



Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse

Québec

ASSEMBLÉE NATIONALE
REÇU

CAS - 88 R
C.G. - ÉGALITÉ
FEMMES ET HOMMES

Bureau du président

5 JAN -5 -8 :07

**DÉPÔT
SEULEMENT**

Le 20 décembre 2004

Madame Denise Lamontagne, avocate
Secrétaire de la Commission des affaires sociales
Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.34
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Avis de consultation générale sur le document intitulé « Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes »

Madame,

Les membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ont pris connaissance de l'Avis de consultation générale sur le document intitulé « Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes ».

À la 500^e séance de la Commission, tenue le 10 décembre dernier, les membres ont résolu de faire part des observations suivantes aux membres de la Commission des affaires sociales.

Quant aux orientations et axes d'intervention mis de l'avant dans la Partie II du document du Conseil du statut de la femme, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse note avec intérêt et satisfaction que plusieurs correspondent à ceux qu'elle-même met de l'avant dans ses interventions fondées sur la *Charte des droits et libertés de la personne*, en particulier : la lutte aux stéréotypes sexuels; l'exercice du rôle parental dans une perspective égalitaire; la correction des inégalités socioéconomiques entre hommes et femmes; l'accès des femmes à une formation professionnelle diversifiée; l'adaptation de la protection sociale aux nouvelles formes de travail; les responsabilités de l'État auprès des parents et des proches aidants; l'élimination de la violence et des atteintes à la

dignité ou à l'intégrité, notamment la violence conjugale, les abus contre les personnes âgées et les mutilations génitales; et la participation des femmes à l'exercice du pouvoir, entre autres par un accès égal à l'administration gouvernementale. La perspective qui sous-tend ces diverses interventions est explicitée dans une étude réalisée par la Commission dans le cadre du bilan des 25 ans de la Charte, et dont vous trouverez ci-joint des exemplaires à l'intention des membres de la Commission des affaires sociales.

En ce qui a trait aux stratégies privilégiées (Partie I), la Commission prend acte de la proposition du Conseil de miser sur une approche à la fois transversale, spécifique et sociétale. L'approche transversale se confond en quelque sorte avec la mission de la Commission dans le cadre de ses interventions régulières découlant de l'application de la Charte et des principes qui la régissent : s'assurer que lois et politiques sont conformes au principe d'égalité (entre les sexes). L'approche spécifique inspire plusieurs interventions de la Commission mentionnées au paragraphe précédent, et la Commission note qu'elle sous-tend également, à ce jour, l'action du Conseil du statut de la femme. Ces deux approches demeureront nécessaires et, sans pour autant nier la pertinence de l'approche sociétale qui est également proposée, devront continuer de sous-tendre le « nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes » dont il est question.

En prévision de la consultation devant débiter le 25 janvier, je vous serais reconnaissant de bien vouloir retransmettre les observations qui précèdent aux membres de la Commission des affaires sociales.

Recevez, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.


Pierre Marois

/cl

p. j. « Le droit à l'égalité : des progrès remarquables, des inégalités persistantes », étude réalisée dans le cadre du Bilan des 25 ans de la Charte des droits et libertés de la personne (25 exemplaires)

DÉPÔT SEULEMENT

CAS - 88M
C.G. - ÉGALITÉ
FEMMES ET HOMMES

Après 25 ans
La Charte québécoise des droits et libertés

▪ Étude n° 2

LE DROIT À L'ÉGALITÉ : DES PROGRÈS REMARQUABLES, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES

Muriel Garon, Ph.D., coordonnatrice de la recherche sociale
M^e Pierre Bosset, LL.M., M.Phil., directeur
(Direction de la recherche et de la planification, CDPDJ)

Les auteurs s'expriment à titre personnel.

TABLE DES MATIÈRES

LE DROIT À L'ÉGALITÉ : DES PROGRÈS REMARQUABLES, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES	61
□ La notion d'égalité.....	61
□ Le champ de l'action : la lutte pour l'égalité.....	62
□ L'égalité et les inégalités selon la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	65
□ La mise en œuvre du droit à l'égalité depuis 1975 et les défis actuels.....	71
 1 LA LUTTE DES FEMMES ET LES MOTIFS « SEXE » ET « GROSSESSE »	72
1.1 Le point de départ	73
1.2 Les contributions de la Charte à la progression de l'égalité des sexes	74
1.2.1 Transformer les mentalités	74
1.2.2 Transformer le marché du travail : assurer l'égalité de traitement.....	75
1.2.3 Transformer le marché du travail : favoriser l'égalité d'accès.....	82
1.3 Les défis actuels pour les femmes	84
 2 LE MOTIF HANDICAP ET LES PERSONNES HANDICAPÉES.....	88
2.1 Le point de départ	89
2.2 Les contributions de la Charte à la progression de l'égalité des personnes handicapées	90
2.2.1 Les problèmes de définition	90
2.2.2 L'accommodement raisonnable	91
2.2.3 L'accès au transport public.....	92
2.2.4 L'accès à l'éducation.....	94
2.2.5 L'accès au travail.....	96
2.2.6 L'accès à d'autres services publics	97
2.3 Les défis actuels pour les personnes handicapées	98
 3 LES MOTIFS RACE, COULEUR, ORIGINE ETHNIQUE OU NATIONALE : LES AUTOCHTONES.....	99
3.1 Le point de départ	100
3.2 Les interventions relatives au droit à l'égalité des Autochtones	102
3.2.1 Des droits collectifs fondés sur l'égalité	102
3.2.2 Des droits individuels fondés sur l'égalité	103
3.3 Les défis actuels.....	106

4	LES COMMUNAUTÉS DE DIVERSES ORIGINES ET LES MOTIFS RACE, COULEUR, ORIGINE ETHNIQUE OU NATIONALE	111
4.1	Le point de départ	111
4.2	Les contributions de la Charte à la progression du droit à l'égalité pour les Québécois de toutes origines	112
4.2.1	L'éducation, l'information, la coopération	113
4.2.2	Le traitement des plaintes et la preuve de discrimination	116
4.2.3	Les grandes enquêtes	118
4.2.4	Les programmes d'accès à l'égalité en emploi	121
4.3	Les défis actuels	122
5	LES GAIS ET LESBIENNES	125
5.1	Le point de départ	126
5.2	Les contributions de la Charte à la progression du droit à l'égalité pour les personnes homosexuelles	126
5.3	Les défis actuels pour les gais et lesbiennes	129
6	LES AUTRES MOTIFS DE LA CHARTE	131
6.1	L'âge	132
6.2	La condition sociale	138
6.3	L'état civil	141
6.4	Les antécédents judiciaires	142
6.5	La langue	145
6.6	La religion	147
6.7	Les convictions politiques	152
7	POUR CONCLURE	154

LE DROIT À L'ÉGALITÉ : DES PROGRÈS REMARQUABLES, DES INÉGALITÉS PERSISTANTES

Le mouvement qui a été à l'origine de l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne* était porteur d'une importante quête d'égalité. La place accordée à cette quête dans les 25 années qui ont suivi la mise en place de la Charte a été considérable. La mise en forme d'un tel projet n'allait toutefois pas de soi. Dans l'absolu, l'idée d'égalité est une utopie, un objectif toujours fuyant, pouvant prendre des voies nombreuses et diverses, satisfaire les attentes des uns, décevoir les autres. Aussi, cette utopie a-t-elle pris une grande variété de formes tant sur le plan théorique que sur le plan de la pratique.

□ La notion d'égalité

Historiquement, l'égalité s'est d'abord exprimée, au regard de la sphère des droits et libertés, par l'idée universaliste et abstraite d'une nature commune à tous les individus, entraînant une égalité des droits de chacun. C'est cette notion universaliste et abstraite qui figure dans l'article premier de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789. L'individu abstrait auquel elle se réfère se situe hors de tout contexte historique, social ou politique.

La mise en œuvre de cette vision *formelle* de l'égalité a toutefois, progressivement, mis au jour une faille importante de la théorie sur laquelle elle se fonde, à savoir sa présomption voulant qu'on puisse appliquer un modèle d'égalité de traitement des individus à une société marquée par des inégalités profondes et, ce faisant, atteindre l'égalité¹. Cette mise en question a ouvert la porte à un processus de *matérialisation* de la notion d'égalité, au développement du concept d'égalité substantive, axée sur la prise en compte des contextes et déterminants sociaux et historiques concrets.

¹ Colleen SHEPPARD, *Study Paper on Litigating the Relationship between Equity and Equality*, Ontario Law Reform Commission, p. 4.

Mais là encore, une multitude de questions se posaient : l'égalité doit-elle être absolue ou relative? L'égalité poursuivie est-elle celle d'individus ou de groupes d'individus? Quels individus et quels groupes sont visés? S'agit-il d'une égalité des droits, d'une égalité des chances ou des moyens, ou d'une égalité des résultats? Dans cette poursuite d'une égalité de résultats, jusqu'où pourra aller la prise en considération des différences et visera-t-on ou non à préserver ces différences?

Autant de conceptions différentes de l'égalité, autant de réponses.

Dans une vaste étude réalisée en 1990 sur la signification de la notion d'égalité dans les écrits du XX^e siècle, la philosophe Louise Marcil-Lacoste recensait pas moins de 140 façons de définir l'égalité²! Pourtant, observait-elle, cette profusion sémantique n'est généralement pas reconnue comme telle. Pour plusieurs penseurs, l'égalité apparaît tantôt comme une évidence, tantôt comme une notion univoque ne posant plus guère que des problèmes d'application³.

□ Le champ de l'action : la lutte pour l'égalité

Les choses ne sont pas aussi simples. En effet, dès qu'il s'agit de traduire la notion d'égalité dans la réalité, une tension entre deux logiques vient semer l'ambiguïté et multiplier les obstacles. Une première logique, qu'on peut qualifier de « libérale », cherche à préserver l'autonomie de l'individu pour lui permettre de poursuivre librement ses activités; elle se satisfait généralement d'une approche d'égalité des chances. Une deuxième logique, dite « sociale », reconnaît l'existence de déséquilibres socio-économiques historiquement constitués entre les citoyens; elle vise à mettre en place des mesures destinées à en atténuer les effets.

² Plus de 5 000 textes où la notion d'égalité apparaît de façon soit tacite soit explicite (dans 800 textes où l'on cherche explicitement à définir le terme) sont analysés. Louise MARCIL-LACOSTE, « Cent quarante manières d'être égaux », *Philosophiques*, vol. XI, avril 1984.

³ Louise MARCIL-LACOSTE, « Les avatars de l'égalité dans la réflexion contemporaine », *Cahiers de Recherche Éthique*, n° 18, 1994, p. 10.

À cette tension, s'en superpose une deuxième, multiforme aussi : celle de l'égalité dans l'uniformité ou de l'égalité dans la différence. Cette question n'a cessé de hanter l'action. Les orientations et stratégies entourant la notion de différence, tant sous la forme de « la richesse de la différence » que sous celle du « droit à la différence », occupent une place particulière dans le champ de la lutte pour l'égalité. Mais elles revêtent des sens différents selon les choix idéologiques.

On constate ainsi comment les soucis humanistes visant la préservation des différences⁴ ont été récupérés pour légitimer les privilèges, les agressions, le rejet de l'autre hors de la communauté et, à la limite, de l'humanité⁵. Le « *separate but equal* » endossé par le jugement *Plessy v. Ferguson* (1896) a justifié la ségrégation raciale aux États-Unis pendant un demi-siècle. Il a fallu attendre le jugement *Brown*, en 1953, pour que soit affirmé d'autorité le stigma d'infériorité nécessairement attaché au groupe qui se trouve séparé des lieux et du fonctionnement normal de la communauté⁶.

La récupération du discours sur la différence par les mouvements de droite et d'extrême droite racistes et sexistes demeure monnaie courante. Une variante récente apparue en France a justifié, sous prétexte de préservation de l'intégrité précieuse des différences, la mise à distance de tout groupe « autre » jugé présenter une menace pour l'intégrité du patrimoine génétique de l'« individu blanc français de race pure »⁷!

⁴ Tout le mouvement du relativisme culturel porté par l'anthropologie, avec à sa tête Claude Lévi-Strauss, a mis l'accent sur cette perte en créativité humaine qu'entraîne nécessairement l'homogénéisation des origines, des cultures et des milieux. Voir, entre autres, Claude LÉVI-STRAUSS, « Race et histoire », dans *Le racisme devant la science*, UNESCO, Paris, 1973, pp. 9-49.

⁵ Albert MEMMI, *Portrait du colonisé, précédé de Portrait du colonisateur*, Payot, Paris, 1973.

⁶ *Brown v. Board of Education of Topeka et al.*, 347 U.S. 493 (1953).

⁷ Ces dérives ont donné lieu à un important travail d'analyse des mécanismes de construction sociale et historique de la différence. Pourtant, celle-ci est souvent donnée comme une « essence », parfois de nature, parfois de culture, mais qui, dans les deux cas, est définie comme insurmontable. Dans le premier cas, on la juge inaltérable parce qu'innée. Dans le deuxième cas, même si elle est dite acquise, on la considère comme surdéterminante, la seule issue pouvant être l'assimilation... bien que l'on se réserve la possibilité de décréter certaines cultures « non assimilables ». Que les traits honnis puissent être le produit de l'oppression demeure hors du champ d'explication des modèles essentialistes. Voir, en particulier : Colette (... suite)

La question des avantages et inconvénients des deux options, celle qui prône l'identité commune des êtres humains par opposition à celle qui vise la reconnaissance et la valeur des différences, n'a ainsi trouvé de réponse absolue ni du point de vue théorique, ni du point de vue stratégique. C'est que le racisme et le sexisme les manient habilement au gré des batailles et que la différence, même définie comme une valeur, peut être utilisée comme une source d'infériorisation⁸. C'est ce que réussit le nouveau racisme, dit « civilisé », par opposition aux racismes « crus » et « explicites ».

L'égalité n'est donc pas un simple objectif idéaliste, il s'agit bien au contraire d'un champ de lutte idéologique particulièrement féroce. L'égalité met en péril les avantages. Sous sa forme la plus radicale, elle déstabilise tout ce qui est familier, place chacun face aux risques personnels que les transformations requises lui feraient courir : son statut, ses pouvoirs, ses biens matériels, ses habitudes. Même sous ses formes plus réduites ou partielles, les arguments contre tel ou tel objectif d'égalité ne manquent pas : on invoque la liberté des choix, le poids à porter par des personnes qui ne sont pas responsables des inégalités observées, ou plus prosaïquement les coûts.

Ces tensions ont marqué l'évolution de la lutte pour le droit à l'égalité au cours de ces 25 années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés de la personne*. De sa mise en œuvre on retiendra qu'elle a exigé des choix de cibles et des choix de moyens. Elle s'est fixé des défis certes, qui ont évolué avec le temps. Qui dit choix, dit limites à l'action : des pans de la réalité ont forcément été ignorés, ou remis à plus tard, ou poursuivis avec moins de vigueur.

On notera de plus un changement significatif du discours quand, une fois les choix effectués, la quête d'égalité se mute en objectifs d'action. Dès lors, on constatera que celui qui cherche l'égalité se tourne vers son image en creux, vers les inégalités observables à un moment donné.

GUILLAUMIN, *L'idéologie raciste. Genèse et langage actuel*, Mouton, Paris, 1972 et, du même auteur, « Caractères spécifiques de l'idéologie raciste » in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LIII, 1972, pp. 247-274. Voir aussi : Paula ROTHENBERG, « The Construction, Deconstruction and Reconstruction of Difference », in *Hypatia*, vol. 1 (printemps 1990).

⁸ Alberte LEDOYEN, *Le racisme – Des définitions aux solutions : un même paradoxe*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), février 1998.

L'atteinte de l'égalité se fonde toujours sur une connaissance appropriée des mécanismes qui entravent sa progression. Tâche complexe et toujours inachevée devant des obstacles en constante transformation. On ne s'étonnera donc pas que c'est essentiellement des *inégalités* qu'il sera question dans les pages qui suivent.

□ **L'égalité et les inégalités selon la *Charte des droits et libertés de la personne***

L'égalité

Quand la Charte est adoptée le 26 juin 1975, la notion d'égalité apparaît en filigrane, dès les premiers mots du préambule :

« Considérant que tout être humain possède des droits et libertés intrinsèques. »

« Tout être humain », cela signifie sans équivoque l'égalité dans la possession des droits et libertés intrinsèques. Le mot lui-même apparaît dès le deuxième considérant :

« Considérant que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ».

C'est l'article 10 qui établit le droit à l'égalité et lui donne sens et précision. Or, cet énoncé est immédiatement suivi de la définition de ce qui pourra constituer une brèche au principe qui vient d'être posé. L'énoncé du principe renvoie ainsi d'emblée à ce que nous avons appelé l'image en creux de l'égalité, la définition des inégalités interdites :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur ...

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

La définition de l'égalité débouche tout naturellement sur celle de la « discrimination ». C'est par là qu'est précisée la sphère d'intervention « pour l'égalité » visée par la Charte. Elle aura pour objet l'élimination des distinctions, exclusions et préférences face aux droits formulés : c'est par leur réduction que les succès ou les échecs de cette quête pour l'égalité pourront être mesurés.

Nous l'avons dit, l'application du principe de l'égalité ne peut être totale. L'extension de la sphère des distinctions, exclusions ou préférences qui constituent une brèche au principe de l'égalité et sont désormais interdites, ne l'est pas non plus. Un choix a été effectué quant aux cibles visées pour l'application du droit à l'égalité : la liste est définie, donc limitée. Il s'agit, au moment de l'adoption de la Charte, de la race, de la couleur, du sexe, de l'état civil, de la religion, des convictions politiques, de la langue, de l'origine ethnique ou nationale et de la condition sociale.

Cette liste n'est pas inattendue. Elle renvoie aux motifs inscrits dans les grands instruments internationaux alors en vigueur, mais elle se réfère aussi au contexte particulier du Québec et confirme, implicitement, le constat d'un fardeau qui entrave l'exercice du droit à l'égalité, dans cette société, pour les individus porteurs des marques retenues. L'interdiction de faire de la discrimination fondée sur ces motifs affirme le caractère inacceptable de cette situation.

Dans cette liste, on remarque toutefois de grands absents, des absents dont la Commission demande l'inclusion, dès son premier rapport annuel. Seront ainsi ajoutés, au fil des ans, une série de nouveaux motifs désormais reconnus comme sources de discrimination illicite : ce sont l'orientation sexuelle (1977), que la Charte québécoise sera la première parmi les législations canadiennes à inclure dans sa liste des motifs de discrimination illicite, le handicap (1979) et la grossesse (1982) que les tribunaux québécois n'avaient pas accepté d'assimiler au sexe. L'âge (1982) est aussi ajouté, avec des limites toutefois, celles prévues par la loi. L'interdiction de refuser d'embaucher, de congédier ou de pénaliser une personne dans le cadre de son emploi du seul fait qu'elle a été reconnue coupable ou s'est avouée coupable d'une infraction criminelle ou pénale, si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si cette personne a obtenu le pardon, fait également son apparition dans la Charte cette même année.

Enfin, un nouveau concept est introduit en 1982, celui du harcèlement fondé sur l'un des motifs visés par l'article 10⁹. Le harcèlement pouvait être considéré comme implicite à la notion de discrimination, mais les tribunaux hésitaient jusque-là à reconnaître sa réalité et ses effets discriminatoires.

L'interprétation des motifs de discrimination, dont la signification peut paraître au premier abord évidente, s'avère d'une grande complexité. Nous avons vu que la grossesse ne fut pas interprétée d'emblée comme une caractéristique intrinsèque au sexe. Plusieurs autres motifs donneront lieu à des années de controverse et d'interprétations fluctuantes de la part des tribunaux avant d'acquérir une certaine solidité. La condition sociale doit évidemment être située en tête de liste. Mais la notion de personne handicapée, puis de handicap donne également lieu à de nombreux va-et-vient. Les notions de convictions politiques et de religion demeurent sans doute encore floues aujourd'hui, ce qui est le cas également pour l'état civil, en raison, notamment de l'évolution des structures familiales.

On comprendra que les contestations de définitions n'ont en aucun cas été neutres : chaque fois, c'est la possibilité pour des groupes de personnes de faire valoir l'effet discriminatoire des marques dont elles sont porteuses, et donc l'extension du droit à l'égalité, qui est en question.

Mais si la liste des motifs interdits et leur définition ont constitué des enjeux de taille dans la définition du droit à l'égalité, la définition de la notion de discrimination elle-même a joué un rôle tout aussi central.

⁹ Un document d'interprétation de la notion de harcèlement sexuel avait été préparé par Marie MURPHY et Ghislaine PATRY-BUISSON au printemps 1981 sous le titre : *Le harcèlement fondé sur le sexe (ou « harcèlement sexuel ») et la Charte des droits et libertés de la personne*, Commission des droits de la personne (Service de la recherche et Service de l'éducation), 11 mai 1981.

Les définitions de la discrimination

À l'instar de la notion d'égalité, l'évolution de la notion de discrimination marquera le passage d'une logique *libérale*, imperméable aux conditions sociales, économiques et politiques de l'exercice des droits, à une logique *substantive* permettant de donner véritablement forme aux impératifs d'égalité inscrits dans la Charte. Et cette tendance se maintiendra malgré le retour de balancier favorisé par la montée de l'individualisme.

La définition de la discrimination s'est d'abord arrêtée aux exclusions ou distinctions les plus évidentes : refuser de louer un logement à un Noir, interdire l'accès à un restaurant à une personne aveugle accompagnée de son chien-guide, payer à une femme un salaire inférieur à celui d'un homme, pour un travail équivalent. Toutes ces formes de discrimination comportent des *disparités de traitement ouvertement et délibérément* (du point de vue de l'auteur de la discrimination) *fondées sur des critères de discrimination interdits*.

