutes les ressources pertinentes dont il dispose pour y parvenir. La Commission considère que c'est la somme des interventions des ministères et organismes publics concernés qui est garante du plein respect des droits de l'enfant. Pour cette raison, elle émet la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande au gouvernement de mettre en place un mécanisme formel et permanent à travers lequel les différents acteurs ministériels concernés par le travail des enfants pourraient coordonner leurs actions. Cela leur permettrait d'intervenir de façon complémentaire à la réalisation des droits qui leur sont reconnus, notamment ceux qui sont protégés par la Charte, et d'assurer le respect intégral de leur intérêt.

Enfin, la Commission met de l'avant le rôle spécifique qu'ont les parents envers leur enfant lorsque celui-ci travaille ou envisage de le faire. En tenant compte des propositions du projet de loi, elle expose leurs devoirs et responsabilités en regard des enfants âgés de moins de 14 ans et de ceux âgés de 14 ans et plus. Elle fait ressortir l'obligation de l'État de leur apporter le soutien nécessaire pour accomplir leurs devoirs et responsabilités envers leur enfant, notamment ceux qui présentent des caractéristiques particulières.

La Commission expose ensuite les obligations de l'État en matière de promotion des droits à l'endroit de l'enfant qui travaille ou qui envisage de le faire. Celui-ci doit connaître les droits qui lui sont reconnus en matière de travail, notamment par la Charte, et être en mesure de comprendre les implications que le travail peut avoir sur les autres sphères de sa vie.

Puis, la Commission porte à l'attention du législateur la nécessité d'intensifier la sensibilisation des employeurs aux droits des enfants et aux obligations qu'ils ont envers eux. Ils doivent de même être informés des devoirs et responsabilités qui incombent aux parents à l'égard de leur enfant.

Elle formule en ce sens cinq recommandations qui visent à renforcer le soutien actuel des parents par l'État dans l'exercice de leur rôle de même que la sensibilisation des enfants qui travaillent ou envisagent de le faire aux droits qui leur sont reconnus.

RECOMMANDATION 10

La Commission recommande au ministère du Travail d'élaborer des outils d'information et de sensibilisation détaillés destinés aux parents sur les droits reconnus aux enfants qui travaillent. Ces outils devraient de même traiter des obligations et responsabilités des employeurs à l'égard de ces derniers ainsi que celles qui incombent aux parents.

De plus, ils devraient être conçus de manière à tenir compte des différentes réalités vécues par les parents. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Famille.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande au ministère du Travail d'élaborer des outils d'information et de sensibilisation destinés spécifiquement aux enfants âgés de moins de 14 ans sur les droits qui leur sont reconnus en matière de travail. Ces outils devraient de même traiter des obligations et responsabilités des employeurs à leur égard ainsi que celles qui incombent à leurs parents. Les recours en cas de non-respect de ces obligations et responsabilités devraient également y figurer, y compris le recours à la Commission lorsqu'un enfant allègue avoir été l'objet de discrimination ou de harcèlement au travail.

De plus, ils devraient être conçus de manière à ce que le contenu soit adapté à leur âge et qu'il tienne compte de leurs différentes réalités. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de l'Éducation.

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande au ministère du Travail d'élaborer des outils d'information et de sensibilisation destinés spécifiquement aux parents sur les devoirs et responsabilités qui leur incombent à l'égard de leur enfant de 14 ans et plus qui travaille. Ces outils devraient également traiter des droits et recours reconnus à leur enfant qui travaille, incluant ceux protégés par la Charte, et exposer les règles applicables considérant le statut de personne majeure qui lui est reconnu.

De plus, ils devraient être conçus de manière à tenir compte des différentes réalités vécues par les parents. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Famille.

RECOMMANDATION 13

La Commission recommande au ministère du Travail de prendre les moyens pour sensibiliser les enfants âgés de 14 ans et plus relativement aux droits et recours qui leur sont reconnus en matière de travail ainsi qu'aux obligations et responsabilités qui incombent aux employeurs envers ceux-ci ainsi que celles de ses parents envers lui.

De plus, ils devraient être conçus de manière à ce que le contenu soit adapté à leur âge et qu'il tienne compte de leurs différentes réalités. Puis, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de l'Éducation.

RECOMMANDATION 14

La Commission recommande au ministère du Travail de prendre les moyens pour sensibiliser les employeurs aux droits des enfants et aux obligations et responsabilités qu'ils ont envers eux. Ils doivent également connaître les devoirs et responsabilités qui incombent aux parents à l'égard de leur enfant.

De plus, ces outils devraient être facilement accessibles et diffusés largement par le ministère du Travail en collaboration avec la CNESST.

En tant que principal organisme public voué à la promotion et à la défense des droits de l'enfant au Québec, la Commission est d'avis que le projet de loi n° 19 constitue une avancée très importante qui permettrait au Québec de s'acquitter de ses engagements internationaux, dont ceux qu'il a pris en adhérant à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, il y a bientôt près de trente ans. La Commission demeure, par ailleurs, convaincue qu'en donnant suite aux recommandations qu'elle formule dans ce mémoire, le législateur québécois enverrait un très fort message quant à sa volonté de parvenir à la réalisation effective des droits des enfants qui travaillent, notamment ceux qui sont consacrés par la Charte.