Cette insistance sur la recherche de la conscience discriminatoire laisse entendre que la discrimination doit toujours être considérée du point de vue de l'intention du discriminant. Cette perspective subjective montra vite ses limites, alors qu'étaient mises en évidence un ensemble de situations où des pratiques, bien qu'appliquées de façon identique, avaient pour effet d'exclure des groupes entiers à partir de critères illicites¹⁰. De toute évidence, la conception subjective ne permettait pas d'aller aussi loin que l'exigeait la défense de l'égalité réelle compromise par ces pratiques¹¹.

L'émergence d'une approche axée sur les *effets préjudiciables des conduites ou des pratiques*, plutôt que sur les motivations de leurs auteurs, permit de sortir progressivement du paradigme de

¹⁰ Pierre BOSSET, *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi – Aspects juridiques*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1989, pp. 16-18.

¹¹ William BLACK, « From Intent to Effect : New Standards in Human Rights », (1980) 1 *Canadian Human Rights Reporter*, C/1, C/2.

l'intention discriminatoire. Cette nouvelle façon de concevoir la discrimination¹², qui permet d'envisager les situations de façon plus objective, tient à une compréhension de la dynamique d'exclusion pouvant résulter de pratiques en elles-mêmes neutres, ne recelant aucune volonté ou conscience d'exclure. Par exemple, le recrutement par bouche-à-oreille peut exclure les groupes avec lesquels les membres d'un milieu donné ne sont pas en contact. D'autres formes de discrimination indirecte, comme celles découlant d'un horaire de travail trop rigide, exigent des correctifs particuliers afin d'éviter qu'elles aient un effet discriminatoire : il faut alors adapter la règle à la situation d'une personne ou d'une catégorie de personnes. La notion d'accommodement raisonnable¹³ entre alors en jeu.

Finalement, dernier stade de l'évolution de la notion de discrimination au cours du quart de siècle qui s'achève, une compréhension *systémique des interrelations entre diverses pratiques, décisions ou comportements* au sein des organismes, ainsi qu'entre ces pratiques et celles des diverses institutions sociales, a permis de dépasser l'opposition du conscient et de l'inconscient, du manifeste et du caché, du direct et de l'indirect¹⁴. Désormais reçue en droit¹⁵, cette perspective systémique montre que les pratiques de discrimination directe ou indirecte ne sont généralement que des maillons de chaînes autrement plus longues et complexes; que les pratiques discriminatoires se renforcent les unes les autres; et que les résultats cumulatifs dépassent les responsabilités pouvant être évaluées localement. Rompre la logique de cette

¹² *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536.

¹³ *Affaire Simpsons-Sears*, précitée; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525; *Large c. Stratford (Ville)*, [1995] 3 R.C.S. 733. (Voir : P. BOSSET, *Les aspects juridiques de l'accommodement raisonnable*, exposé dans le cadre d'une table ronde de l'Institut de recherche et de formation interculturelles de Québec, 16 novembre 1994.)

¹⁴ William BLACK, *Employment Equality : A Systemic Approach*, Human Rights Research and Education Center, University of Ottawa, novembre 1985; Hélène DAVID, *Femmes et emplois : le défi de l'égalité*, Presses de l'Université du Québec et Institut de recherche appliquée sur le travail, Montréal, 1986; Marie-Thérèse CHICHA-PONTBRIAND, *Discrimination systémique : Fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1989; Muriel GARON, « Pour une approche intégrée de la discrimination systémique : convergences et contributions des sciences sociales et du droit », dans *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 17, n° 1, 1986, p. 194-242.

¹⁵ *Action Travail des Femmes c. Canadien National*, [1987] 1 R.C.S. 1114.

discrimination systémique exige un redressement dont la force et l'étendue dépassent une perspective au cas par cas. En 1985, l'inscription dans la Charte de dispositions concernant les programmes d'accès à l'égalité s'inscrira dans ce cadre.

L'évolution de la conception de la discrimination¹⁶ suit donc le même trajet que celui suivi par la notion d'égalité. Elle permet de passer d'une égalité formelle, d'une égalité en droit d'individus perçus sous le mode d'une identité de nature, à une égalité de fait entre individus différents. Les nouveaux outils de lutte contre la discrimination auront pour objet d'assurer la réalisation matérielle de l'égalité, c'est-à-dire, le partage véritable de l'espace, du pouvoir et des ressources de la collectivité sans distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles socialement déclarées non pertinentes.

Ce rappel de l'évolution des notions d'égalité et de discrimination montre que ces notions ne sont pas neutres : elles demeurent un champ de lutte idéologique. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la mise en œuvre concrète du droit à l'égalité n'aille pas sans résistances. L'analyse de la discrimination a permis, en effet, de mettre en évidence un constat pourtant simple : la discrimination a des racines profondes et anciennes; elle a progressivement servi à forger l'ensemble du corps social; elle a façonné la façon de concevoir la place « normale » et « juste » des individus, la façon d'allouer les statuts et les ressources et, ce faisant, les institutions sociales : famille, école, travail, gouvernement, justice. Vouloir infléchir cet ensemble complexe et cohérent, c'est entreprendre un véritable travail de déconstruction des perceptions, des façons de faire et des outils mis en place pour gérer les diverses institutions sociales. L'analyse d'un tel processus fait inmanquablement ressortir les multiples jalons d'une lutte pour surmonter les obstacles inhérents à une telle entreprise.

¹⁶ La reconnaissance de ces formes de discrimination a été marquée par des jugements de la Cour suprême du Canada qui ont constitué autant de moments repères. Diane DEMERS, *La modélisation systémique : un cadre d'analyse constructiviste de la discrimination et son application à l'épidémiologie génétique*, thèse de doctorat, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1997.

□ La mise en œuvre du droit à l'égalité depuis 1975 et les défis actuels

Tenter de retracer le chemin parcouru par la société québécoise dans la mise en œuvre du droit à l'égalité garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne* au cours des 25 dernières années n'est certainement pas une mince affaire! Cette mise en œuvre a été le fruit de revendications communes, portées par l'ensemble des acteurs sociaux intéressés, à un titre ou un autre, par la problématique de la discrimination. Selon les mandats et les modes d'intervention de chacun, tour à tour les groupes communautaires, le mouvement syndical, les tribunaux et des institutions publiques jouent un rôle moteur dans cette quête.

Les pages qui suivent présentent toutefois avant tout la perspective propre à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Ce choix découle des responsabilités légales qui ont été confiées à la Commission. L'accent mis ici sur les responsabilités de la Commission ne doit toutefois pas faire oublier que la mise en œuvre du droit à l'égalité a été historiquement, demeure et doit continuer d'être pour l'avenir une responsabilité qui incombe à tous.

Ce tour d'horizon devrait faire ressortir en quoi ces 25 années de travail ont permis de faire progresser le droit à l'égalité, compte tenu des multiples bouleversements sociaux. Il devrait également permettre de dégager des lignes de convergence qui, par-delà les spécificités de la lutte de chaque groupe pour l'égalité, font toujours du droit à l'égalité, pour reprendre la fort juste expression de Madeleine Caron, « la pierre d'angle de la Charte »¹⁷.

C'est la liste des motifs de discrimination prévus à l'article 10 qui nous servira de fil conducteur. Nous examinerons d'abord avec une attention particulière les motifs touchant certains groupes dont les droits, généralement défendus par des associations actives et structurées, s'inscrivent dans le cadre de mouvements sociaux d'envergure. Il s'agit des motifs sexe/grossesse, handicap, race/couleur/origine ethnique ou nationale et orientation sexuelle. Pour chacun de ces motifs,

¹⁷ Madeleine CARON, « Le droit à l'égalité, pierre d'angle de la Charte », *Formation permanente du Barreau*, 58, 1980-81, pp. 47-98.

nous rappellerons brièvement d'où partait la société québécoise en 1975. Nous ferons ensuite état des principales contributions à la progression du droit à l'égalité. Nous signalerons enfin les défis des prochaines années pour chacun des groupes concernés. Plus brièvement, nous examinerons ensuite les motifs qui touchent des clientèles plus fluides et diversifiées, à savoir l'âge, la condition sociale, l'état civil, les antécédents judiciaires, la langue, la religion, et enfin les convictions politiques.

1 LA LUTTE DES FEMMES ET LES MOTIFS « SEXE » ET « GROSSESSE »

L'évolution de la conception même du droit à l'égalité des sexes a été un facteur marquant dans le cadre de l'évolution des sociétés occidentales : transformation de la famille, déclin de la natalité, arrivée massive des femmes sur le marché du travail, etc.

Si le motif grossesse est exclusivement féminin, le motif sexe est en soi ouvert tant aux hommes qu'aux femmes. Des hommes s'en sont prévalus au fil des ans, notamment dans des situations de préférences sexuelles pour certains postes (de réceptionnistes, par exemple) et de sexualisation de postes (en particulier dans le domaine de la santé ou des services sociaux, et plus précisément de services destinés aux aînés). Au cours des dernières années, des phénomènes nouveaux ou, du moins, d'une ampleur nouvelle en raison des transformations importantes des rôles parentaux, ont amené des hommes plus nombreux et mieux organisés à revendiquer le respect, en toute égalité, des droits relatifs aux fonctions parentales qu'ils exercent.

Mais, nul ne saurait en douter, le sexe a d'abord été et demeure un motif invoqué principalement par les femmes. Nul ne saurait douter non plus qu'en ce qui a trait au droit à l'égalité, cette fin de siècle a été d'abord marquée par le mouvement des femmes et que les acquis les plus radicaux sur ce plan en Occident sont ceux des femmes. Un tel pas a été franchi que des situations courantes il y a deux ou trois décennies apparaissent désormais impensables, intolérables. À l'échelle de l'histoire de l'Humanité, on peut certainement parler d'une accélération inédite, difficilement réversible. Les groupes et les personnes consultés par la Commission dans le cadre

de ce Bilan ont été pratiquement unanimes à juger que les femmes avaient le plus profité de la Charte au cours de cette période.

1.1 Le point de départ

En 1978, un plan de politique d'ensemble sur la condition féminine déposé par le Conseil du statut de la femme¹⁸ faisait le point sur la situation des femmes et permettait de mesurer le travail à entreprendre.

À l'école, la bataille pour mettre fin à la division sexuelle entre le cours d'initiation à la technologie pour les garçons et le cours d'économie domestique pour les filles n'était pas terminée. On disait les filles peu motivées pour les mathématiques et les sciences pures. On déplorait leur faible présence au cégep et dans les études supérieures. Dans les sports, elles abandonnaient plus tôt.

Le travail était souvent perçu par les filles comme un pont entre les études et le mariage, bien que les conditions de vie s'étaient transformées : déjà, près de 40 % des femmes mariées étaient au travail. Le salaire des femmes était encore considéré comme un salaire d'appoint : il se situait globalement à 60 % du salaire masculin au Québec. Dans les entrevues de sélection, les questions sur les possibilités de gardiennage, sur la situation familiale, sur le nombre d'enfants projetés étaient monnaie courante. Rarement les femmes atteignaient-elles les postes de direction : dans la fonction publique elles occupaient, en 1975, à peine 1,5 % des postes de cadres supérieurs. La recherche universitaire sur la situation des femmes était quasi inexistante. Les femmes n'étaient généralement même pas retenues comme une catégorie d'analyse dans les études sociologiques!

Côté communications, on dénonçait la publicité sexiste : femme objet, femme décor, femme futile, femme ménagère. La pornographie était également dénoncée. Le dossier de la violence

¹⁸ QUÉBEC. CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Pour les Québécoises : égalité et indépendance* (1978).

contre les femmes était objet d'analyse et des propositions d'action étaient avancées. Il en était de même du dossier de la santé des femmes et de la capacité de l'appareil de santé de prendre en compte leurs besoins spécifiques, quand ce n'était tout simplement de prendre au sérieux leurs demandes.

Dans le domaine de la justice, les femmes pouvaient faire partie d'un jury depuis 1971. En 1983, les femmes juges constituaient toutefois à peine 3,6 % du banc. Dans l'arène politique, nombreuses à travailler comme bénévoles au sein des organisations politiques, les femmes étaient nettement moins présentes chez les candidats. Entre 1949 et 1977, sept femmes avaient été élues à l'Assemblée nationale. Aux élections municipales de 1980, elles ne représentaient que 1,5 % des élus à la mairie et 3,5 % des conseillers¹⁹.

1.2 Les contributions de la Charte à la progression de l'égalité des sexes

1.2.1 Transformer les mentalités

À compter de l'adoption de la Charte, un vaste travail de transformation des représentations sociales est entrepris par les organismes de défense et de promotion des droits des femmes ainsi que par la Commission. Les jeunes sont visés par le biais du milieu scolaire, les adultes via la publicité, en particulier celle relative aux emplois. La Commission apporte sa contribution, notamment, alors qu'elle entreprend, dès 1976, des démarches auprès des quotidiens pour s'assurer que les annonces d'emplois soient déssexualisées. Le désormais familier « *postes également offerts aux femmes et aux hommes* » est ainsi acquis de haute lutte.

Dans le milieu scolaire, s'amorce dès 1976 un travail sur les stéréotypes véhiculés dans les manuels relativement aux femmes, aux Autochtones et aux Québécois de toutes origines. Il s'agit

¹⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Stratégies du Québec pour les femmes - Bilan, constats, perspectives, 1985-2000*, Rapport établi par le Québec à l'occasion de la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, « Lutte pour l'égalité, le développement et la paix », Beijing, du 4 au 15 septembre 1995, Québec, 1995, p. 6.

d'une entreprise réalisée en collaboration par le ministère de l'Éducation, le Conseil du statut de la femme et la Commission des droits de la personne. Ce travail mènera à la production d'une grille permettant d'identifier et d'éliminer les stéréotypes des manuels scolaires. Les éditeurs y sont soumis pour la production et l'acceptation des manuels depuis 1981.

Dans cette foulée, la Commission se met à l'œuvre pour la production d'un guide devant servir à la formation plus générale des jeunes en milieu scolaire : il ne se limitera pas à la seule discrimination fondée sur le sexe mais couvrira l'ensemble de la Charte. Un premier ouvrage en français et en anglais²⁰ sous le titre *Jeunes, égaux en droits et responsables* sera diffusée à 425 000 exemplaires; il fera l'objet de vastes discussions entre 1981 et 1984. Un deuxième ouvrage enrichi sera publié sous le titre *Pour mieux vivre ensemble* en 1988; un cahier d'activités pédagogiques à l'usage du personnel paraîtra en 1990²¹.

1.2.2 Transformer le marché du travail : assurer l'égalité de traitement

Pour les femmes, le marché du travail demeure le lieu privilégié de l'autonomie et le levier pouvant donner une impulsion aux autres secteurs de la société. Les nombreuses plaintes reçues à la Commission²² mettent en évidence, d'une part, des inégalités de *traitement* là où les femmes ont réussi à se tailler une place, d'autre part, des problèmes d'*accès* là où les portes leur demeurent fermées. Les travaux de la Commission se situeront sur ces deux fronts.

²⁰ En anglais, sous le titre : *Young, Equal in Rights and Responsible*.

²¹ Constance LEDUC, Philippe ROBERT DE MASSY, *Pour mieux vivre ensemble*, Modulo Éditeur, 1988. En anglais, sous le titre : *Sharing a Better Life Together Through Human Rights*. La Direction de l'éducation de la Commission recevra, en 1990, la médaille « *Mérite et reconnaissance* » accordée par le Conseil québécois d'aide à l'enfance et à la jeunesse pour l'ensemble de son action de promotion des droits de la personne en milieu scolaire.

²² Depuis 1976, entre 150 et 250 plaintes sont déposées annuellement sous le motif sexe. Cinq fois ces nombres sont dépassés. Près de 75 % sont déposées par des femmes, dont plus de 60 % reliées au travail. Lucie France DAGENAIS, *Étude comparative 1995 et 1997 sur les requérants et les allégations des plaintes (Charte) au bureau de Montréal*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), 2000.

Il faut d'abord assurer l'égalité de traitement là où les femmes sont déjà présentes. Une analyse d'un échantillon de trois cent conventions collectives réalisée par la Commission entre septembre 1979 et septembre 1980²³ révèle avec une transparence aujourd'hui étonnante comment les différences sont alors inscrites dans ces documents : titres d'emplois sexués, listes également sexuées d'ancienneté et de salaires, relégation des femmes dans les emplois les moins rémunérés, distinctions dans les horaires, les régimes d'assurance, de retraite, et jusque dans des dispositions relatives à l'entretien des vêtements de travail (lessive oblige!).

Les comités de condition féminine mis en place dans divers syndicats permettent de réaliser des gains appréciables. Le traitement de plusieurs plaintes déposées à la Commission débouchera aussi sur des modifications importantes aux conventions collectives dans les milieux concernés²⁴.

➤ *L'équité salariale*

En ce qui a trait à l'égalité des conditions de travail, le dossier de l'équité salariale sollicitera, sans conteste, la plus grande part des énergies. En 1975, la Charte québécoise était la première loi canadienne²⁵ à consacrer le principe de l'égalité de rémunération pour un travail équivalent²⁶. La notion même de travail équivalent – lorsqu'elle n'était pas confondue avec celle de travail égal ou similaire – n'en continuait pas moins de susciter une très grande méfiance.

²³ Muriel GARON, *Les conventions collectives : une piste pour l'analyse de la discrimination en milieu de travail*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Éditions Yvon Blais, Cowansville, Québec, 1989.

²⁴ Ghislaine PATRY-BUISSON, *La Commission des droits de la personne du Québec et le dossier femmes : Une rétrospective pour une meilleure prospective*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), mai 1988.

²⁵ Elle sera suivie par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en mars 1978. (Voir : Daniel CARPENTIER, *Analyse comparative de l'article 19 de la Charte et des lois canadiennes sur l'équité salariale*, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), janvier 1990.)

²⁶ Le principe était déjà inscrit dans la Convention (n° 100) de l'Organisation internationale du travail sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée par le Canada en 1973.

La Commission résolut plusieurs dossiers d'enquête qui lui furent présentés en cette matière. L'un d'entre eux prendra valeur de « cas type », car il démontrera la possibilité de dépasser la barrière des comparaisons entre emplois de cols bleus et de cols blancs²⁷. Mais l'approche par dossier comportait des limites importantes²⁸. Une étude réalisée par la Commission en 1983²⁹ montra que seuls les dossiers portés par une organisation syndicale avaient pu franchir avec succès toutes les étapes de l'enquête. Cette étude constatait aussi qu'en l'absence d'un système d'évaluation bien implanté dans une entreprise, il est difficile pour les employés d'identifier les emplois comparables : ainsi la plupart des cas soumis à la Commission étaient des cas de travail identique ou substantiellement similaire. Qui plus est, l'expérience avait révélé que, comme des ensembles généralement imposants d'emplois posaient problème et devaient être évalués, l'enquête exigeait des moyens dont la Commission elle-même ne disposait pas. Mis ensemble, ces trois éléments contribuaient à rendre pratiquement inopérant un article de loi pourtant unique.

En 1988, la Commission réunit une quarantaine de groupes de femmes pour analyser un bilan qu'elle avait effectué sur le dossier des femmes³⁰ et pour tracer des pistes d'action susceptibles de rendre la Charte encore plus opérante en regard de la discrimination persistante à leur endroit. Parmi les constats, l'un, unanime, fut dégagé : les seuls pouvoirs de la Commission ne pouvaient, à brève échéance, modifier l'écart salarial entre les hommes et les femmes. On recommanda que la Commission fasse une étude exhaustive des législations plus contraignantes déjà en vigueur et qu'elle propose des modifications législatives pertinentes³¹.

²⁷ Une entreprise avait estimé au même nombre de points, à l'aide d'un système d'évaluation, la valeur d'un emploi d'assistant jalonleur et d'un emploi de réceptionniste. Des salaires sensiblement différents étaient toutefois accordés aux deux emplois.

²⁸ Malgré des gains devant les tribunaux : *Commission des droits de la personne c. Les Aliments Ault*, (1985) C.S. 1073, conf. (1984) C.S.P. 1056; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rhéaume) c. Université Laval*, 200-53-000013-982, 2 août 2000.

²⁹ Alberte LEDOYEN, *À travail équivalent, salaire égal : cas d'enquête*, Commission des droits de la personne, (Service de la recherche), mars 1983.

³⁰ G. PATRY-BUISSON (mai 1988), *op. cit.* (note 23).

³¹ Ghislaine PATRY-BUISSON, *Synthèse des recommandations faites par les groupes de femmes à la Commission des droits de la personne lors de la rencontre du 20 juin 1988*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), juin 1989.

La Commission assumait effectivement un rôle proactif important au cours des mois subséquents. Elle effectua les analyses requises et, le 18 décembre 1989, adopta une résolution constatant l'efficacité plus grande d'une loi proactive³². Au printemps 1991, elle procéda à des consultations publiques³³. L'idée était fortement soutenue par le mouvement féministe, qui se mobilisa autour de la question. L'opposition du côté patronal fut sans doute l'une des plus farouches qui ait été rencontrées dans la promotion d'un moyen de lutte contre la discrimination. Mais les pressions en faveur d'une loi dans ce sens finirent par l'emporter. La *Loi sur l'équité salariale*³⁴ sera finalement adoptée en 1996.

➤ *Le harcèlement*

Simple mauvaise habitude de « milieux de gars », moyen plus ou moins conscient d'empêcher les nouvelles employées de s'intégrer à un milieu³⁵, stratagème pour priver des locataires de leur droit de vivre paisiblement dans un local d'habitation³⁶, le harcèlement instaure un climat oppressant pour les personnes qui en sont victimes³⁷. Les groupes de défense des droits en firent l'objet de dénonciations vigoureuses, et des services d'assistance aux victimes du harcèlement furent mis en place. Du côté de la Commission, le nombre de plaintes à l'encontre de ce type de comportement fut important dès l'interdiction explicite, en 1982, du harcèlement fondé sur un

³² Une loi proactive force l'ensemble des entreprises à entreprendre l'évaluation et la comparaison de leurs emplois à prédominance féminine et masculine et à effectuer les ajustements salariaux requis.

³³ Daniel CARPENTIER, Marie-Thérèse CHICHA-PONTBRIAND, *Document de consultation sur l'équité salariale*, Commission des droits de la personne, décembre 1990; Daniel CARPENTIER, Marie-Thérèse CHICHA-PONTBRIAND, *Une loi proactive sur l'équité salariale au Québec - Rapport de consultation de la Commission des droits de la personne et recommandations*, 1992.

³⁴ *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q., c. E-12.001.

³⁵ Les pratiques mises en évidence dans le jugement *Action Travail des Femmes c. Canadien National*, (1984) 5 C.H.R.R. D/2327, sont à cet égard exemplaires.

³⁶ Renée LESCOP, *Le harcèlement dans le logement - Document d'orientation*, Commission des droits de la personne, juin 1993.

³⁷ *Commission des droits de la personne c. Habachi*, T.D.P.Q., n° 500-53-000002-913, 26 mars 1992, j. Rivet. Voir également : *Commission des droits de la personne c. Marotte*, [1993] R.J.Q. 203 (C.Q.). Voir aussi : Maurice DRAPEAU, *Le harcèlement sexuel au travail*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Éditions Yvon Blais, 1991.

motif interdit de discrimination³⁸. La jurisprudence confirma la réalité du harcèlement et ses deux visages (harcèlement par empoisonnement du milieu de travail, harcèlement-chantage); ses méfaits furent sanctionnés par des indemnités significatives³⁹.

Le constat du caractère endémique du harcèlement dans les milieux de travail fit rapidement ressortir les limites d'une approche au cas par cas et la nécessité d'interventions de type systémique. L'idée d'élaborer un modèle type de politique anti-harcèlement émergea alors. La reconnaissance par les tribunaux de la responsabilité des employeurs face au harcèlement dans leurs entreprises⁴⁰ donna une vigueur accrue à cette initiative. Une politique type contre le harcèlement sexuel fut adoptée par la Commission en 1989 et mise à la disposition des employeurs⁴¹. C'est dans ce cadre que de nombreux organismes gouvernementaux publics, parapublics et péripublics, de même que plusieurs grandes et moyennes entreprises du secteur privé ont mis en place des mécanismes d'aide et de recours pour les victimes de harcèlement sexuel de leur entreprise, de même que des programmes de prévention. Malgré des progrès réels, les employeurs continuent toutefois de miser expressément sur l'expertise de la Commission pour assumer leurs responsabilités face à cet épineux problème. Ils font alors appel au service conseil de la Commission ou à son programme de formation⁴². Finalement, lors des règlements de cas d'enquête, il n'est pas rare qu'une clause relative à l'obligation d'implanter une politique

³⁸ Elles constituent depuis lors entre 15 et 20 % de l'ensemble des plaintes déposées.

³⁹ Ainsi, pour l'année 1992, dix ans après l'introduction de cet article dans la Charte, on rapporte des indemnités de 3 000 à 10 000 \$, ainsi que des règlements de 2 000 à 9 500 \$ (voir *Rapport annuel 1992* de la Commission, pp. 26-30) et un jugement ayant imposé des dommages de 11 000 \$ (*C.D.P. c. Habachi*, précité).

⁴⁰ *Robichaud c. Canada (Conseil du trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84.

⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique visant à contrer le harcèlement sexuel au travail* (G. Patry-Buisson, Direction de l'éducation), 1989. En juin 1990, le document accompagné d'une lettre du président de la Commission a été envoyé aux entreprises de 50 employés et plus, soit auprès de 4 000 employeurs. Cette politique sera suivie en 1992 d'une politique type contre le harcèlement racial : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique pour contrer le harcèlement racial en milieu de travail* (A. Dumas-Pierre, Direction de l'éducation), 1992.

⁴² Ces programmes de formation d'une demi-journée à une journée, offerts par la Direction de l'éducation et de la coopération, peuvent toucher d'une vingtaine à plus d'une centaine de gestionnaires, selon la taille de l'entreprise.

anti-harcèlement et de tenir des sessions de formation soit élaborée avec la collaboration de la Commission.

Malgré les progrès sensibles réalisés, il faut déplorer le recul que prend actuellement ce dossier. En effet, depuis l'affaire *Béliveau St-Jacques*, en 1996, et l'affaire *Beaudet*, en 2001, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne peut plus exercer les recours prévus à l'article 49 de la Charte, ni le Tribunal des droits de la personne être saisi, lorsque la victime a été indemnisée par la CSST ou qu'on constate qu'une absence du travail, médicalement motivée, est reliée au harcèlement sexuel. Ces personnes sont donc privées de recours en matière de dommages exemplaires et dommages moraux. Toutefois, la Commission peut toujours tenter des poursuites pour l'application de mesures de redressement.

Les conséquences de ces deux jugements ont créé de vives inquiétudes. En avril 2001, à l'initiative de la Commission, un regroupement d'une vingtaine de groupes de femmes et de comités de conditions féminines des centrales syndicales et des grands syndicats s'est constitué afin de mesurer les effets de ces jugements et d'entreprendre les actions nécessaires pour le rétablissement complet des droits reconnus par la Charte ou une convention collective.

C'est également dans le cadre de son expertise dans le dossier que la Commission participait, à l'été 1999, aux travaux d'un comité interministériel et inter-organismes dont le mandat était d'analyser les caractéristiques et les conséquences du harcèlement psychologique et d'examiner les modalités selon lesquelles ses effets pourraient être contrés⁴³. La Commission a alors procédé à l'analyse de la dimension psychologique du harcèlement discriminatoire dans les plaintes soumises pour enquête⁴⁴. Elle y a constaté que ce harcèlement affecte la personne harcelée tant dans l'exécution de son travail que dans sa vie privée et porte atteinte à ses droits fondamentaux.

⁴³ QUÉBEC. MINISTÈRE DU TRAVAIL, *Rapport du comité interministériel sur le harcèlement psychologique au travail*, 14 mai 2001.

⁴⁴ Lucie France DAGENAI, en collaboration avec France BOILY, *Étude sur la dimension psychologique dans les plaintes en harcèlement au travail*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), décembre 2000.

Aussi a-t-elle accueilli très favorablement la proposition d'introduire dans la législation québécoise le droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique, lors de l'étude du Projet de loi n° 143, *Loi modifiant les normes du travail et d'autres dispositions législatives*⁴⁵.

➤ *La grossesse et l'emploi*

Si les femmes poursuivent désormais leur carrière sur le marché du travail, elles demeurent très souvent pénalisées par la possibilité d'avoir des enfants et, à plus forte raison, lorsqu'elles deviennent enceintes.

À la Commission, cette question a été l'objet de réflexions et d'interventions soutenues et alimentées par le mouvement des femmes. Le travail débuta pourtant sous de mauvais augures. Initialement, les tribunaux refusèrent en effet d'assimiler la grossesse au motif sexe, sous prétexte que d'exclure une femme enceinte ne comporte aucune distinction entre hommes et femmes! Il faudra que de nombreux groupes de femmes et la Commission dénoncent l'absurdité de la situation pour que le législateur, en 1982, fasse explicitement de la grossesse un motif de discrimination interdit. Dès lors, les plaintes commenceront d'affluer. Depuis, une série de jugements, prononcés dans le cadre de causes portées devant les tribunaux par la Commission, sont venus consacrer des acquis importants :

- confirmation du caractère discriminatoire du refus d'embauche pour cause de grossesse;
- droit au renouvellement du contrat de travail sans discrimination fondée sur la grossesse;
- cumul de l'ancienneté (et des avantages qui en découlent) lors d'un retrait forcé du travail pour des raisons de sécurité pendant la grossesse et, plus généralement, droit à la

⁴⁵ *Loi modifiant les normes du travail et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2002, c. 80. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la CDPDJ devant la Commission parlementaire de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'étude du Projet de loi n° 143, Loi modifiant les normes du travail et d'autres dispositions législatives*, 10 décembre 2002, pp. 4-8.

reconnaissance de l'ancienneté pendant le congé de maternité, même en période de probation;

- reconnaissance du caractère discriminatoire d'une modification à la baisse des conditions de travail (et, à plus forte raison, du congédiement) pendant le congé de maternité;
- obligation, enfin, de tenir compte des prestations de maternité dans le calcul de la paie de vacances.

À l'automne 2000, lors de l'étude du Projet de loi n° 140, *Loi sur l'assurance parentale*, la Commission a recommandé que ces acquis jurisprudentiels soient consolidés en les inscrivant dans la *Loi sur les normes du travail*⁴⁶.

1.2.3 Transformer le marché du travail : favoriser l'égalité d'accès

Les mesures que nous venons d'examiner visaient à assurer une égalité de condition dans les lieux et postes auxquels les femmes avaient déjà accès. Mais pour assurer l'égalité, il faut aussi lever les barrières qui bloquent l'accès aux milieux « réservés ». Pour ce faire, les programmes d'accès à l'égalité – dont l'inclusion dans la Charte, en 1982, fit suite à d'intenses pressions en ce sens de la part des groupes de femmes et de la Commission – constituent un outil de choix.

Mais l'accès des femmes aux métiers non traditionnels, même dans le cadre de tels programmes, était et demeure sans doute l'un des objectifs les plus complexes à réaliser. Il touche profondément toute les dimensions de l'inscription des hommes et des femmes sur le marché du travail. Pour les entreprises, c'est souvent devoir revoir toutes les pratiques de gestion, de l'embauche à la promotion, sans oublier la si prégnante culture d'entreprise. Travail lent et patient, car les résistances sont puissantes à tous ces niveaux.

⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 140 (Loi sur l'assurance parentale)* (2000). Voir en annexe de ce document la liste des jugements auxquels nous faisons référence.

La première période d'implantation du modèle en a été une d'expérimentation et de consolidation. L'impossibilité de s'appuyer sur le volontariat pour obtenir des engagements nombreux et pour s'assurer d'une approche rigoureuse a été confirmée, si besoin était. La mise en place de l'obligation contractuelle, en septembre 1987, sera la première approche vraiment contraignante : elle permettra la consolidation des outils, malgré un contexte de réorganisation des entreprises et de réduction du personnel.

Le Bilan d'application des programmes d'accès à l'égalité réalisé par la Commission en 1998, qui a analysé les résultats obtenus dans les entreprises soumises à l'obligation contractuelle et dans la fonction publique, montre que les femmes sont maintenant mieux représentées dans les postes de direction, les postes de supervision et les postes de professionnels, bien que des écarts subsistent dans de nombreux milieux entre leur présence dans les effectifs et leurs compétences sur le marché. Dans la fonction publique, les femmes ont connu, globalement, des avancées importantes, compte tenu de l'évolution négative de l'ensemble des effectifs⁴⁷. L'expérience a montré que des progrès significatifs n'étaient obtenus que lorsqu'une volonté très claire était exprimée par les personnes en autorité⁴⁸. Le secteur public « élargi » (éducation, santé, municipalités, police, etc.) est soumis, depuis le 1^{er} avril 2001, à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴⁹ : celle-ci pourrait avoir des effets positifs sur la présence des femmes dans ce secteur, et cela, à tous les niveaux. La première étape en est une d'apprivoisement de l'approche et des outils : de nouveau, les craintes et résistances doivent être surmontées.

⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : Bilan et perspectives/Maintenir les acquis, élargir le champ d'action* (1998). (V. les chapitres 3 et 4.)

⁴⁸ Y.C. GAGNON, Francine LÉTOURNEAU, « L'efficacité des programmes d'accès à l'égalité pour les femmes », *Administration publique du Canada*, vol. 39, n° 2, été 1996.

⁴⁹ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, L.Q. 2000, c. 45.

1.3 Les défis actuels pour les femmes

Pour les femmes, le passage d'une égalité abstraite, formelle, de principe, à une égalité matérielle s'inscrivant dans le tissu de la société, aura sans doute été l'un des objectifs fondamentaux des vingt-cinq dernières années. À partir du bilan des acquis, quels défis se posent encore?

Parmi les indicateurs du phénomène, les taux d'accès des filles aux études supérieures est sans doute l'un des plus spectaculaires. Quant aux taux de diplômation, les filles ont rejoint puis dépassé les garçons au baccalauréat, puis à la maîtrise; elles ne conservent un léger retard qu'au niveau du doctorat.

Pourtant, malgré les améliorations spectaculaires, un ensemble de facteurs liés tant à la socialisation de base qu'aux modes d'attraction, d'orientation et de recrutement des clientèles scolaires font qu'elles sont encore largement exclues de domaines de formation très prometteurs. Ainsi en est-il des formations professionnelles au secondaire. On attribue alors aux préférences des filles leur concentration massive dans certains secteurs traditionnellement féminins; pourtant les résistances des milieux d'éducation⁵⁰ montrent bien que les barrières ne sont pas uniquement de l'ordre des choix personnels.

Même phénomène au cégep et dans la formation universitaire : les femmes ont certes progressé dans certaines options jadis très majoritairement masculines, comme le droit, la médecine, l'administration, mais on continue d'observer leur relative absence dans les domaines névralgiques que sont les sciences et la technologie.

⁵⁰ Les groupes de femmes signalent les mêmes difficultés quand il s'agit de la formation subventionnée. La Commission a émis un avis portant spécifiquement sur cette question. (Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès des femmes à la formation menant aux emplois non traditionnels et le droit à l'égalité* (2000).)

Sur le plan du *travail*, la progression du taux d'activité des femmes a été considérable⁵¹, principalement chez celles qui ont des enfants d'âge préscolaire⁵², une progression qui témoigne d'une révolution profonde de la vie familiale. Force est pourtant de constater que les efforts consentis n'ont pas permis aux femmes d'atteindre une pleine reconnaissance dans les métiers et professions où elles ont réussi à se qualifier : déficits sur le plan de l'embauche, de la promotion aux postes de direction et sur le plan salarial⁵³. L'expérience du programme gouvernemental d'obligation contractuelle, qui a permis de « suivre » de nombreuses entreprises pendant quelques années, a fait constater, malgré des avancées importantes, des résistances encore considérables à leur accès, principalement dans les milieux les plus exclusivement masculins⁵⁴. Les intervenants sont unanimes à souligner la nécessité de ces programmes, tout en constatant l'ampleur de la tâche requise pour atteindre les résultats visés⁵⁵. Sur le plan salarial, les écarts persistent, mais ils sont souvent difficiles à chiffrer⁵⁶. La mise en œuvre de la *Loi sur l'équité salariale* s'est révélée pleine d'embûches, notamment en raison de l'exclusion du régime général pour les entreprises ayant entrepris une démarche de relativité salariale avant l'entrée en vigueur de la loi. Les premiers résultats généraux publiés⁵⁷ portent sur les entreprises comptant entre 10 et 49 employés; ils sont encourageants bien qu'ils témoignent de la nécessité d'efforts importants

⁵¹ De 42 % en 1977 à 75 % en 1999.

⁵² Ce taux a atteint les 60 % en 1995 (GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Stratégies du Québec pour les femmes*, op. cit., p. 75) alors qu'en 1977 le taux d'activité de l'ensemble des femmes mariées se situait en dessous des 40 % (CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Pour les Québécoises : égalité et indépendance*, op. cit. (note 18), p. 213).

⁵³ Lucie France DAGENAIS, *Recherche sur les inégalités scolaires : discrimination sexuelle en éducation*, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), 1995.

⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : Bilan et perspectives/Maintenir les acquis, élargir le champ d'action*, op. cit., chapitres 5 et 6.

⁵⁵ 68^e Congrès de l'ACFAS, colloque sur le thème : « L'équité en emploi : où en sommes-nous? », 15 mai 2000.

⁵⁶ Les seules mesures vraiment précises et fiables sont celles prises lors de la mise en place de programmes d'équité salariale. Or les résultats des analyses effectuées dans ce cadre concordent : de façon globale, les ajustement salariaux requis ont été de l'ordre de 15 %.

⁵⁷ QUÉBEC. COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE, *L'équité salariale : un poids, une mesure*, Rapport du ministre du Travail sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité salariale* dans les entreprises de 10 à 49 personnes salariées, novembre 2002.

d'information et de stimulation avant que les programmes soient largement implantés et puissent finalement porter fruit.

L'accès des femmes aux métiers non traditionnels demeure un objectif particulièrement difficile à atteindre. Pour les femmes, cette ouverture remet en cause un processus de socialisation qui les a détournées d'activités valorisées. Pour les milieux d'éducation, il s'agit souvent d'une modification radicale des modèles d'enseignement et d'orientation. Pour les entreprises, les transformations requises ne se limitent pas à des objectifs d'embauche; il faut aussi s'assurer de retenir les candidates recrutées. La mise en œuvre d'un programme d'accès à l'égalité n'est donc pas un décompte technique d'effectifs, assorti de « quotas ». Elle est un processus de changement planifié, visant à revoir l'ensemble des habitudes et des pratiques de gestion.

Il n'est toutefois pas rare qu'une fois ce travail rigoureusement effectué, on constate qu'il manque aux groupes visés une formation requise pour occuper les postes offerts. Il faut alors se tourner vers le *système d'éducation*. De nombreux exemples de réussite, dans des milieux jadis fermés, sont dus à une étroite collaboration école/travail⁵⁸. En contrepartie, la résistance des milieux de l'éducation peut constituer un frein important pour l'accès des femmes aux secteurs dont elles sont traditionnellement exclues. L'exemple des métiers de la construction est patent. Un travail de fond a été réalisé par l'ensemble des partenaires de ce secteur⁵⁹ en vue d'élaborer un ambitieux programme d'accès à l'égalité. Ce programme achoppe toutefois en raison des résistances des commissions scolaires à modifier leurs politiques d'inscription pour réserver des places aux groupes visés⁶⁰.

⁵⁸ C'est le cas de l'accès à certaines entreprises papetières, tant pour les Autochtones que pour les femmes. C'est le cas, aussi, de l'accès aux emplois dans les corps de police pour les femmes, les minorités visibles et les minorités ethniques.

⁵⁹ En l'occurrence, la Commission de la construction, en concertation avec ses partenaires patronaux et syndicaux, et avec la collaboration la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

⁶⁰ Selon la Commission, dans un pareil cadre, il n'est pas discriminatoire de réserver aux femmes un certain nombre de places au sein des programmes de formation professionnelle. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès des femmes à la formation menant aux emplois non traditionnels et le droit à l'égalité*, op. cit. (note 49).

À ces retards dont les femmes sont l'objet sur le marché du travail, il faut ajouter l'effet de la *précarisation des emplois* et les déficits consécutifs sur le plan de la *protection sociale*. Il faudra peut-être bientôt ajouter à ces déficits les conséquences de politiques visant à favoriser une retraite anticipée : en raison du retard de nombreuses femmes à obtenir des postes permanents, elles n'auront cotisé qu'un nombre limité d'années aux régimes de retraite.

Sur le plan de la *conciliation travail/famille*, l'allongement, au fil des ans, de la durée du congé de maternité couvert par l'assurance emploi, la mise en place puis la consolidation du réseau des garderies et, plus récemment, les dispositions relatives aux congés parentaux ont constitué des gains appréciables. Mais les transformations du marché du travail dans le sens d'une augmentation du travail atypique (dont le travail autonome) et d'une plus grande exigence de flexibilité de la main-d'œuvre, se traduisent par un accroissement de l'insécurité dans l'organisation de la vie familiale. Beaucoup reste à faire pour que les familles disposent vraiment des ressources requises pour assumer cette tâche sociale de prime importance que constitue la reproduction sociale. Il est d'autant plus important de donner priorité aux interventions sur ce plan que les transformations des services de santé s'appuient sur le maintien à domicile et que les femmes viennent, là aussi, combler les vides laissés par le délestage de l'appareil public⁶¹.

Les femmes ont fait des percées significatives sur le plan *politique*, notamment par la candidature et l'élection d'un plus grand nombre d'entre elles, et par leur nomination subséquente à des postes ministériels importants. Toutefois, elles demeurent encore largement sous-représentées dans ce milieu.

Le thème de la *violence*, familiale et à l'endroit des femmes, ne cesse d'être rappelé, brutalement, par des incidents particuliers ou à l'occasion de la publication des statistiques annuelles sur les infractions criminelles, les meurtres, les infractions sexuelles. Celui plus insidieux, mais non moins violent, de la *pauvreté* a surgi dans la conscience par le rappel répété

⁶¹ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Virage ambulateur : le prix caché pour les femmes*, Québec, 1999 et CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Pour un virage ambulateur qui respecte les femmes*, Québec, 2000.

de la situation extrêmement précaire de nombreuses femmes, responsables de familles laissées sans ressources à la suite d'une rupture, ou de femmes plus âgées vivant seules. Il permet de mesurer l'accumulation des déficits liés au sexe.

Depuis le début des années 1990, l'émergence de la pauvreté comme thème d'intervention d'une grande diversité d'acteurs sociaux et la grande capacité de mobilisation de ce thème – dont témoignent les grands rassemblements orchestrés par la Fédération des femmes du Québec en 1995 et en 2000 – pointent dans une même direction : la pauvreté est de loin la situation la plus corrosive pour l'exercice des droits et, particulièrement, celui du droit à l'égalité. C'est ce que soulignait la Commission dans une déclaration d'octobre 2000, à l'occasion de la Marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes. La lutte contre la pauvreté peut permettre de corriger, à la racine, une diversité de sources d'inégalités. C'est un axe d'intervention que la Commission a d'ailleurs choisi de privilégier pour l'avenir.

2 LE MOTIF HANDICAP ET LES PERSONNES HANDICAPÉES

Nous nous sommes longuement attardés au dossier des femmes parce que, comme nous le disions d'entrée de jeu, sur le plan des acquis et des transformations, ce quart de siècle a été, au premier chef, celui des femmes. De plus, plusieurs problématiques touchant les femmes rejoignent aussi les situations d'inégalité et de discrimination vécues par d'autres groupes. Comme nous aurons l'occasion de le constater ailleurs dans cette étude, les acquis en matière de lutte contre la discrimination sont souvent *exportables*.

À l'instar des femmes, les personnes handicapées ont réussi à effectuer des percées significatives du point de vue des droits. Toutefois pour elles aussi, de l'avis des groupes et personnes consultés par la Commission, l'exigence du respect de la différence et celle de l'adaptation se heurtent encore trop souvent aux réticences et aux préjugés lorsque vient le moment de mettre en œuvre les mesures requises.

2.1 Le point de départ

En 1975, un premier pas vient à peine de s'effectuer pour les personnes handicapées. Elles sont sorties de l'ombre et de la honte dans laquelle elles étaient maintenues, cachées en quelque sorte dans leurs familles lorsqu'elles n'étaient pas reléguées dans des institutions. Mais les seules interventions jugées appropriées à leur endroit demeuraient encore la protection, la minorisation. Les personnes handicapées n'étaient pas encore reconnues comme personnes à part entière, car leur identité se résumait encore trop souvent à leurs seules déficiences ou aux incapacités qui en résultent.

Il faudra fournir d'abord aux personnes les moyens leur permettant de pallier leur handicap. Or ces moyens ne sauraient se limiter aux simples orthèses et prothèses. Notre société n'a pas été conçue pour que les personnes handicapées puissent avoir accès à la vie ordinaire et aux services qu'elle offre. Même pourvu d'un fauteuil roulant, on ne peut circuler sur des trottoirs dont les bordures constituent des obstacles infranchissables ou très périlleux. Les édifices sont tout autant inaccessibles : portes tournantes, escaliers ou simples marches entre niveaux. L'accès aux moyens de transports publics est également limité en raison de barrières techniques ou architecturales (qu'on pense au métro!). Si les lieux et les moyens pour se déplacer ne sont pas accessibles, le travail ne l'est pas non plus. Plus largement, on oublie les personnes handicapées quand on conçoit les projets et les programmes. Même leur droit de vote est mis en péril lorsque leurs besoins propres ne sont pas pris en considération⁶².

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission parlementaire des institutions sur la révision de la Loi électorale* (1988).

2.2 Les contributions de la Charte à la progression de l'égalité des personnes handicapées

2.2.1 Les problèmes de définition

Les problèmes de définition ont été une source importante de préoccupations dans ce dossier, la confusion à cet égard ayant initialement nui à la lutte contre la discrimination et à la mise en place de moyens efficaces de s'attaquer à l'exclusion dont sont l'objet les personnes handicapées.

Un problème important découlait de la formulation même du motif dans la Charte. L'inscription de ce motif faisait suite à l'adoption, en 1977, de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*⁶³. L'utilisation de l'expression « personne handicapée » dans les deux textes orientait les interprétations dans le sens de celle inscrite dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*. Très vite, il apparaîtra que cette notion, qui restreint le terme aux personnes atteintes de « façon significative et persistante » par une déficience⁶⁴, ne permet pas d'apporter une réponse à l'ensemble des problèmes d'accès à l'égalité soumis à la Commission⁶⁵. Les personnes qui s'adressent à la Commission peuvent en effet être victimes de discrimination en raison de déficiences significatives, mais parfois aussi en raison de déficiences mineures qui n'affectent pas leur capacité d'exercer les activités dont elles sont exclues⁶⁶.

Le remplacement de ce terme dans la Charte, en 1982, par celui de « handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap » ouvrira la voie à une solution. Au début des années 2000, non sans certaines hésitations, avancées et reculs, les tribunaux avaient fini par reconnaître

⁶³ *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, aujourd'hui L.R.Q., c. E-20.1.

⁶⁴ Article 1(g) : « toute personne limitée dans l'accomplissement d'activités normales et qui, de façon significative et persistante, est atteinte d'une déficience physique ou mentale ou qui utilise régulièrement une orthèse, une prothèse ou tout autre moyen pour pallier son handicap ».

⁶⁵ Ces plaintes constituent aux environs de 20 % des dossiers d'enquête ouverts depuis 1984, disputant au sexe la place du motif le plus souvent invoqué. Le secteur du travail est une sphère où les personnes ainsi affectées ou étiquetées sont particulièrement vulnérables (entre 60 et 70 % des plaintes reçues).

⁶⁶ Ce qui, selon la définition retenue par l'OPHQ, ne constituerait pas un handicap.

qu'une déficience perçue à tort et utilisée comme raison fondant une exclusion ou un traitement différent peut constituer de la discrimination⁶⁷, tout comme une exclusion fondée sur la possibilité qu'une personne puisse développer un handicap à l'avenir⁶⁸.

2.2.2 L'accommodement raisonnable

L'ouverture la plus significative qu'ait permis la Charte dans le dossier du handicap est sans nul doute celle qu'offre la notion d'accommodement raisonnable⁶⁹. Paradoxes de l'égalité, celle-ci exige parfois un traitement différent alors qu'un traitement égalitaire consoliderait, au contraire, les inégalités. L'obligation d'accommodement raisonnable n'est pas inscrite explicitement dans la Charte : elle est d'origine jurisprudentielle⁷⁰. D'abord consacrée au Canada dans une affaire de discrimination religieuse⁷¹, elle sera reconnue au Québec, dans diverses décisions du Tribunal des droits de la personne, comme découlant du droit à l'égalité⁷². La Commission la définit comme :

« l'obligation de prendre des mesures en faveur de certaines personnes présentant des besoins spécifiques en raison d'une caractéristique liée à l'un ou l'autre des motifs de discrimination prohibés par la Charte. Ces mesures visent à ce que des règles en

⁶⁷ Daniel CARPENTIER, « L'état de santé ou le handicap : a-t-on vraiment le choix? », dans *Les droits de la personne et les enjeux de la médecine moderne* (Pierre Bosset et Lucie Lamarche (dir.)), P.U.L., 1996.

⁶⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665. Parmi les dossiers fréquemment reçus à la Commission, ceux reliés aux anomalies à la colonne vertébrale (des personnes étant congédiées ou des candidatures refusées suite à un examen médical), constituent une bonne illustration.

⁶⁹ Les travaux de clarification définitionnelle entrepris à l'Office des personnes handicapées du Québec, dans la mouvance des travaux de l'Organisation mondiale de la santé, ouvriront aussi la voie à des actions visant non seulement les personnes et leurs incapacités, mais également la transformation des milieux producteurs de handicap. Patrick FOUGEYROLLAS et al., *Classification québécoise : Processus de production du handicap*, Lac Saint-Charles, Réseau international sur le processus de production du handicap, 1998.

⁷⁰ P. BOSSET, *Les aspects juridiques de l'accommodement raisonnable*, op. cit. (note 13); Constance LEDUC, *L'accommodement raisonnable, plus qu'une obligation juridique, un geste pédagogique*, communication présentée au Congrès de l'Association pour la recherche interculturelle, 23 mai 1996.

⁷¹ *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536.

⁷² *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, précitée (note 67).

apparence neutres n'aient pas pour effet de compromettre, pour elles, l'exercice d'un droit en toute égalité »⁷³.

L'interprétation jurisprudentielle de cette notion a permis de clarifier le caractère « raisonnable » de l'accommodement auquel un employeur peut être tenu, qu'il s'agisse de l'adaptation d'un outil de travail, de l'aménagement d'un lieu de travail ou encore de la modification d'une partie des tâches confiées à un employé⁷⁴.

Les acteurs sociaux œuvrant à la défense des droits des personnes handicapées se sont appropriés les notions d'adaptation et d'accommodement raisonnable, qui nourrissent plusieurs de leurs interventions. Outre le milieu de travail, les domaines où l'obligation d'accommodement raisonnable est aujourd'hui invoquée avec profit par les personnes handicapées comprennent l'accès aux lieux publics⁷⁵, au transport public et aux services publics, principalement l'éducation et la justice⁷⁶. Les personnes handicapées ont nettement bénéficié à cet égard des recours individuels offerts par la Charte. Mais, comme nous le verrons maintenant, dans bien des cas, c'est une approche systémique qui a été préférée.

2.2.3 L'accès au transport public

Ainsi en fut-il de l'accès au transport public, qui est une pré-condition à l'accès en toute égalité à l'ensemble des services offerts dans la société⁷⁷. Les moyens de transport se sont généralement

⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le pluralisme religieux au Québec : Un défi d'éthique sociale (document de réflexion)* (1995), pp. 12 et 13.

⁷⁴ Voir, par exemple, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Emballage Polystar*, (1997) 28 C.H.R.R. D/76 (T.D.P.).

⁷⁵ Principalement, l'accès aux hôtels et restaurants. Voir par exemple : *C.D.P. c. Bar La Divergence*, [1994] R.J.Q. 847 (T.D.P.), *C.D.P.D.J. c. Hôtel Villa de France*, J.E. 98-796 (T.D.P.).

⁷⁶ V. par exemple : *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.).

⁷⁷ Parfois, une approche globale fut favorisée dans le cadre d'une plainte individuelle. C'est le cas, par exemple, de l'accès au transport en taxi pour les personnes aveugles se déplaçant avec un chien-guide. Dans ce cas, des contacts répétés de la Commission auprès du Bureau du taxi de la Communauté urbaine de (... suite)

développés en excluant la perspective des personnes handicapées. Leur adaptation a posé et pose encore un défi de taille, possiblement coûteux. L'Office des personnes handicapées et les groupes ont exercé des pressions soutenues pour le financement du transport adapté (incluant le recours au taxi), pour l'accessibilité du réseau de transport régulier (autobus, trains de banlieue et métro, transport interurbain par autocar), et pour l'intégration des réseaux de transport (le réseau public, celui de la santé et des services sociaux, ainsi que le transport scolaire). La Commission est intervenue dans plusieurs de ces dossiers, notamment celui du transport interurbain par autocar où, ayant lancé une enquête de sa propre initiative, elle obtint avec la collaboration de ses partenaires un élargissement des services offerts aux personnes handicapées⁷⁸.

Une approche systémique de la question du transport adapté avait été prévue dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*. Celle-ci fait obligation aux organismes publics de transport de mettre en œuvre « un plan de développement visant à assurer, dans un délai raisonnable, le transport en commun des personnes handicapées dans le territoire qu'il[s] desser[vent] » (article 67). Cette disposition soulevait des espoirs considérables. Toutefois, dans la mesure où l'organisme de transport se conforme à ce plan de développement, l'article 72 vient priver de tout recours en discrimination les personnes handicapées auxquelles le transport serait inaccessible⁷⁹. Comme une grande latitude est laissée à ces organismes dans l'identification des clientèles et des services à offrir, les résultats concrets laissent grandement à désirer. La

Montréal ont mené à une modification de son règlement, de façon à interdire de refuser un client accompagné d'un animal visant à pallier son handicap (à moins d'exemption inscrite au permis).

⁷⁸ Dans le cadre de son enquête lancée en 1994, la Commission s'était assurée de la collaboration du ministère des Transports du Québec et de l'Association des propriétaires d'autobus (APAQ). Le 5 juin 1996, l'APAQ était en mesure d'annoncer que la très grande majorité de ses membres s'étaient vu accorder du financement des ministères des transports du Québec et du Canada pour l'acquisition de véhicules adaptés. Un véritable réseau d'autocars adaptés permet donc désormais aux personnes handicapées de voyager sur une grande partie du territoire du Québec, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et aux États-Unis. L'accessibilité des terminus a continué de faire l'objet d'un suivi. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport annuel 1996*, p. 35.

⁷⁹ Pour une analyse des implications de cet article en regard de la Charte, voir : Alexandra DRAGOMIR, *Le droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport pour les usagers handicapés*, document de travail, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), 14 février 1991.

Commission a recommandé l'abrogation de cet article dès 1991⁸⁰. Cet article aurait été abrogé si le Projet de loi n° 155, déposé à l'Assemblée nationale en 2002, avait été adopté⁸¹. Malheureusement, ce projet de loi n'a pu être adopté en raison de la dissolution de la Chambre.

Dans son état actuel, le dossier du transport soulève beaucoup d'insatisfactions. Le contexte de restrictions budgétaires n'améliore pas la situation. Par ailleurs, la population vieillit, et une proportion croissante de personnes seront, dans les prochaines années, limitées dans leurs déplacements, augmentant ainsi le nombre de personnes qui ne peuvent bénéficier du transport public. Les économies liées à ce qui a pu apparaître comme une dépense destinée à une portion limitée de la population créeront bientôt un handicap sérieux pour un nombre beaucoup plus important de personnes. Peut-être pourra-t-on alors mieux saisir la notion de handicap...

2.2.4 L'accès à l'éducation

L'accès à l'éducation pour les personnes handicapées est un autre dossier où l'examen des plaintes individuelles a mené au développement d'une perspective systémique. La Commission s'est particulièrement intéressée à la situation des élèves qui présentent une déficience intellectuelle. Ce dossier illustre bien les processus par lesquels l'exclusion se construit, et constitue un excellent lieu pour repenser une pratique qui évite les pièges de la discrimination.

Une lecture combinée de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Loi sur l'instruction publique* a conduit la Commission à conclure que l'exclusion automatique des élèves qui présentent une déficience intellectuelle des classes ordinaires revêtait un caractère

⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport pour les usagers handicapés (document de synthèse)* (1991).

⁸¹ Projet de loi n° 155, *Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives* (présentation), 2^e sess., 36^e lég. [2002] (Qué.). (Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n° 155* (2003).)

discriminatoire⁸². Cette interprétation a été confirmée par les tribunaux québécois. Toutefois, ces confirmations n'ont pas toujours été claires quant à l'obligation pour les commissions scolaires de réorganiser leurs services pour permettre cette intégration⁸³.

Les politiques du ministère de l'Éducation confirment que la classe ordinaire est, pour les élèves qui présentent une déficience intellectuelle tout autant que pour tous les enfants, le lieu le plus propice à l'apprentissage tant académique que social. Malheureusement, la formulation de ces politiques n'a jamais obligé les commissions scolaires à développer une approche d'inclusion, ce qui a entraîné des différences troublantes dans les taux d'intégration d'une commission scolaire à l'autre⁸⁴. À de multiples reprises, la Commission a tenté d'amener le ministère de l'Éducation à inscrire clairement, dans la *Loi sur l'instruction publique*, l'obligation pour les commissions scolaires d'adapter les classes ordinaires de telle sorte que l'intégration puisse devenir une norme : ces recommandations sont demeurées sans suite. Il est navrant que les parents d'enfants présentant une déficience intellectuelle doivent toujours recourir aux plaintes et aux tribunaux pour atteindre cet objectif.

Un programme de soutien et d'accompagnement offert par la Direction de l'éducation et de la coopération auprès des parents ou des étudiants adultes handicapés, permet souvent de faire la différence entre l'abandon devant les obstacles à surmonter et la poursuite d'une revendication légitime contre la discrimination. Durant la seule année 2001, plus de 72 consultations et démarches d'accompagnement ont été menées. Une session de formation et de soutien à la

⁸² Daniel CARPENTIER, « Le cadre juridique : présentation et analyse », dans Muriel GARON, *La déficience intellectuelle et le droit à l'intégration scolaire*, Collection Études et Documents de recherche sur les droits et libertés, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992 (chap. VI).

⁸³ *Commission scolaire Saint-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne (Lanoue et Marcil)*, [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.); *Commission scolaire régionale de Chauveau c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rouette)*, [1994] R.J.Q. 1196 (C.A.). Un jugement de la Cour suprême reconnaît la classe ordinaire comme norme. Toutefois, ce jugement refuse d'établir une présomption de *jure* en faveur de l'inclusion : *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241.

⁸⁴ Muriel GARON, *L'intégration à la classe ordinaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle : portrait selon les régions et selon les commissions scolaires*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche), septembre 1997.

défense des droits est également offerte aux parents et aux intervenants en milieu scolaire⁸⁵. Depuis quelques années, l'intégration scolaire des enfants présentant des troubles de comportement et d'apprentissage est de plus en plus problématique et les demandes d'appui pour obtenir les ressources et supports appropriés dans la classe sont croissantes⁸⁶.

2.2.5 L'accès au travail

Le travail, lieu capital pour la matérialisation de l'autonomie des personnes handicapées, est touché de façon importante par l'exigence d'adaptation, qui constitue souvent une pré-condition à l'insertion et au maintien en poste. L'adaptation pose ici des défis particuliers : les déficiences étant variables, l'accommodement doit être pensé de façon individualisée. Cet état de fait, associé à l'impossibilité d'y remédier dans des délais raisonnables, a conduit à la recherche de remèdes systémiques.

C'est ainsi que fut inscrite en 1977, dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, une disposition prévoyant l'élaboration, par les entreprises, de « plans d'embauche » destinés à favoriser l'insertion de personnes handicapées. Beaucoup d'attentes furent placées dans la mise en œuvre de ces plans d'embauche. Ceux-ci justifieront qu'on exclue les personnes handicapées des programmes d'accès à l'égalité et, notamment, du programme d'obligation contractuelle. Mais les plans d'embauche sont demeurés des « projets » et n'ont guère donné de résultats.

La résistance à l'obligation d'adapter les postes de travail a été et demeure considérable. Le gouvernement, qui avait ciblé les personnes handicapées dans ses objectifs d'embauche, a

⁸⁵ Shirley SARNA, *Dessiner un ciel nouveau au-dessus de l'école. À la réussite de l'intégration scolaire des élèves handicapés*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1993; Shirley SARNA, *Pour que l'avenir ne lui échappe pas*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1994; Shirley SARNA, *À l'avant-garde de l'éducation. Quand la différence fait partie des normes : regard sur la transformation de deux commissions scolaires*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1994.

également failli lamentablement dans l'atteinte de ses propres objectifs⁸⁷. Les personnes handicapées étaient pourtant en droit de s'attendre à ce que l'appareil gouvernemental ouvre la voie à cet égard. En 2002, un espoir s'est ouvert avec l'inclusion, dans le Projet de loi n° 155, d'un article prévoyant l'ajout des personnes handicapées à la liste des groupes visés par la *Loi sur les programmes d'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, une modification que la Commission avait fortement recommandée⁸⁸. Ce projet de loi répondait aussi, mais de façon partielle, à la demande de l'Office des personnes handicapées visant à ce que les plans d'embauche soient remplacés par des mesures axées sur l'obligation de résultat. Il prévoyait en effet la mise en place d'une stratégie d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées. Dans son commentaire, la Commission a insisté pour que cette stratégie ne repose pas sur le volontariat, soit clairement encadrée, pour que des objectifs et des échéanciers soient fixés précisément et pour que des mécanismes de surveillance et des sanctions, en cas de défaut de se conformer, soient prévus⁸⁹. En raison de la dissolution de la Chambre, le Projet de loi n° 155 n'a malheureusement pu être adopté.

2.2.6 L'accès à d'autres services publics

Dans plusieurs autres secteurs, on pourrait multiplier les exemples de recherche de mesures d'adaptation, d'accommodement raisonnable ou de remèdes systémiques favorisant l'accès des personnes handicapées, en toute égalité, aux services publics : mesures permettant aux personnes

⁸⁶ Shirley SARNA, *Les troubles d'apprentissage et moi*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de l'éducation et de la coopération), 2001.

⁸⁷ On notera que la représentation de ce groupe au sein de la fonction publique était de 1,37 %, en 1997, alors que les personnes handicapées constituent environ 13 % de la population : voir QUÉBEC (SOUS-SECRÉTARIAT AU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE), *L'effectif de la fonction publique – 1997*, Québec 1997, p. 18.

⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 143, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne* (2000).

⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 155 – Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* (2003).

sourdes un accès égalitaire à la justice, incluant l'assistance gratuite d'un interprète⁹⁰; recherche de modalités pour assurer le traitement en toute égalité des personnes présentant une déficience intellectuelle au sein de l'appareil judiciaire⁹¹; mêmes préoccupations pour l'accès aux services de santé des personnes affectées d'un handicap mental, pour celles ayant des problèmes de santé mentale⁹² et pour les personnes âgées vulnérables. Autant de dossiers qui n'en sont qu'en début de processus.

2.3 Les défis actuels pour les personnes handicapées

L'Office des personnes handicapées du Québec publiait, au début de l'année 1999, un bilan des investissements consacrés aux objectifs d'intégration et de reconnaissance des droits des personnes handicapées au cours des vingt dernières années, traçant au surplus des orientations pour l'avenir⁹³. Ce bilan fait état de 150 programmes et services propres aux personnes handicapées, s'adressant à près d'un million de personnes, soit pratiquement 13 % de la population. Les thématiques où les besoins se font sentir sont bien identifiées; un budget annuel de 5 milliards de dollars⁹⁴ leur est consacré. Toutefois, les ressources se sont raréfiées en ces années de coupures alors que les besoins étaient déjà sous-estimés, que les groupes vulnérables s'appauvrissent et que la population vieillit. De plus, des iniquités et disparités importantes sont observées entre les programmes destinés aux personnes handicapées, selon, notamment, la source du handicap (naissance, accident de la route ou du travail, par exemple) et l'importance de la déficience (ne tenant pas compte des possibilités d'intégration au travail).

⁹⁰ Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain c. Régie du logement (précité, note 75).

⁹¹ Une table de concertation sur le traitement des personnes présentant une déficience intellectuelle au sein de l'appareil judiciaire, à laquelle participe la Commission, a été mise sur pied. La Commission a exploré les différentes dimensions de la problématique dans une étude consacrée à ce sujet. Voir : Claire BERNARD, *Les droits judiciaires des accusés ayant une déficience intellectuelle*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche), octobre 1997.

⁹² Jean-Pierre MÉNARD, *La Charte des droits et libertés de la personne : pour les malades?*, Congrès du Barreau du Québec : « Les 25 ans de la Charte québécoise », 27 octobre 2000 (inédit).

⁹³ OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées, Orientations et voies de solution pour l'avenir*, 12 février 1999.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 12, note 18.

Si notre société est prête à investir des sommes importantes à l'intention des personnes handicapées pour assurer leur accès à l'égalité pour tout ce qui est *périphérique* au monde du travail, les interventions dans ce dernier secteur demeurent timides et inefficaces : le monde du travail, principal lieu où se gagne l'autonomie, demeure ainsi un bastion fermé⁹⁵. À l'instar de la situation dans le milieu scolaire, la véritable intégration dans les milieux ordinaires, marqués par l'idéologie de la performance, demeurera un objectif lointain si des décisions fermes ne sont pas prises.

Une volonté politique doit notamment se manifester de façon claire :

- dans le cadre du transport adapté, par l'abrogation de l'article 72 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* et par la prise en charge concertée de la question de l'adaptation;
- dans le domaine de l'éducation, par l'inscription dans la *Loi sur l'instruction publique* d'une disposition forçant clairement les commissions scolaires à assurer l'organisation des services adaptés et ce, à partir de la classe ordinaire;
- dans le domaine du travail, par l'inscription des personnes handicapées comme groupes cibles des programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique, dans les organismes publics et dans l'obligation contractuelle.

3 LES MOTIFS RACE, COULEUR, ORIGINE ETHNIQUE OU NATIONALE : LES AUTOCHTONES

Les motifs de discrimination que nous abordons dans cette section – ainsi que dans la suivante – rejoignent des phénomènes qui sont à la base de l'identité québécoise. La présence de la diversité au Québec est en effet un phénomène fondateur. Le pays s'est bâti en territoire déjà occupé par

⁹⁵ Le taux de chômage des personnes ayant une incapacité mais qui se déclarent aptes au travail est près de 50 % plus élevé que les taux correspondants pour les personnes qui ne présentent pas d'incapacité.

des peuples. Il a connu et connaît encore à cet égard une histoire litigieuse. De plus, le Québec est une société d'immigration de personnes dont la diversité des origines s'est accrue avec le temps. Les problèmes de respect du droit à l'égalité pour l'ensemble des composantes de la société n'étaient donc pas nouveaux au moment de l'entrée en vigueur de la Charte. Ils étaient déjà lourdement chargés politiquement.

Nous examinons d'abord, dans cette section, la question appliquée aux Autochtones.

3.1 Le point de départ

Plusieurs éléments marquent la relation des Autochtones du Québec à la Charte québécoise et à la Commission⁹⁶ : d'abord, la primauté de leur lien constitutionnel avec l'ordre de gouvernement fédéral et, en ce qui concerne les Indiens inscrits, la prééminence de la *Loi sur les Indiens*⁹⁷. À cet égard, parler d'égalité paraît illusoire tant que subsiste, au Québec et au Canada, le régime de tutelle fédérale à travers cette loi d'exception que constitue la *Loi sur les Indiens*.

Par ailleurs, en matière de droits de la personne, l'exercice des juridictions en milieu autochtone est une source importante de confusion. Pour les Indiens inscrits et particulièrement sur les territoires des réserves indiennes, l'application simultanée de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec rend difficile la compréhension des recours. La Charte canadienne fait référence, à son article 25, à des « droits et libertés, ancestraux ou issus de traités » des peuples autochtones mais son domaine d'application exclut les relations privées. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, pour sa part, s'applique aux domaines de juridiction fédérale, mais cette loi indique clairement à son article 63 (2) qu'elle est « sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi. » À elle seule, cette disposition apporte des

⁹⁶ Nous sommes tributaires, pour cette section consacrée aux Autochtones, des suggestions et observations de notre collègue Pierre Lepage, agent d'éducation à la Direction de l'éducation et de la coopération de la Commission.

⁹⁷ Qui ne s'applique pas, toutefois, aux Inuits.

limites importantes à la protection en matière de droits et libertés. De plus, certains motifs illicites de discrimination interdits dans la Charte québécoise (les convictions politiques et l'orientation sexuelle, en particulier), ne le sont pas en vertu de la *Loi canadienne des droits de la personne*. En ce qui concerne la Charte québécoise, même si les réserves indiennes constituent des terres fédérales, elle peut tout de même parfois s'appliquer puisque la *Loi sur les Indiens* prévoit, dans certains cas, l'application de lois provinciales d'application générale. Il y a là certainement une grande source de confusion qui crée des barrières importantes à l'utilisation des recours.

Le défi que pose l'application de la Charte québécoise aux populations autochtones était donc de taille et ce, dès la mise en œuvre de celle-ci. Ce défi était marqué par une exigence de base : reconnaître l'égalité des Autochtones et des non-Autochtones, c'est en effet d'abord reconnaître l'existence de ces peuples comme entités collectives. C'est reconnaître leurs traditions, leurs langues et leurs cultures, leur droit coutumier, leurs valeurs. C'est aussi reconnaître leur volonté de maintenir leur autonomie, leurs droits aux ressources, à la subsistance et à l'usufruit, ainsi que leur droit à la mobilité⁹⁸.

Étant donné la complexité et les enjeux politiques du dossier, nous n'entendons pas faire état ici de l'évolution du droit à l'égalité pour les communautés autochtones d'un point de vue politique, ni du point de vue de l'ensemble des acteurs. Nous nous limiterons aux interventions de la Commission et à l'évolution du droit international en ce qui concerne les droits et libertés des peuples autochtones. De façon générale, la Commission a voulu contribuer à jeter des ponts vers ces communautés, justement méfiantes à l'égard de la justice et des institutions de la majorité, en s'attaquant tant à la question fondamentale de l'autonomie gouvernementale et du droit à l'autodétermination qu'à des problèmes graves dans les relations entre Autochtones et non-Autochtones.

⁹⁸ Pierre LEPAGE, « Une Charte "American Express" », *Recherches Amérindiennes*, vol XVI, n° 4, 1986, p. 100.

3.2 Les interventions relatives au droit à l'égalité des Autochtones

3.2.1 Des droits collectifs fondés sur l'égalité

L'année de l'adoption de la Charte, 1975, est aussi l'année de la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois entre les Inuits et les Cris du Québec, les gouvernements du Québec et du Canada et trois sociétés d'état, la Société de développement de la Baie-James, la Société d'énergie de la Baie-James et Hydro-Québec. Il s'agit du premier traité touchant les terres et les titres fonciers conclu au Québec avec les nations autochtones⁹⁹. Même si la Charte ne contient aucune disposition visant à protéger les droits spécifiques des peuples autochtones¹⁰⁰, les dispositions relatives au droit à l'égalité ouvrent la possibilité d'une approche collective dans ce dossier.

Dès 1978, la Commission a fait connaître sa position face aux droits territoriaux autochtones : la reconnaissance de ces droits constituait, selon elle, un préalable à toute autre question qui pourrait se poser concernant les droits des peuples autochtones. Cette position, publiée sous le titre « *Il faut respecter les droits des peuples autochtones et négocier en conséquence avec eux* » (1978), fut le premier jalon de l'implication de la Commission dans ce secteur. Elle réitérera cette position dans son mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones (Dussault-Érasmus) en 1993¹⁰¹ : elle y recommandera la reconnaissance de la discrimination historique et systémique à l'endroit des Autochtones et la reconnaissance du droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique des nations autochtones dans les lois fondamentales du Canada et des provinces.

⁹⁹ Les premiers traités conclus au Québec, tant sous le Régime français que sous le Régime anglais, étaient des traités de paix et d'amitié qui ne touchaient pas les terres et les titres fonciers.

¹⁰⁰ La Commission a pourtant réclamé, à plusieurs reprises, l'introduction dans la Charte de dispositions à cet effet, notamment dans son mémoire de 1981 à la Commission permanente sur la Justice portant sur la *Charte des droits et libertés de la personne*.

¹⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission royale sur les peuples autochtones* (1993).

3.2.2 Des droits individuels fondés sur l'égalité

Au-delà du dossier de la reconnaissance des droits collectifs définis dans une perspective d'égalité, la Commission a voulu contribuer à apporter des solutions aux problèmes que pose l'établissement de rapports fondés sur l'égalité, problèmes qui n'ont cessé de surgir dans les relations quotidiennes entre les Autochtones et membres de la majorité.

➤ Valoriser l'image des Autochtones

Forte du constat de la prééminence des images négatives des Autochtones dans la population majoritaire et de leurs effets dans les relations entre communautés, la Commission a voulu d'abord travailler sur celles-ci. Parmi les dossiers d'envergure qu'elle mènera, il y aura d'abord sa collaboration à la production d'un guide visant à transformer l'image des Autochtones dans les manuels scolaires. Ce souci de l'image, produit et outil de reproduction des préjugés, fut aussi, dès 1979, à la base de l'implication de la Commission dans le dossier des chroniques de chasse et pêche publiées dans les journaux et dans des revues spécialisées. La Commission procéda à l'analyse de 118 articles, lettres ouvertes et éditoriaux publiés au cours des trois années précédentes dans les plus grands journaux ainsi que dans la revue *Québec Chasse et Pêche*. Cet examen confirma l'image stéréotypée, déformée et dévalorisante des Amérindiens véhiculée dans ces textes; elle montra que le contenu et le traitement des informations étaient souvent empreints de partialité, voire tendancieux. La Commission rendit cette étude publique et intervint auprès des médias d'information pour favoriser l'exercice, par les Autochtones, de leur droit de réplique lorsque des articles peuvent être offensants à leur égard¹⁰².

La Commission rappellera aussi la nécessité d'intensifier l'information et la sensibilisation du plus grand nombre à la signification réelle et aux enjeux de la question autochtone au Canada et au Québec. Cette nécessité d'une meilleure information du public s'est imposée de façon

¹⁰² En 1986, le Conseil de presse du Québec, à l'issue de l'étude d'une plainte du Conseil Attikamek-Montagnais au sujet d'un article paru dans la revue *L'Actualité*, reprendra ces conclusions de la Commission et blâmera la revue pour avoir contribué à entretenir les préjugés à l'égard des Autochtones.

pressante au lendemain de la crise de l'été 1990 à Oka et Kanesatake. Pour la majorité des gens, le réveil a en effet été brutal au cours de ces événements qui ont dominé l'actualité, au Québec, pendant plus de trois mois. La Commission a d'ailleurs intitulé son rapport sur ces événements : *Le choc collectif*¹⁰³. La stupeur, l'incompréhension et la rage, toute la gamme des émotions collectives y est passée. Une grogne populaire s'en est suivie, atteignant probablement un sommet vers le milieu des années 1990. S'est alors imposée, au Québec, l'image de « l'Indien privilégié », « exploiteur du système » qui ne paierait « ni taxe ni impôts ». Loin d'être des opprimés, les Autochtones étaient maintenant devenus des « privilégiés ».

C'est dans ce contexte que la Commission a lancé au sein du réseau des écoles secondaires du Québec un programme de sensibilisation à la réalité autochtone ayant pour thème : *La rencontre Québécois-Autochtones, un beau défi*. L'école est certes un lieu privilégié pour lutter contre les préjugés. Grâce à une entente de coopération conclue avec l'Institut culturel et éducatif montagnais (ICEM), 35 écoles secondaires et collèges ont pu bénéficier d'un programme d'activités visant à favoriser un rapprochement avec les premières nations. Dans ce contexte où les relations entre Québécois et Autochtones étaient difficiles, il a fallu faire preuve d'innovation dans les moyens pédagogiques utilisés : construction d'un campement traditionnel innu, un *shaputuan*, dans la cour des écoles visitées, périodes-classes sous la grande tente en compagnie d'animateurs innus, spectacle, jeux, souper communautaire et même campement de nuit, tout a été mis en œuvre pour créer un contact sincère et positif pour les élèves. Jusqu'à maintenant, au-delà de 30 000 élèves ont participé aux activités et près de 1 000 enseignants, à un atelier préparatoire. L'enthousiasme manifesté à l'égard de ce programme démontre bien qu'il y a place au Québec pour une autre vision des Autochtones.

Cependant, cette tournée des écoles a permis de constater la faiblesse des documents pédagogiques sur les réalités autochtones mis à la disposition des enseignants. À l'heure de la révision des programmes, au secondaire, la Commission lançait donc à l'automne 2002, à

103COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le choc collectif* (1991). Le rapport a été préparé par Pierre Lepage et Monique Rochon.

l'intention des enseignants, un outil pédagogique ayant pour titre *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*¹⁰⁴. Grâce à la collaboration du ministère de l'Éducation, plus de 5 000 exemplaires du document ont été distribuées dans le réseau des écoles secondaires. L'accueil fort chaleureux réservé à cette publication, très en demande, témoigne de façon éloquente du besoin d'informations permettant de s'attaquer aux principaux mythes sur lesquels s'appuient les préjugés véhiculés à l'encontre des Autochtones.

➤ Les enquêtes et la conciliation communautaire

Jusqu'en 1985, les recours auprès de la Commission étaient plus difficiles pour les Autochtones du fait que la Commission ne disposait pas de bureaux en région. Malgré leur nombre restreint, les plaintes déposées ont parfois touché des communautés entières, telles les interventions auprès des propriétaires d'établissements commerciaux de la Côte-Nord et du Nord-Ouest pour protéger le droit d'accès des Autochtones à ces lieux publics, sans discrimination. La Commission a, de plus, régulièrement été saisie de plaintes de discrimination portées par des Autochtones de diverses régions du Québec contre des corps policiers.

Elle est, aussi, régulièrement intervenue dans des situations de tension, notamment à l'occasion de l'émergence de conflits liés à l'exercice des droits de chasse et de pêche, entre les Autochtones de diverses régions du Québec, les milieux de la chasse et de la pêche sportives et les forces policières¹⁰⁵. Elle favorisa alors des actions de conciliation communautaire et joua le rôle de modératrice. Elle n'a pas cessé de signaler l'impérieuse nécessité d'instaurer une éthique de négociation fondée sur le respect mutuel.

¹⁰⁴ Pierre LEPAGE, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2002 (aussi disponible en anglais sous le titre : *Aboriginal People : Facts and Fiction*). La production de ce document fut rendue possible grâce à l'appui financier de la Coordination des affaires autochtones du ministère de l'Éducation du Québec et du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord.

¹⁰⁵ Par exemple, lors d'une enquête sur la mort suspecte de deux Amérindiens sur la rivière Moisie, au moment de la « crise du saumon » à Restigouche et aux Escoumins, en 1981, lors de la crise d'Oka, en 1990, etc.

➤ Les programmes d'accès à l'égalité

Les Autochtones ont été ciblés dans des programmes d'accès à l'égalité élaborés par les milieux d'éducation, de même que dans ceux élaborés dans le cadre de l'obligation contractuelle. Dans aucun de ces cas les résultats ne sont très significatifs.

C'est sans doute dans le domaine de l'éducation que les attentes pourraient porter les meilleurs fruits. Ainsi, les Autochtones devraient bénéficier des objectifs fixés à leur égard pour la formation collégiale en techniques policières. Par ailleurs, depuis 1991, la Faculté de droit de l'Université Laval a mis en œuvre un programme d'accès à l'égalité à leur intention : des places leur sont réservées, en sus du contingentement habituel, avec des mesures d'adaptation des politiques institutionnelles et des conditions d'étude. À ce jour, 30 étudiants ont été accueillis, les demandes ayant diminué ces dernières années; de ce nombre, 17 ont été promus, 8 sont encore en faculté, les 5 autres ont, soit abandonné leurs études, soit changé de programme. Mais deux initiatives, cela paraît bien peu.

Quant aux programmes d'accès à l'égalité dans le domaine du travail, le bilan de l'obligation contractuelle effectué par la Commission en 1998 conclut que les Autochtones en sont les parents pauvres¹⁰⁶. De même, leur présence dans les effectifs réguliers de la fonction publique n'apparaît, encore actuellement, que sous l'aspect de faibles traces (0,4 %, soit 195 personnes, en 2002)¹⁰⁷.

3.3 Les défis actuels

L'ambiguïté de la société québécoise et canadienne face au statut des Autochtones continue de piéger la question de l'égalité entre les peuples autochtones et les sociétés issues de la

¹⁰⁶ C.D.P.D.J., *op. cit.* (note 46), pp. 51-93.

¹⁰⁷ QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *La diversité dans la fonction publique québécoise – Plan d'action*, 2003, p. 18.

colonisation. Car c'est bien en raison de leurs caractéristiques comme collectivité (modes de vie, valeurs, institutions) et de leur détermination à survivre comme nations organisées que les Autochtones sont objet de discrimination. Une préoccupation trop grande à l'égard des recours personnels en matière de discrimination pourrait ainsi faire oublier que, sur la scène internationale, la lutte au racisme et à la discrimination raciale est intimement liée à la lutte au colonialisme, sous toutes ses formes, qui perpétue fondamentalement un rapport d'inégalité entre les peuples et les nations¹⁰⁸. À cet égard, le rapporteur Hernan Santa Cruz, dans son étude spéciale sur la discrimination raciale présentée en 1971 à la *Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités* de l'ONU, définissait ainsi la discrimination raciale dans le domaine politique :

« Dans le domaine politique, la discrimination raciale se rencontre à plusieurs niveaux. Dans son sens le plus large, elle implique essentiellement la domination politique exercée par un groupe sur un autre qui se distingue du premier par la race, la couleur, l'ascendance, les origines nationales ou ethniques, le groupe dominant imposant notamment ses conceptions et son organisation politique à d'autres peuples. »¹⁰⁹

C'est ainsi que, sur le plan international, la quête d'égalité des peuples autochtones des Amériques s'est inscrite dans la perspective de la décolonisation entamée par l'ONU au début des années 1960. Ce processus avait d'abord été restreint aux seuls territoires d'outre-mer, c'est-à-dire séparés géographiquement, et aux protectorats. Le sort de nombreux peuples autochtones, particulièrement ces « nations à l'intérieur des États-nations », allait ainsi échapper à tout contrôle international et relever du domaine sacré des affaires internes des États¹¹⁰. Conscient du problème, le rapporteur Santa Cruz recommandait l'élaboration d'une étude spéciale sur la discrimination à l'égard de populations autochtones. Cette recommandation a donné lieu à

¹⁰⁸ Pierre LEPAGE, « Un regard au-delà des Chartes : le racisme et la discrimination envers les peuples autochtones », *Recherches Amérindiennes au Québec*, vol. XXV, n° 3, 1995, pp. 29-45.

¹⁰⁹ Hernan SANTA CRUZ, *La discrimination raciale. Étude spéciale sur la discrimination raciale dans les domaines politique, économique, social et culturel*, Nations Unies (Conseil économique et social, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités), New York, 1971, p. 47.

¹¹⁰ Voir à ce sujet Pierre LEPAGE, « Les peuples autochtones et l'évolution des normes internationales : un bref historique », in Marie LÉGER éd., *Des peuples enfin reconnus*. Ecosociété, Montréal, 1994.

l'élaboration d'une étude d'envergure. Au terme de dix années de travaux, le rapport qui en a résulté fut percutant, comme en fait foi cet extrait :

« On a enlevé aux populations autochtones la plus grande partie de leurs terres, et celles qui leur restent font l'objet d'intrusions constantes. Leur culture, leurs institutions et leurs systèmes sociaux et juridiques sont constamment attaqués à tous les niveaux par les moyens d'information, les lois et les systèmes officiels d'enseignement... Elles ont le droit de continuer d'exister, de défendre leurs terres, de conserver et de transmettre leur culture, leur langue, leurs institutions et leurs systèmes sociaux et juridiques ainsi que leur mode de vie qui font l'objet d'atteintes illégales et abusives. »¹¹¹

Le Groupe de travail des populations autochtones, créé dans le cadre de ce rapport, mit la touche finale, en 1993, à un projet de *Déclaration des droits des peuples autochtones* en vue de son adoption éventuelle par l'Assemblée générale des Nations Unies¹¹². Ce projet est actuellement à l'étape cruciale d'adoption par les États. Les enjeux sont importants puisque ce projet reconnaît que les Autochtones constituent non pas des minorités raciales, ethniques religieuses ou linguistiques, mais bien des peuples libres et égaux à tous les autres peuples et qui « ont le droit de disposer d'eux-mêmes » (article 3).

C'est dans ce contexte que piétine malgré tout, au Québec, le dossier de l'égalité des Autochtones. La situation économique (sous-emploi et faible revenu) et sociale (sous-scolarisation, incluant l'analphabétisme) des Autochtones est désastreuse. Un nombre impressionnant de jeunes Autochtones arrivent sur un marché du travail où les débouchés sont quasi inexistantes. La situation s'aggrave du fait que plusieurs Autochtones sont très réticents à

¹¹¹ José R. MARTINEZ COBO, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*. Vol. V, *Conclusions, propositions et recommandations*, 1987, Nations Unies, ÉCONOSOC, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, New York.

¹¹² La Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de l'ONU a consacré dix ans à l'élaboration de ce projet de déclaration. Depuis 1994, le projet de la Sous-commission (*Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Doc. N.U., E/CN.4/Sub.2/RES/1994/45, 26 août 1994) est examiné par les États membres de l'ONU. Entre-temps, l'Assemblée générale consacrait 1993 « Année internationale des populations autochtones » ainsi que 1993-2004, « Décennie internationale des populations autochtones ». Elle a également approuvé l'idée de créer au sein du système des Nations Unies, « une instance permanente pour les populations autochtones ».

dénoncer les exclusions dont ils sont victimes. Le taux de suicide des jeunes de ces communautés n'est qu'un indicateur de la détresse qui en découle, mais son éloquence est troublante. En milieu urbain, si un certain nombre d'Autochtones ayant quitté les réserves s'y sont établis, ont étudié et y vivent, beaucoup sont plus défavorisés encore : ils sont à la fois oubliés du milieu autochtone et mal accueillis dans leur nouveau milieu.

Diverses ententes, intervenues récemment, paraissent cependant devoir fournir des outils significatifs pour le développement de la situation économique des Autochtones. Elles présentent la vertu d'être à la fois des ententes visant une autonomie gouvernementale (la *Paix des Braves* a été définie comme la première entente de nation à nation) et des ententes économiques. Elles ont pour objet la mise en place de partenariats permettant au Québec de développer les ressources du Nord, et aux communautés autochtones de participer à ce développement et d'en bénéficier. Elles suscitent d'immenses espoirs quant à l'amélioration de la situation des communautés touchées¹¹³.

Quant à l'accès aux services liés aux grandes institutions de la société dominante, des problèmes demeurent : ainsi, l'accessibilité à certains services sociaux ou de santé est mise en péril en raison du manque de ressources humaines et financières, mais également en raison du fait que les langues et la culture autochtones ne sont pas connues de nombreux intervenants. De façon globale, le dossier de l'égalité progresse cependant à cet égard. C'est notamment le cas dans le domaine de la justice, avec la venue des conseillers parajudiciaires destinés aux Autochtones (qui facilitent les rapports avec les tribunaux itinérants) et avec la mise sur pied de services de police autonomes¹¹⁴. En matière de protection de la jeunesse, le Projet de loi n° 166, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse*, qui a été adopté en juin 2001, a lui aussi apporté sa

¹¹³ C'est le cas de l'*Entente entre les Cris du Québec et le Gouvernement du Québec*, communément appelée *Paix des Braves*, signée le 7 février 2002; de l'*Entente Québec/Innuits – Sanarrutik (Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire du Nunavik)*, signée le 9 avril 2002; et du projet d'entente avec les Innus, actuellement en négociation entre le gouvernement du Québec et certaines communautés innues en vue de la conclusion d'un traité.

¹¹⁴ Pierre LEPAGE, *Les grandes étapes de l'administration de la justice québécoise en milieu autochtone*, Allocution d'ouverture au Colloque « Justice blanche/Justice autochtone », 24 mai 1991.

contribution à une gestion de problèmes vécus dans les communautés qui soit mieux adaptée au contexte de vie et à la culture autochtones¹¹⁵.

Pour sa part, le dossier de l'égalité d'accès aux *lieux publics*, au *crédit* et au *logement* stagne. Même piétinement dans le domaine de l'*emploi*, à l'extérieur du cadre des grandes ententes citées plus haut. Si l'on veut donner une véritable impulsion au dossier, il faudra chercher des modalités particulières de concrétisation de l'idée de programmes d'accès à l'égalité qui soient adaptées à la situation et aux attentes des communautés autochtones. Il faudra également créer, si nécessaire, des mécanismes juridiques facilitant la mise en œuvre de programmes spéciaux en faveur des Autochtones¹¹⁶.

Une certaine volonté se manifeste donc, par à-coups. Les obstacles à surmonter pour en arriver à une matérialisation du droit à l'égalité demeurent toutefois complexes. Les Autochtones eux-mêmes, tant que leurs droits collectifs ne sont pas pleinement reconnus, demeurent ambivalents devant la Charte, principalement quand il s'agit de droits individuels. Les consultations effectuées à l'occasion de ce Bilan ont fait ressortir que la Charte était mal connue en milieu autochtone; l'utilisation concrète des recours serait perçue comme plus ou moins utile et efficace. Dans ce contexte, toute expérience qui ne rapporte pas les fruits escomptés comporte un effet de dissuasion important.

Pourtant, à mesure que l'idée d'un gouvernement autonome fait son chemin, la pertinence d'une charte des droits qui serait propre aux communautés autochtones, de la consécration de droits démocratiques, d'une protection des droits individuels au sein des droits collectifs fait son chemin. L'Association des femmes autochtones a beaucoup travaillé sur la question des droits

¹¹⁵ *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse*, L.Q. 2001, c. 33. Cette loi permet au gouvernement de conclure, avec une autorité autochtone, une entente établissant un régime particulier de protection de la jeunesse applicable à un enfant dont la sécurité ou le développement serait compromis au sens de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Ce mécanisme répond à une demande d'autonomie formulée par le milieu autochtone tout en assurant, en principe, la protection des droits reconnus aux jeunes.

¹¹⁶ La Commission a proposé la création de tels mécanismes, notamment, dans son *Mémoire à la Commission royale sur les peuples autochtones*, en novembre 1993.

civiques, de l'égalité des femmes et de la violence familiale. Il n'y a toutefois nullement accord à ce sujet : dans le cadre d'une vie communautaire hautement valorisée, l'idée de chartes protégeant les individus ne va pas nécessairement de soi.

Une fois de plus, l'intérêt d'approches ciblées, fondées sur une identification des dimensions multiples et interreliées des problèmes à résoudre, paraît la seule voie prometteuse. Mais également, et surtout, la pleine reconnaissance des droits collectifs des nations autochtones s'impose comme prérequis à tout véritable rapport égalitaire avec la communauté majoritaire, ainsi qu'à toute intervention efficace dans ce dossier.

4 LES COMMUNAUTÉS DE DIVERSES ORIGINES ET LES MOTIFS RACE, COULEUR, ORIGINE ETHNIQUE OU NATIONALE

La mise en œuvre de l'égalité telle qu'inscrite dans la Charte ne se situe évidemment pas dans une même dynamique quand il s'agit des personnes et communautés issues de l'immigration. Même au sein de ce groupe, elle s'est posée différemment pour les groupes pouvant, à plus ou moins longue échéance, se fondre dans la masse, comparativement à ceux qui, en raison de traits phénotypiques racisés, demeurent socialement marqués par cette identification.

4.1 Le point de départ

Au moment de l'entrée en vigueur de la Charte, les questions liées à l'immigration et à l'intégration des immigrants étaient en pleine effervescence. Alors que les groupes issus de l'immigration européenne s'étaient plus ou moins fondus dans les communautés fondatrices¹¹⁷, les groupes racisés, n'ayant jamais bénéficié de véritables possibilités d'intégration, étaient

¹¹⁷ Bien que les communautés plus pauvres d'Europe, issues de grandes vagues d'immigration rurale de la période suivant la Deuxième guerre mondiale, aient gardé une cohésion et un noyau de vie économique et culturelle importants. Alberte LEDOYEN, *Montréal au pluriel*, Coll. Documents de recherche, Institut québécois de recherche sur la culture, 1993, pp. 69-74.

demeurés à l'écart¹¹⁸. À partir de la libéralisation des critères d'admission des immigrants (1962), de nouvelles vagues d'immigrants des Antilles, d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique, d'Amérique centrale et du sud, s'installent cependant au Québec.

Le débat sera profondément marqué par le fait que les immigrants préfèrent alors généralement une intégration à la société anglophone, qui domine économiquement sur le continent nord-américain. Le Québec, dont le taux de natalité a baissé, a besoin d'immigrants, mais commence à exprimer avec force sa volonté de se définir comme société francophone. Une série d'ententes fédérales-provinciales lui accorderont une prise sur la sélection des immigrants. En 1977, l'adoption de la loi 101, qui consacre le français comme seule langue officielle au Québec, intégrera au secteur scolaire francophone, pour la scolarité obligatoire gratuite, les élèves issus de l'immigration. Les Québécois francophones, qui avaient vécu jusqu'alors en milieu fortement homogène, seront ainsi soudainement mis en contact étroit avec une grande diversité de citoyens. Leurs représentations de leur société seront bouleversées.

Le défi de l'égalité se situera au cœur même de la définition des droits collectifs des communautés francophone et anglophone du Québec, complexifiant la question déjà délicate de l'intégration harmonieuse de communautés d'origines diverses dans une société et, plus spécifiquement, de l'intégration de communautés historiquement victimes de racisme.

4.2 Les contributions de la Charte à la progression du droit à l'égalité pour les Québécois de toutes origines

En dépit de nombreuses mesures gouvernementales favorisant le droit des personnes appartenant à des minorités ethniques « *de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les*

¹¹⁸ C'est le cas de la vieille communauté noire anglophone de Montréal. Voir : Dorothy WILLIAMS, *Blacks in Montreal 1628-1986 : An Urban Demography*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989. C'est également le cas de la non moins ancienne communauté chinoise : Denise HELLY, *Les Chinois à Montréal : 1877 à 1951*, Montréal, Institut québécois de recherche sur la culture, 1987 et : A. LEDOYEN, *loc. cit.*, pp. 63-66.

autres membres de leur groupe », conformément aux dispositions de l'article 43 de la Charte¹¹⁹, l'ouverture à l'Autre demeure un projet à réaliser : les barrières sont nombreuses et constituent autant de murs à faire tomber. Dans cette entreprise, l'éducation, l'information, la défense des droits, le traitement des plaintes, les grandes enquêtes de portée systémique et les programmes d'accès à l'égalité, notamment, seront mis à contribution.

4.2.1 L'éducation, l'information, la coopération

Le travail d'éducation de la Commission¹²⁰ en matière de discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique ou nationale a pris, au fil des ans, différentes formes. Au début des années 1980, c'est sous le thème de l'acceptation mutuelle des Québécois de toutes origines que s'est défini un plan d'action. Cette initiative suivait une rencontre tenue en 1979 avec des groupes, associations et médias ethniques venus exprimer à la Commission leurs perceptions de la place qu'ils occupent et devraient occuper à l'intérieur de la société. En 1987, la Commission créait un comité sur les relations interethniques et raciales (CRIR) réunissant 15 personnes chargées de conseiller la Commission sur les actions à entreprendre.

Tout au long de cette période, les actions pour contrer le racisme et la discrimination raciale se sont développées dans divers secteurs¹²¹ et ont pris de multiples visages : formation d'intervenants de groupes ethniques, aide à des enseignants dans la préparation de cours sur le racisme, rencontres entre des élèves des minorités et des personnes exerçant des professions pouvant servir de modèles, sessions de résolution des conflits en milieu scolaire, participation à

¹¹⁹ V. par exemple le Programme d'apprentissage des langues d'origine (PELO).

¹²⁰ La Charte donne explicitement à la Commission le mandat d'élaborer et d'appliquer un programme d'information destiné à « faire comprendre et accepter » les principes qui y sont reconnus : Charte, art. 71 (al. 2), par. 6.

¹²¹ Esmeralda THORNHILL, *Race and class, Coup d'œil sur Tintin, Le revers de la médaille, Le multiculturalisme et la société, Black Women's Studies, Towards an International Strategy*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1983.

la conception d'un vidéo¹²² et d'une série télévisée¹²³ axés sur la lutte contre le racisme et les préjugés, séries de sessions dans les temples sikhs ou après la messe du dimanche dans la communauté noire anglophone, ou auprès de groupes de femmes noires, formation auprès des milieux juridiques, magistrature, facultés de droit, tribunaux administratifs, publications destinées à ces milieux¹²⁴, etc.

À l'égard du groupe majoritaire, ce travail vise essentiellement à sensibiliser à la réalité des minorités culturelles et des immigrants, ainsi qu'à mettre en lumière la dynamique des préjugés et leurs effets dévastateurs. À l'égard des groupes minorisés et des immigrants, il a pour but de les outiller afin qu'ils puissent revendiquer leurs droits (et, notamment, porter plainte quand ceux-ci ne sont pas respectés).

De plus, la Commission est régulièrement appelée à apaiser, sinon à arbitrer des différends qui opposent des communautés plus ou moins larges, que ce soit dans les quartiers de la métropole ou en milieu éloigné. Exercée sous les auspices de la Commission, la conciliation communautaire vise alors à contribuer au rapprochement des communautés¹²⁵.

Février, mois de l'Histoire noire constitue une autre initiative à portée éducative¹²⁶. Organisé par la Commission en 1989 et fort de son soutien institutionnel, l'événement a suscité plusieurs

¹²² La production du vidéo *Un toit pour Sarah* accompagné d'un guide pédagogique a servi à l'animation de rencontres portant sur l'accès au logement sans discrimination.

¹²³ La série télévisée *Jasmine*, diffusée en 1996 sur le réseau TVA.

¹²⁴ Notons à cet effet la collection *Études et Documents de recherche sur les droits et libertés* chez l'éditeur juridique Yvon Blais. Signalons également la publication, en 1992, d'un numéro spécial de la revue juridique *Femme et droit* sous le thème *Women and Race* et *Le racisme, si nous en parlions* avec la collaboration de Esmeralda THORNHILL.

¹²⁵ À Outremont, par exemple, entre la communauté de tradition chrétienne et la communauté hassidique (1988); dans la région de Sherbrooke, où la Commission orchestre, en collaboration avec divers organismes communautaires, la création d'un comité de vigilance et d'action pour l'harmonisation des relations interculturelles (1991), etc.

¹²⁶ Maryse ALCINDOR, *Pourquoi tant d'histoire?* Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1991.

activités. À partir de 1992, la Ville de Montréal et le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, notamment, prendront le relais et assureront la pérennité de l'événement.

La Commission intervient également lorsque des messages propres à susciter les préjugés raciaux, notamment à l'encontre de la population noire, sont véhiculés par la presse. Un prétendu « dossier d'information » publié en juillet 1992 dans l'hebdomadaire *Photo-Police*, sous le titre : « *Les Blancs en ont assez des Noirs* », illustre ce type d'interventions. Une analyse serrée des textes composant ce « dossier » mettra en évidence leur caractère diffamatoire, de même que l'incitation à la discrimination, voire à la violence, qu'ils comportaient. Dans son argumentation présentée au Conseil de presse, la Commission soutiendra que le journal avait rompu le fragile équilibre entre la liberté d'expression et les libertés et droits fondamentaux d'autrui¹²⁷. Le Conseil donnera raison à la Commission, estimant avoir été en présence d'un « travail journalistique particulièrement déficient ». Le Conseil énoncera alors les règles de déontologie journalistiques applicables : les médias doivent éviter d'entretenir les préjugés raciaux par le sensationnalisme, des insinuations, des exagérations ou des généralisations.

Au début des années 90, la Commission s'intéressera de près à une problématique troublante, celle de la violence raciste attribuable à certains mouvements d'extrême droite alors en résurgence. Après que des cimetières juifs eurent été profanés, la Commission coopérera avec trois partenaires (le Congrès juif canadien, le Centre maghrébin de recherche et d'information et la Ligue des droits et libertés) pour former le Comité d'intervention contre la violence raciste. Le comité tiendra des consultations élargies auprès d'une quarantaine d'intervenants et déposera son rapport¹²⁸ en juin 1992. Ce rapport conclut à l'existence de conditions socio-politiques et économiques favorables à l'aggravation des tensions interethniques et raciales. Parallèlement, la

¹²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Plainte au Conseil de Presse concernant une série d'articles intitulés « Les Blancs en ont assez des Noirs! » parue dans l'hebdomadaire Photo-Police (édition du 31 juillet 1992) – Argumentation de la Commission des droits de la personne*, 26 août 1992.

¹²⁸ COMITÉ D'INTERVENTION CONTRE LA VIOLENCE RACISTE, *Violence et racisme au Québec* (P. Bosset, F. Houda-Pepin, J. Jedwab, D. Langlois, A. Paradis, P. Sainte-Marie), juin 1992.

Commission soumettait à la discussion publique un document de réflexion¹²⁹ abordant les tensions susceptibles d'exister, sur le plan juridique, entre l'exercice de certaines libertés fondamentales et le droit à l'égalité. Cette démarche mènera à l'adoption par la Commission, en 1994, d'une Déclaration sur les mouvements racistes et l'incitation à la discrimination¹³⁰. La Commission estimait alors qu'elle ne pouvait, sans trahir son mandat, prendre fait et cause pour des mouvements qui, se réclamant des libertés fondamentales, portent atteinte aux droits et libertés d'autrui. La Commission recommandait également au législateur d'inscrire dans la Charte une nouvelle disposition¹³¹ interdisant de tenir ou de diffuser publiquement des propos, ou de commettre des actes haineux ou méprisants, incitant à l'accomplissement d'actes discriminatoires. À ce jour, cette recommandation est restée sans suite.

4.2.2 Le traitement des plaintes et la preuve de discrimination

Depuis la mise en œuvre de la Charte, la Commission n'a cessé de recevoir de nombreuses plaintes de discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, un écho de l'exclusion, de la marginalisation et de l'infériorisation fondées sur l'un ou l'autre de ces motifs.

Conformément à ce qui a été observé dans d'autres commissions des droits de la personne au Canada¹³², ces plaintes présentent des difficultés de preuve particulières. Ce problème s'est manifesté avec acuité dans le secteur du logement. Devant un désaccord quant à l'existence même de la discrimination raciale dans le secteur, la Commission décida, au milieu des années

¹²⁹ Pierre BOSSET, *Les mouvements racistes et la Charte*, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), janvier 1994.

¹³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Les mouvements racistes et l'incitation à la discrimination*, 10 décembre 1994.

¹³¹ Par analogie, v. l'art. 12 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C., c. H-6.

¹³² Le constat a été fait de façon répétée : voir Donna YOUNG, *The Handling of Race Discrimination Complaints at the Ontario Human Rights Commission*, octobre 1992; Errol MENDES, *Complaints and Redress Mechanisms Relating to Racial Discrimination in Canada and Abroad*, 1994 : ce dernier rapport porte sur la Commission canadienne des droits ainsi que sur les commissions de Colombie-Britannique, de Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et du Québec.

1980, de réaliser une étude dite de « *testing* ». Les résultats furent on ne peut plus parlants : 25 % des Noirs qui participèrent à l'étude ne réussirent même pas à visiter le logement sollicité, contrairement à la personne de la majorité à laquelle ils étaient jumelés¹³³.

Après ce triste constat, la Commission élaborera des méthodes d'enquête adaptées au secteur et mettra en place un mode d'intervention d'urgence. Un comité de liaison avec les comités logement et les groupes communautaires permettra de coordonner et de donner plus d'efficacité aux actions entreprises¹³⁴. Des campagnes publicitaires furent lancées sur l'initiative d'associations communautaires, des outils de détection de la discrimination et de support aux clientèles plus vulnérables furent partagés. Depuis, on note une nette amélioration de l'efficacité des interventions dans le domaine, tant dans l'obtention de règlements avant que la personne discriminée ne perde le logement, que dans l'établissement de la preuve devant les tribunaux.

Après des départs difficiles¹³⁵, plusieurs litiges ont permis, avec la mise en place du Tribunal des droits de la personne, de faire avancer de manière significative l'état du droit sur les motifs « race », « couleur » et « origine ethnique ou nationale ». Fin décembre 2000, les tribunaux avaient rendu 33 jugements dans des causes alléguant l'existence d'une situation de discrimination fondée sur ces motifs. Dans une importante affaire de harcèlement racial, la première à être jugée par un tribunal québécois, le Tribunal des droits de la personne a établi, par exemple, le principe voulant que l'employeur ait la responsabilité légale d'assurer à l'employé

¹³³ La méthode du *testing* consiste en visites successives de logements par deux personnes de groupes différents qui sont jumelées et, ensuite, à comparer les résultats de ces démarches. L'étude fut réalisée entre avril et juin 1987. Voir : Muriel GARON, *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), mai 1988.

¹³⁴ Ce comité constitué en juin 1988 se réunira régulièrement pendant deux ans : Renée LESCOP, *Le Projet logement à la Commission des droits de la personne/Bilan, perspectives et propositions d'action pour 1990*, Commission des droits de la personne, novembre 1989. Des collaborations avec divers organismes se poursuivent encore dans des dossiers particuliers.

¹³⁵ *Commission des droits de la personne c. Communauté urbaine de Montréal*, [1987] R.J.Q. 2024 (C.A.). Dans cette affaire de coups et blessures portés par des policiers, la Cour d'appel exige l'établissement d'un lien explicite entre l'acte et la couleur de la victime.

un climat de travail exempt de harcèlement et ce, même lorsque ce harcèlement est attribuable à des personnes qui ne sont pas ses employés¹³⁶.

Faire la preuve de la discrimination ethnique ou raciale continue cependant de poser des problèmes parfois difficiles. Cette discrimination est souvent subtile ou reliée à des systèmes de gestion ayant des effets discriminatoires indirects. Aussi, quand on compare les circonstances liées à la fermeture de ces dossiers, on note un plus grand nombre de dossiers fermés pour preuve insuffisante parmi les plaintes liées à la race, la couleur et l'origine ethnique, que pour celles fondées sur le sexe ou sur le handicap¹³⁷. La Commission est consciente de l'impossibilité de faire disparaître le racisme institutionnel par le biais des seules interventions individuelles. C'est ce qui l'a amenée à entreprendre, de sa propre initiative (comme le lui permet l'article 71 de la Charte), de grandes enquêtes destinées à mieux cerner la discrimination et à proposer des correctifs à des situations où le caractère insuffisant des seules enquêtes effectuées au cas par cas apparaît avec une particulière netteté.

4.2.3 Les grandes enquêtes

Au début des années 1980, la prévalence de la discrimination raciale dans l'industrie montréalaise du taxi fournira à la Commission une première occasion d'expérimenter la formule d'une grande enquête. Des plaintes individuelles avaient fait état de pratiques défavorisant les Noirs à l'emploi de certaines compagnies : refus d'assigner une course à un chauffeur noir à la demande du client, diffusion de ce refus d'assignation sur les ondes radio, etc. Au même moment, les propos racistes à l'encontre des chauffeurs noirs se multipliaient dans les tribunes radiophoniques.

¹³⁶ En l'occurrence, lorsque des élèves harcèlent un enseignant : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Kafé) c. Commission scolaire Deux-Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297 (T.D.P.).

¹³⁷ Ainsi, pour les années 1994 à 1999, les dossiers fermés pour insuffisance de preuve constituaient une proportion de l'ordre de 45 % des dossiers pour les plaintes fondées sur la race, la couleur et l'origine ethnique par comparaison à 23 % pour le sexe et à 21 % pour le handicap.

Dans ce contexte, la Commission annonça sa décision de tenir une enquête publique et globale devant porter non seulement sur des événements précis, mais sur les aspects institutionnels de la discrimination dans le secteur. Les audiences publiques débutent en janvier 1983. Elles mettent en évidence des pratiques discriminatoires systématiques, de la part de certaines compagnies de taxi, à l'endroit des chauffeurs noirs. Elles dévoilent en outre que tant les compagnies, lors des appels d'usagers, que les chauffeurs blancs répandent des préjugés au sujet des chauffeurs noirs et ce, dans le but d'inciter leurs clients à les discriminer¹³⁸. Un sondage¹³⁹ permet par ailleurs de situer l'étendue des pratiques discriminatoires parmi les utilisateurs du taxi et de montrer, malgré leur caractère minoritaire, l'ampleur de leurs retombées sur les chauffeurs noirs¹⁴⁰.

Pour donner suite à ces constats, diverses mesures seront prises : poursuites contre les compagnies fautives, mise en place d'un processus de conciliation, d'éducation et de suivi impliquant les compagnies, les représentants des chauffeurs, noirs et blancs, et des représentants des usagers. Après quelques mois la situation se stabilisa. Les médias cessèrent de parler des prétendus manques dans les connaissances toponymiques des chauffeurs noirs. L'oubli actuel dans lequel cette question est tombée illustre bien le rôle des médias dans la diffusion de la rumeur.

Cette enquête publique ne sera pas la dernière. Divers incidents à caractère racial et de nombreux indices de tension entre la police et les minorités, au cours des années 1980, qui culmineront avec la mort du jeune Anthony Griffin en 1987, créeront un vif sentiment à l'effet qu'il faut intervenir plus globalement dans ce dossier. Les associations de la communauté noire se mobilisaient et réclamaient une telle intervention. Un comité d'enquête sera créé au sein de la

¹³⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal : rapport* (1984).

¹³⁹ Pierre BOUCHARD, *Comportement du public montréalais à l'égard des chauffeurs de taxi noirs – Résultats d'un sondage*, Centre de sondage, Université de Montréal, septembre 1983.

¹⁴⁰ Des calculs effectués à partir des réponses aux questionnaires remplis par les clients et par les chauffeurs noirs permettaient de situer l'expérience de discrimination subie par chaque chauffeur à environ six actes par mois. Alberte LEDOYEN, *La discrimination venant de la clientèle; commentaires sur un sondage*, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), février 1984.

Commission en décembre 1987. Dans son rapport final déposé en novembre 1988¹⁴¹, il constatera une situation déplorable, tissée de préjugés défavorables aux communautés ethniques et visibles, et caractérisée par l'ignorance et l'intolérance de nombreux policiers à l'égard de ces minorités. Le rapport de la Commission dévoilera également une méfiance totale à l'endroit des policiers de la part des membres des minorités, en particulier des jeunes. Par-dessus tout, le personnel des corps de police s'avère quasi totalement composé de membres de la majorité, alors que plus du quart de la population montréalaise de l'époque est déjà issu d'autres groupes.

Des recommandations seront formulées aux instances policières, à la Fraternité des policiers et au ministère de l'Éducation; un comité de surveillance chargé par la Commission d'en assurer le suivi sera mis sur pied¹⁴². Quatre aspects furent visés : la formation policière, les mécanismes de contrôle, l'amélioration des relations communautaires, le recrutement de policiers. Des améliorations furent notées sur chaque point : formation de base des futurs policiers et formation continue des policiers en exercice, adoption d'un *Code de déontologie* uniforme pour tous les policiers, émergence graduelle d'une police socio-préventive et communautaire favorisant une plus grande accessibilité des services policiers pour les membres des minorités visibles et ethnoculturelles. Parmi les recommandations figure celle, impérative, de faire en sorte qu'un recrutement de policiers s'effectue dans les communautés ethniques et visibles. Cela fut entrepris via l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans divers corps policiers et dans les écoles de police, ainsi que pour la formation en techniques policières au niveau collégial¹⁴³. Certains de ces programmes ont obtenu un certain succès, notamment celui du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. D'autres corps policiers, en revanche, se sont traînés les pieds, une situation que l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, le 1^{er} avril 2001, devrait contribuer à améliorer.

¹⁴¹ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Rapport final* (J. Bellemar, M. Alcindor, A. Normandeau, H. Taylor, J. Pelletier) (1988).

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Pour la police du futur, aujourd'hui c'est déjà demain! Rapport final* (1994).

¹⁴³ Ce programme, mis en place en mars 1995, touche trois collèges : Ahuntsic, John-Abbott et Maisonneuve. Les objectifs sont décrits comme raisonnablement atteints, sauf pour l'un des cégeps, dès la première année.

4.2.4 Les programmes d'accès à l'égalité en emploi

Les programmes d'accès à l'égalité sont un outil de premier plan pour corriger les effets de la discrimination à l'endroit des minorités sur le marché du travail. Leurs résultats ont toutefois été plus lents et mitigés qu'escompté, et cela tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Dès 1972, la Commission Gendron avait mis en évidence la sous-représentation des communautés « minoritaires » au sein de la fonction publique québécoise. Vingt-cinq ans plus tard, les constats demeuraient tout aussi alarmants. Malgré la mise en place d'un programme gouvernemental où les « communautés culturelles »¹⁴⁴ ont été ciblées, la part du groupe dans l'ensemble des effectifs est demeurée stable à 2 % tout au cours de la période de son implantation (1992 à 1996). Les derniers chiffres publiés indiquent que ce pourcentage a très peu progressé depuis lors : il se situe à 2,3 % en 2002¹⁴⁵. Consécutivement à la mise en place de mesures incitatives, le nombre des inscriptions aux concours s'adressant au grand public aurait augmenté de façon importante, mais les taux de réussite aux examens des candidats des communautés culturelles demeurent nettement plus faibles que ceux du groupe majoritaire¹⁴⁶. Le nouveau plan d'action du Secrétariat du Conseil du trésor, présenté comme le « fruit d'une réflexion menée en partenariat avec différents organismes représentant les membres des communautés culturelles, les autochtones et les anglophones »¹⁴⁷, vise à aplanir les obstacles ayant freiné la progression des membres de ces groupes au sein de la fonction publique.

Pour ce qui est des secteurs para et péripublic, l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* constitue un motif d'espoir; les échéanciers, prévus par la loi pour l'implantation des mesures ou l'atteinte des objectifs quantitatifs, pourront toutefois

¹⁴⁴ C'est-à-dire les personnes dont la langue maternelle est autre que le français ou l'anglais. Ce groupe inclut celui des « minorités visibles », qui constituent à elles seules 6 % de la main-d'œuvre.

¹⁴⁵ QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.* (note 107), p. 18.

¹⁴⁶ *Id.*, p. 13.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 7.

entraîner des délais assez importants¹⁴⁸. Les premiers rapports d'implantation que devront déposer les organismes visés ne sont pas attendus avant l'année 2007.

Finalement, dans le secteur privé, l'analyse des résultats des dix premières années d'application du programme d'obligation contractuelle¹⁴⁹ montre que le groupe de personnes désignées par le terme « minorités visibles » a progressé globalement dans l'ensemble des entreprises et ce, malgré des réductions parfois significatives de personnel. Bien qu'il serait périlleux d'attribuer ces résultats à la vertu exclusive de ces programmes, on observe que ce groupe a enregistré des gains principalement dans les postes de direction et les professions, mais aussi dans la production spécialisée et non spécialisée. Toutefois, les objectifs fixés sont encore loin d'être atteints dans de nombreux secteurs¹⁵⁰. Comme nous le soulignons pour les femmes, des changements en profondeur doivent être faits pour que des méthodes et habitudes de recrutement, de promotion et de gestion permettent l'ouverture à la diversité dans les entreprises.

4.3 Les défis actuels

Entre 1975 et 1993, le Québec a accueilli – outre les réfugiés – plus de 40 000 immigrants annuellement, et aux environs de 30 000 depuis lors. Il a cherché à réaliser cette mission par des structures et des mesures visant l'intégration des nouveaux venus. Du point de vue de la mise en œuvre du droit à l'égalité inscrit dans la Charte, il s'agit d'un lieu privilégié de réflexion et d'intervention. Et il est indéniable que des progrès significatifs ont été faits.

Pourtant, malgré les efforts, les manifestations de fermeture et d'intolérance demeurent quotidiennes. Même si de telles attitudes demeurent minoritaires, leurs effets sont dévastateurs

¹⁴⁸ Voir les articles 10 à 20 de la loi.

¹⁴⁹ Ce programme force les entreprises comptant plus de 100 employés et recevant des contrats gouvernementaux ou des subventions de plus de 100 000 \$ à mettre en place un programme d'accès à l'égalité.

¹⁵⁰ C.D.P.D.J., *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : Bilan et perspectives*, op. cit. (note 46), pp. 90-93.

pour les personnes qui en sont victimes, parce que les brimades sont vécues de façon récurrente : atteinte à la dignité et l'intégrité, perte de confiance en soi et de contrôle face à son environnement. Chaque petit geste peut paraître anodin, et la preuve de son caractère discriminatoire sembler difficile à établir; mais les brimades s'accumulent et poursuivent leur chemin destructeur.

Tous les coups de sonde effectués pour évaluer la situation des groupes les plus défavorisés en fonction de leur origine ont fait ressortir les difficultés particulières vécues par les personnes appartenant aux minorités racisées¹⁵¹. Lors de la tournée des communautés ethnoculturelles effectuée par la Commission à l'automne 1999 et l'hiver 2000¹⁵², diverses formes de discrimination, parfois directes mais le plus souvent insidieuses, ont été dénoncées. La communauté noire, surtout les jeunes, s'est dite particulièrement visée à l'école, dans l'accès au travail – où les mêmes diplômes n'ouvrent pas les mêmes portes –, dans les lieux publics, dans les relations avec la police. Plusieurs parents nous ont transmis le sentiment de leurs jeunes d'être harcelés par les forces policières. Dans de nombreuses situations, la discrimination basée sur la couleur se combine à la discrimination fondée sur la condition sociale, notamment le fait d'être pauvre ou bénéficiaire de la sécurité du revenu, d'habiter un quartier où les ressources manquent, où les écoles sont surpeuplées. Les membres de la communauté noire ressentent une grande insensibilité à leur situation de la part du personnel des divers services publics. La discrimination revêt donc un caractère systémique.

¹⁵¹ Une étude extensive de huit communautés ethniques montréalaises, effectuée à la Commission en 1992, a ainsi permis de montrer que les membres des communautés noires (anglophone ou francophone) ne réussissaient pas à rentabiliser leur formation sur le marché du travail autant que le groupe majoritaire, même après vingt ans de résidence au pays : ALBERTE LEDOYEN, *Montréal au pluriel*, op. cit., (note 117), pp. 140-147. Une décennie plus tard, une nouvelle étude confirmait cette difficulté : JAMES L. TORCZYNER et SHARON SPRINGER, *L'évolution de la communauté noire montréalaise : Mutations et défis*, Consortium de McGill pour l'ethnicité et la planification sociale stratégique, octobre 2001.

¹⁵² Cette tournée fut menée auprès d'organismes représentant les communautés ethnoculturelles dans les municipalités et quartiers suivants : Montréal-Nord/Rivière-des-Prairies, Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, Parc Extension/Villeray, Petite Bourgogne/Saint-Henri/Pointe-Saint-Charles/Centre-ville/Verdun et Laval. Des représentants d'organismes de la communauté chinoise ainsi que des réfugiés ont également été rencontrés. Entre 10 et 40 représentants de groupes et associations participaient à chaque rencontre. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Ni citoyen ni autre. Tournée ethnoculturelle : faits saillants et recommandations* (2000).

Pourtant, les résultats de la mise en œuvre d'un remède privilégié pour s'attaquer aux effets de la discrimination systémique, les programmes d'accès à l'égalité, ne leur paraissent pas sérieux. « *L'accès au marché du travail a progressé pour les femmes blanches [...] mais pas pour les hommes noirs et les femmes noires. Avant on disait que les Noirs n'avaient pas de diplôme pour trouver un travail; maintenant on voit de plus en plus de Noirs avec des diplômes qui n'ont pas davantage de travail.* »¹⁵³ La compétence et même la bonne volonté des personnes en poste est mise en cause. Faute de délais raisonnables pour atteindre les résultats, le laxisme s'installe.

Ils se sentent donc seuls et sans force. Ils ont perdu confiance en eux et envers les institutions. Ils hésitent à se plaindre. Mais ce qui leur apparaît le plus lourd à porter, c'est que cette discrimination soit perçue comme « *acceptable et acceptée dans cette société* ». Une grande pudeur se dégage de l'ensemble des interventions : on sent la blessure de celui ou celle à qui on manque de respect et la difficulté de témoigner de cet irrespect.

Le travail paraît ainsi toujours inachevé : il ne pourra s'arrêter que lorsqu'on sera en mesure d'observer une égalité effective pour ces groupes. Pour cela, la Commission continue de privilégier l'outil que sont les programmes d'accès à l'égalité. Elle compte à cet égard sur l'effet d'entraînement de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*. Elle a d'ailleurs ciblé l'implantation de cette loi comme une priorité majeure pour les années 2001-2004¹⁵⁴. La Commission s'est également donné comme priorité de mettre en place des modalités de traitement des dossiers d'enquête permettant une analyse globale des problèmes de discrimination raciale¹⁵⁵.

¹⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Ni citoyen, ni autre. Tournée ethnoculturelle : faits saillants et recommandations* (Nicole Pothier, Direction de l'éducation et de la coopération), mai 2000, p. 3.

¹⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Plan stratégique 2001-2004* (orientation 3).

¹⁵⁵ *Id.* (objectif 1.1.1).

Des recommandations et des propositions d'action à l'intention de la Commission ont été formulées lors de la tournée. Par exemple, que la Commission se rapproche des communautés : des projets pilotes dans les quartiers pourraient rendre la Commission plus accessible, plus visible, les personnes se sentir bienvenues. À cet égard, une proposition concrète a été formulée : que la Commission organise, en collaboration avec des organismes du milieu, une présence dans un quartier. La journée « Pignon sur rue » pourrait se tenir une journée par mois. Une équipe de quelques personnes provenant des directions des Enquêtes ainsi que de l'Éducation et de la coopération pourraient assurer cette présence.

Une autre recommandation presse la Commission d'offrir plus de formation, surtout auprès des personnes qui travaillent avec les immigrants ou les membres de communautés ethniques, plus d'information : voilà une remarque qui revient comme un leitmotiv. Le changement passe par l'éducation, surtout auprès des jeunes. La Commission est surtout connue par ses enquêtes et cette situation est déplorée. On dénonce le peu d'agents d'éducation, le peu de sessions de formation, le peu de présence de la Commission sur le terrain. On demande plus d'engagement, plus de proximité des gens, plus de prises de position publiques pour appuyer les groupes et dénoncer les situations de compromission de droits, une place plus grande dans les médias sur des questions à portée sociale et non seulement sur des questions juridiques.

5 LES GAIS ET LESBIENNES

Selon les opinions recueillies lors de notre consultation, les personnes d'orientation homosexuelle figurent parmi celles dont les droits ont le plus progressé au cours de ces 25 dernières années. À bien des égards, les progrès réalisés s'expliquent par un usage judicieux et souvent stratégique de la Charte.

5.1 Le point de départ

À l'instar des personnes handicapées, le lot des personnes homosexuelles est longtemps demeuré celui de l'ombre : mais les justifications en étaient d'un tout autre ordre. C'est en effet au nom de la morale que ces personnes étaient frappées d'anathème par l'Église. La doctrine religieuse servait alors de caution et de légitimation à leur exclusion, leur vie sexuelle jouant un rôle surdéterminant dans la définition de leur valeur comme personne. Mais la légitimation de leur exclusion n'était pas que religieuse : elle était également inscrite dans la loi, les pratiques homosexuelles demeurant criminalisées jusqu'en 1969. Elle était aussi inscrite dans les pratiques professionnelles : l'Association américaine des psychiatres n'a en effet rayé l'homosexualité de son manuel diagnostique et statistique des maladies mentales qu'en 1974 et l'Association américaine des psychologues, l'année suivante.

La Charte québécoise fut, en 1977, la première législation au Canada à protéger officiellement les personnes homosexuelles contre la discrimination.

5.2 Les contributions de la Charte à la progression du droit à l'égalité pour les personnes homosexuelles

En soi, l'orientation sexuelle n'a jamais suscité un nombre imposant de plaintes individuelles à la Commission, le pourcentage de ces plaintes par rapport à l'ensemble des dossiers ouverts n'ayant jamais atteint les 5 %. Les débats ont plutôt surgi autour de grandes controverses, par exemple la possibilité pour un homme homosexuel de jouer le rôle de « grand frère », une question qui fait surgir des peurs viscérales face à l'homosexualité¹⁵⁶. De même, la montée du sida et l'exclusion, comme donneurs de sang, de personnes ayant eu des rapports homosexuels, ont soulevé le problème de l'équilibre délicat à établir entre les dangers de la stigmatisation et ceux relatifs à la propagation d'une maladie mortelle. Puis surgira le problème du refus, de la part de certains professionnels de la santé, de soigner les personnes homosexuelles.

Avant même la mise en place du Tribunal des droits de la personne, certains cas ont obtenu un accueil favorable des tribunaux. Par exemple, en 1980, la Cour supérieure reconnaissait que la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM) n'avait pas le droit de refuser de louer un local dans une de ses écoles à une association militante homosexuelle puisqu'elle offrait ce service à d'autres organismes œuvrant dans divers domaines¹⁵⁷. Toutefois, il est vite apparu que le travail d'infléchissement des perceptions à l'égard des gais et lesbiennes ne pouvait se limiter à l'examen de cas particuliers.

Au début des années 90, de nombreuses demandes étaient adressées à la Commission des droits de la personne en vue d'une intervention de portée systémique. On le sait, la Commission avait l'expérience de grandes enquêtes publiques. Elle décida de mener ce dossier sous le mode d'une consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes. Trois thèmes, considérés comme prioritaires par les communautés gaies et lesbiennes, furent retenus, soit la discrimination dans les services de santé et les services sociaux, les relations avec les corps policiers, et l'examen de la conformité des lois provinciales avec la Charte.

Tenue en 1993, la consultation connut un succès considérable. La Commission reçut 75 mémoires et l'exercice bénéficia d'une remarquable couverture médiatique, qui exposa publiquement les grandes questions qui préoccupaient les communautés gaies et lesbiennes. Il s'agissait d'une première en Amérique du Nord, si ce n'est au monde. Le rapport de cette consultation, intitulé : *De l'illégalité à l'égalité*¹⁵⁸, fit le point sur les sujets retenus et adressa des recommandations précises aux personnes et organismes visés. La communauté gaie et lesbienne s'appropriâ ce rapport et en fit un outil en appui à ses revendications. De son côté, la

¹⁵⁶ Louise VARIN, *Droit d'association et discrimination selon l'orientation sexuelle*, Commission des droits de la personne (Service de la recherche), mars 1980.

¹⁵⁷ *Association A.D.G.Q. c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1980] C.S. 93.

¹⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *De l'illégalité à l'égalité : Rapport de la consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes* (F. Niemi, D. Carpentier, G. Patry-Buisson et M. Morin) (1994).

Commission effectua un suivi serré de ses recommandations et publia, en janvier 1996, les résultats de cet exercice¹⁵⁹.

Des avancées importantes furent constatées après la parution du rapport. Au nombre des plus marquantes, on retrouve l'adoption d'orientations ministérielles portant sur l'adaptation des services sociaux et de santé aux réalités homosexuelles, incluant des politiques concrètes qui visent à enrayer la discrimination et à améliorer l'accessibilité à de meilleurs services pour ce groupe, partout au Québec. Un programme de formation intitulé : *Pour une nouvelle vision de l'homosexualité* et diffusé largement a permis de former, partout au Québec, de très nombreux intervenants du milieu de la santé et des services sociaux aux réalités homosexuelles¹⁶⁰. Un rapprochement substantiel s'est effectué entre les forces policières du SPCUM et les populations gaies et lesbiennes, bien que d'importants progrès demeurent encore à faire à ce chapitre. Soulignons à ce chapitre l'engagement du gouvernement dans le projet *Dire enfin la violence*, destiné à aider les victimes de la violence homophobe.

Il faudra attendre quelques années encore avant que le gouvernement donne suite aux demandes relatives à la conformité des lois provinciales à la Charte, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance des conjoints de même sexe. Un premier gain important sera obtenu en 1996, avec l'abrogation de l'article 137 de la Charte, qui permettait la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans certains régimes d'assurance.

Mais plusieurs lois québécoises ne reconnaissaient toujours pas les couples formés par des personnes de même sexe dans l'octroi d'avantages sociaux. La Commission décida de s'adresser à la Commission des affaires sociales en faveur de quatre homosexuels qui réclamaient la rente de conjoint survivant prévue à la *Loi sur le régime de rentes du Québec*. Après un refus initial,

¹⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Suivi du rapport « De l'illégalité à l'égalité »* (1996).

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 12.

elle eut gain de cause lors de la révision judiciaire de cette décision devant la Cour supérieure¹⁶¹. Quelques mois plus tard, cette décision fut suivie du Projet de loi n° 32, modifiant la définition de conjoint dans l'ensemble de la législation sociale au Québec de façon à reconnaître les conjoints de même sexe. L'adoption de cette loi constitue un pas de géant dans les luttes menées par les communautés gaies et lesbiennes. Plus récemment, l'adoption de la *Loi instituant l'union civile et établissant de nouvelles règles de filiation*¹⁶² est venue couronner les nombreux efforts consacrés à mettre à jour notre législation en vue de la rendre conforme aux principes de la Charte.

5.3 Les défis actuels pour les gais et lesbiennes

Le chemin parcouru vers la reconnaissance de l'égalité pour les gais et lesbiennes est sans contredit énorme, comme nous l'ont souligné les groupes rencontrés lors de notre consultation. La Charte est devenue un instrument juridique que les communautés gaies et lesbiennes ont su utiliser pour appuyer leurs revendications pour la reconnaissance d'une égalité réelle des personnes homosexuelles. Cette citation d'un militant résume bien la situation :

« Sous l'influence des chartes, les homosexuels sont passés de la clandestinité à l'affirmation. En moins de 25 ans, la société québécoise a connu une évolution considérable. Des groupes de pression sont nés, des associations se sont formées, des leaders prennent la parole, des individus commencent à s'affirmer, des personnalités publiques dévoilent leur orientation sexuelle, des établissements commerciaux affichent le drapeau aux couleurs de l'arc-en-ciel, des recours sont initiés devant les tribunaux et les médias commencent à donner une image positive de l'homosexualité. »¹⁶³

¹⁶¹ C.D.P.D.J. (*Bleau et autres*) c. *Commission des affaires sociales*, C.S. n° 500-05-036134-979 (1998). La Cour supérieure décide que la définition de conjoint dans la loi est discriminatoire et ordonne au gouvernement de verser la rente de conjoint survivant aux quatre demandeurs. Comme cette définition est reprise dans plusieurs lois sociales québécoises, l'effet de la décision est suspendu pour une période de six mois de façon à permettre au gouvernement de modifier sa législation pour la rendre conforme à la Charte. Confirmé à : [2002] R.J.Q. 588 (C.A.).

¹⁶² *Loi instituant l'union civile et établissant de nouvelles règles de filiation*, L.Q. 2002, c. 6. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur l'avant-projet de loi instituant l'union civile des personnes de même sexe et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives* (2002).

¹⁶³ M. Laurent McCutcheon, président de *Gai Écoute*.

Mais la distance à franchir était considérable et les derniers remparts de l'intolérance ne sont pas tombés. Des citoyens sont encore victimes de discrimination et de violence homophobe. De nombreux pas demeurent à faire pour passer de la tolérance à l'acceptation. D'où l'importance de mettre l'accent non seulement sur les volets législatifs et judiciaires, mais aussi sur l'éducation.

Les recherches récentes confirment les appréhensions en ce qui concerne les taux de tentatives de suicide beaucoup plus élevés observés chez les adolescents et les jeunes adultes homosexuels. Une telle détresse sociale exige qu'on se penche sérieusement et de toute urgence sur ce phénomène. Comment permettre aux adolescents gais et lesbiennes de bien vivre leur orientation sexuelle différente? Le milieu scolaire a une responsabilité immense à ce chapitre. La Commission a décidé d'accorder une attention prioritaire à ce secteur. Déjà en 1982, la Commission intervenait auprès du ministère de l'Éducation pour demander une révision de la façon dont était traitée l'homosexualité dans le Programme d'étude « Éducation à la sexualité au primaire et au secondaire ». Elle émettait l'avis que le programme proposait aux jeunes une conception surannée de l'homosexualité et risquait d'avoir des effets discriminatoires en regard de la Charte¹⁶⁴.

En 2001, la Commission adoptait un plan d'intervention concernant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans le secteur de l'éducation. Ce plan d'intervention comprend, notamment, une vaste opération de sensibilisation auprès des commissions scolaires, des directions des écoles secondaires et des conseils d'établissement. Dans ce cadre, une lettre du président de la Commission a été envoyée (2500 envois) pour rappeler les problèmes de plusieurs jeunes gais et lesbiennes et la nécessaire prise en compte de ces questions par le milieu scolaire. Une session de formation intitulée *L'homophobie ou le pouvoir destructeur des mots*¹⁶⁵ destinée au personnel scolaire du secondaire a été, depuis, présentée dans plusieurs écoles de la

¹⁶⁴ Constance LEDUC et Philippe ROBERT DE MASSY, Programme d'étude « Éducation à la sexualité au primaire et au secondaire ». Commentaires de la Commission des droits de la personne, mars 1982, 30 p.

¹⁶⁵ Dans les milieux anglophones, la session est présentée sous le titre *It's not OK to be anti-gay*.

région de Montréal, de l'Outaouais et de la Gaspésie. Elle a donné lieu à de nombreux projets entrepris dans les milieux rencontrés.

Un Forum Droits et Libertés, activité que la Direction de l'éducation et de la coopération tient régulièrement et à l'organisation de laquelle des groupes de gais et lesbiennes ont collaboré très étroitement, a réuni, le 19 avril 2002, plus de 150 participants du milieu scolaire des différentes régions du Québec sous le thème *Jeunes gais et lesbiennes : quels droits et libertés à l'école?*¹⁶⁶ Les autorités scolaires, les enseignants, les parents et les jeunes qui ont participé à cette journée de réflexion sont retournés dans leur milieu scolaire avec une conviction et un enthousiasme renouvelés. On observe une plus grande ouverture pour traiter de ces questions en milieu scolaire.

6 LES AUTRES MOTIFS DE LA CHARTE

Les dynamiques propres aux divers groupes cibles que nous avons examinées jusqu'à maintenant renvoient à la grande diversité de formes que peut revêtir la discrimination et, du même coup, à l'extraordinaire diversité des enjeux et des stratégies.

Ce tour d'horizon n'a pas épuisé les questions relatives à la mise en œuvre du droit à l'égalité inscrit dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Pour compléter le tableau amorcé, il importe d'examiner une série de questions soulevées en regard des autres motifs inscrits à l'article 10. Cet examen fera ressortir que, contrairement à l'idée voulant que la Charte soit un document réservé à certains groupes, tous les membres de la société sont susceptibles, à un moment ou un autre de leur vie, de trouver dans la Charte un recours leur permettant de surmonter un obstacle placé sur la route de l'exercice en toute égalité de leurs droits et libertés.

¹⁶⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Jeunes gais et lesbiennes : quels droits et libertés à l'école?*, Actes du Forum Droits et libertés (coordonnatrice : Ghislaine Patry-Buisson) (2002).

Les motifs que nous allons maintenant aborder diffèrent des autres précédemment étudiés en ce qu'ils réfèrent à des caractéristiques fluctuantes chez les individus : tels sont l'âge, la condition sociale, l'état civil.

6.1 L'âge

L'âge a ceci de particulier que tous peuvent être atteints par les différences qu'il permet d'établir. Il constitue une donnée quantifiable, se présente comme une échelle sur laquelle les individus sont en perpétuel mouvement. Il comporte toutefois des moments spécifiquement marqués, où s'acquièrent l'admissibilité à certains droits ou l'accès à certains services, d'autres où s'établissent certaines obligations ou interdictions : ces moments sont définis par autant de lois ou règlements (l'accès à la scolarité obligatoire, le droit de vote, l'admissibilité au permis de conduire, l'accès à des débits de boisson, la rente publique, la pension de vieillesse). Le choix de limites d'âge fixant l'accès à ces droits s'appuie sur certaines doses d'arbitraire, mais un arbitraire qui, lorsqu'il s'agit de définir les droits et devoirs dans les sociétés modernes à la recherche de rationalité, semble comporter moins de risque que l'arbitraire des choix individuels. Il n'en demeure pas moins que les raisons ayant fondé ces distinctions peuvent être contestables et que la perception de leur potentiel discriminatoire pourra évoluer dans le temps.

C'est donc dans un contexte très encadré que se situe l'exercice du droit à l'égalité sans discrimination fondée sur l'âge, « sauf dans la mesure prévue par la loi », tel qu'inscrit dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Les brèches potentielles à ce droit sont nombreuses : ce motif est rapidement devenu le quatrième plus important parmi les motifs invoqués dans les plaintes soumises à la Commission, et cela de façon à peu près constante depuis l'introduction du motif dans la Charte en 1982¹⁶⁷. Ces brèches se sont présentées de diverses façons :

- C'est d'abord dans le secteur de l'emploi que la discrimination fondée sur l'âge est apparue. Elle prend notamment la forme d'une mise à la retraite obligatoire à partir d'un âge déterminé¹⁶⁸. Elle se présente également sous celle du congédiement, généralement de femmes d'âge mûr, en vue de rajeunir l'image d'une entreprise (restaurant, magasin ou chaîne télévisuelle).
- Une autre variante s'est présentée à l'autre extrémité de l'échelle des âges, dans le secteur du logement : le refus de location en raison de la présence d'enfants (depuis 1988, la Commission traite ces situations sous le motif âge¹⁶⁹).
- D'autres formes de discrimination existent dans le secteur du logement : les aînés, en raison de leur vulnérabilité se voient souvent imposer des conditions de location différentes, des situations pouvant se situer au confluent de la discrimination et de l'exploitation; les jeunes, souvent des étudiants, sont aussi l'objet d'un traitement différent en raison des préjugés liés à leur âge.
- Des distinctions fondées sur l'âge existent dans le domaine de la sécurité du revenu : à une certaine époque, les prestataires âgés de moins de 30 ans recevaient des prestations réduites; ceux de moins de 25 ans sont aujourd'hui tenus par la loi de participer à des « mesures d'insertion », sous peine de réduction de leurs prestations.
- Plus récemment, de nouvelles formes de distinctions discriminatoires en fonction de l'âge ont surgi dans le secteur de l'emploi : ainsi sont apparues des clauses créant des différences salariales ou dans les conditions d'emploi pour les nouveaux embauchés, ou pour les employés ayant accumulé un moins grand nombre d'années d'expérience (clauses dites « orphelin »).
- Dans le secteur de la santé, c'est aux deux extrémités du spectre que les problèmes d'accès à l'égalité se posent. Pour les aînés en état de dépendance, la culture des établissements où ils

¹⁶⁷ L.Q. 1982, c. 61, art. 3 (1^{er} octobre 1983).

¹⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Rapport sur la commission parlementaire sur l'abolition de la retraite obligatoire, les 13-14 et 20 octobre 1981* (1981).

¹⁶⁹ La position de la Commission sur cette question a été confirmée par la jurisprudence : *Desroches c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1540 (C.A.), confirmant (1994) 19 C.H.R.R. D/220 (T.D.P.).

sont pris en charge n'est pas toujours imprégnée des principes de la Charte, de telle sorte que leurs droits, notamment au respect de leur dignité, ne sont pas toujours respectés en toute égalité. Des problèmes du même ordre se posent pour les jeunes hébergés dans le réseau des services sociaux en vertu d'une ordonnance de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec¹⁷⁰.

- Parfois, l'âge se lie au sexe pour créer une nouvelle situation de fragilité : les femmes âgées sont plus souvent seules et pauvres; elles sont moins nombreuses à avoir des revenus de placement, de régimes de pension privés et de la Régie des rentes du Québec. Elles sont aussi plus souvent en détresse psychologique et plus vulnérables en vieillissant¹⁷¹.

On le voit, les préjugés sur l'âge et les comportements discriminatoires touchent principalement les deux bouts de l'échelle : le jeune âge et le vieil âge. Comme dans tous les cas de discrimination, les effets sur la dignité des personnes atteintes peuvent être dévastateurs.

Des progrès importants ont été enregistrés au cours des dernières années. En 1982, l'abolition de la retraite obligatoire est venue consacrer le droit pour les personnes âgées d'avoir une vie professionnelle au-delà de l'âge « normal » de la retraite¹⁷². À l'autre extrémité, les jeunes travailleurs bénéficient maintenant d'une certaine protection contre les clauses dites « orphelin ». L'intervention de la Commission dans ce dossier – notamment par le biais d'un avis¹⁷³ mettant en lumière l'effet potentiellement discriminatoire de telles clauses – a contribué à l'adoption, en 1999, d'une loi réglementant certains types de clauses « orphelin »¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Jean-Pierre MÉNARD, *op. cit.* (note 92), p. 17.

¹⁷¹ Louise GUYON, *Quand les femmes parlent de leur santé*, Ministère de la Santé et des Services sociaux, collection Réalités féminines, Publications du Québec, Québec, 1990.

¹⁷² *Loi sur l'abolition de la retraite obligatoire*, L.Q. 1982, c. 12.

¹⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La rémunération à double palier et les autres clauses dites « orphelins » dans les conventions collectives : conformité au principe de non-discrimination* (1998).

¹⁷⁴ *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail en matière de disparités de traitement*, L.Q. 1999, c. 85. Cette loi permet cependant de retarder temporairement l'accès des nouveaux travailleurs aux mêmes conditions de travail que les plus anciens.

L'état de fragilité des personnes âgées induit à leur égard une obligation d'agir d'une particulière acuité. La discrimination dont elles sont l'objet se mute souvent en exploitation. Une disposition de la Charte, l'article 48, les protège spécifiquement contre de telles atteintes :

« Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu. »

Dans de tels cas, la Commission peut exercer sa compétence d'enquête. Mais il lui est souvent difficile d'exercer cette compétence en raison du caractère délicat des situations où l'exploitation prend place, principalement lorsqu'elle se situe dans le cadre de rapports familiaux. La Commission a réalisé une vaste consultation publique sur le sujet. Les résultats de cette consultation ont été rendus publics en décembre 2001, avec des recommandations s'adressant à l'ensemble des acteurs concernés¹⁷⁵. La Commission a mis en place un comité chargé du suivi de ces recommandations.

Par ailleurs, depuis 1996, la Commission a développé des sessions de sensibilisation et de formation destinées aux personnes âgées et à ceux qui interviennent auprès d'elles : intervenants des CLSC et CHSLD, bénévoles et groupes communautaires. Le but de ces sessions est de former les personnes âgées afin qu'elles puissent mieux connaître et mieux revendiquer leurs droits et libertés fondamentales, et de les rendre capables de détecter et de lutter contre la discrimination et l'exploitation en raison de leur âge. Par des mises en situation, ces sessions illustrent les recours prévus à la Charte et la manière de les exercer. Elles visent à donner aux personnes âgées une place importante dans notre société, à reconnaître leur expérience et à valoriser leurs connaissances¹⁷⁶. Cette formation est également accessible à distance et au rythme de chacun (en français et en anglais) par l'intermédiaire du site Web de la Commission.

¹⁷⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées : Vers un filet de protection resserré (Rapport de consultation et recommandations)* (2001).

¹⁷⁶ Deux documents d'accompagnement à ces sessions ont été produits : Constance LEDUC, *À tout âge, des droits et libertés* (revu et mis à jour par Françoise Schmitz; Direction de l'éducation et de la coopération, (... suite)

Finalement, parmi les actions menées par la Commission durant ces 25 dernières années, celles visant à considérer les jeunes comme des personnes complètes, responsables, des citoyens à part entière, méritent d'être soulignées. Pour beaucoup, les jeunes sont des personnes incomplètes, en devenir, qui manquent d'expérience, de jugement et devant être protégées. L'enfant sujet de droit suscite encore aujourd'hui des réserves, bien que la *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée en 1989, définit ces droits comme une forme intégrale des droits de l'homme¹⁷⁷. La tension entre la protection et l'autonomie demeure vive.

Dès le début des années 1980, la Direction de l'éducation, dans le cadre de son programme d'éducation aux droits et libertés en milieu scolaire, affirmait que la place de l'élève à l'école devait s'appuyer sur la reconnaissance du jeune sujet de droit. La brochure intitulée *Jeunes, égaux en droits et responsables*, évoquée plus tôt, reprenait cette affirmation. De nombreuses rencontres avec des enseignants, des directions d'école ont suivi cette publication qui a suscité, dans certains milieux, d'importantes résistances; en effet, reconnaître l'enfant sujet de droit, infère une participation à la vie de l'école qui lui attribue une place réelle et importante, qui prenne en considération ses opinions et qui l'implique dans les décisions le concernant.

Cette affirmation de l'enfant sujet de droit a toujours constitué un élément clé des interventions en milieu scolaire. En 1985, à l'occasion de l'Année internationale de la jeunesse, la Commission invitait un groupe de seize jeunes provenant des différentes régions du Québec, d'origines diverses, composé également de garçons et de filles, à lui proposer une réflexion sur le sens, la portée, les défis posés par l'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette réflexion a amené la Commission à produire une Déclaration formulant plusieurs recommandations, dont celle de créer un organisme de consultation des jeunes, un conseil de la

2000); Jean-Marc HARNOIS, *Les droits et libertés de la personne pour une population vieillissante* (Direction de l'éducation et de la coopération), 1998.

¹⁷⁷ Nicole POTHIER, *La Convention relative aux droits de l'enfant + 10 ans. Des promesses à la réalité*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (Direction de l'éducation et de la coopération), 1999.

jeunesse, leur permettant de faire entendre librement leur point de vue sur les grandes orientations arrêtées par les gouvernants. Dans leur réflexion, les jeunes soulignent à juste titre :

« Les images de la guerre qui nous parviennent nous montrent des jeunes personnes qui se font tuer, massacrer, torturer. Nous constatons que l'âge n'est plus un critère pour nous écarter de la guerre; nous devenons alors toutes et tous, tristement égaux. Les adultes utilisent l'âge à leur convenance. Nous sommes toujours trop jeunes pour participer à la vie politique et économique, mais nous ne sommes jamais trop jeunes pour être exploités et tués à la guerre. »

Parmi les plus démunis chez les jeunes, les jeunes de la rue ont fait l'objet, en novembre 1999, d'une rencontre publique organisée dans le cadre des Forums droits et libertés, tenus par la Commission. Le thème de la rencontre était le suivant : « *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue?* » en regard de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de la *Charte des droits et libertés de la personne* et des droits qui leur sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Ces jeunes sont placés dans un milieu de vie qui, même transitoire, est perçu comme destructeur et devant, en conséquence, être réprimé. Leur situation suscite le malaise et l'incompréhension. Leur détresse est pourtant palpable : ils traînent tous les problèmes qui peuvent être associés à leur condition (alcoolisme, toxicomanie, dépression, délinquance), des phénomènes qui vont de pair avec les rejets et les abus vécus dans leur propre famille, la pauvreté, les problèmes d'apprentissage, de santé mentale, le chômage, etc.

Cette journée, qui se présentait comme une démarche active d'exploration et de concertation, réunit 150 personnes, intervenants et jeunes de milieux divers. Elle aura permis des échanges fructueux sur la situation de ces jeunes, sur leur sentiment d'être privés de droits. Elle aura aussi permis de constater leur présence dans les régions du Québec et non seulement au centre-ville de Montréal. Elle aura enfin permis de partager de nombreuses expériences novatrices effectuées auprès de ces jeunes, mais aussi avec eux. Un suivi est promis; la publication des actes de ce Forum en fut la première étape¹⁷⁸.

¹⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue?*, Actes du Forum droits et libertés (coordonnatrice : Ghislaine Patry- (... suite)

6.2 La condition sociale

Le Québec est la seule juridiction au Canada où la condition sociale soit un motif de discrimination interdit. Les dossiers traités par la Commission dans le cadre de ce motif couvrent un large spectre de problèmes rencontrés dans la vie courante, principalement par les personnes pauvres : discrimination dans la location d'un logement, tracasseries lors de l'ouverture d'un compte de banque ou de l'encaissement d'un chèque, coupures d'eau, d'électricité ou de gaz, accès limité à certaines formes de consommation (Club Price), etc.

La mise en œuvre du droit à l'égalité en regard de la condition sociale a posé certaines difficultés juridiques. Les tribunaux ont fini par accepter une définition conceptuelle de la condition sociale, qui met l'accent sur la situation qu'occupe une personne au sein d'une communauté du fait de ses origines, son niveau d'instruction, son occupation et son revenu¹⁷⁹. Il n'est pas nécessaire qu'une distinction s'appuie sur *chacun* de ces éléments pour être discriminatoire en fonction de la condition sociale : il suffit qu'elle repose sur une composante importante de celle-ci. C'est ainsi que le fait d'être étudiant¹⁸⁰, le fait d'être pigiste ou d'avoir une occupation précaire et caractérisée par un faible revenu¹⁸¹ ont été considérés comme pouvant faire partie de la condition sociale.

Récemment, sous l'impulsion de la Commission et du Tribunal des droits de la personne (saisi par la Commission de litiges mettant en lumière l'impact de la pauvreté sur l'exercice des droits),

Buisson) (2000). Ce document a été remis à tous les participants du Sommet du Québec et de la jeunesse, tenu à l'hiver 2001.

¹⁷⁹ V. notamment : *Commission des droits de la personne du Québec c. Centre hospitalier St-Vincent-de-Paul de Sherbrooke*, C.S. St-François : 450-05-000856-78, 7 sept. 1979; également, *Johnson c. Commission des affaires sociales*, (1984) C.A. 61; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Ianiro*, (1997) 29 C.H.R.R. D/79 (T.D.P.). V. aussi : Alberte LEDOYEN, *La condition sociale comme critère de discrimination*, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), 28 janvier 1994.

¹⁸⁰ *Champagne c. Tribunal administratif du Québec*, [2001] R.J.Q. 1788; J.E. 2001-1435; REJB 2001-24778 (C.S.) (en appel).

¹⁸¹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra*, J.E. 99-2197; REJB 1999-14672 (T.D.P.).

une jurisprudence s'est consolidée, qui donne corps et substance à ce motif. Ainsi, il est maintenant acquis que le motif « condition sociale » peut être invoqué à l'encontre d'une exclusion fondée sur l'état de pauvreté, qu'il s'agisse, par exemple :

- d'un refus de logement fondé sur le fait d'être assisté social ou de vivre sous le seuil de pauvreté¹⁸²;
- d'un refus de location fondé sur des stéréotypes négatifs à l'endroit des travailleurs pigistes¹⁸³;
- d'un refus fondé sur l'impossibilité de fournir une caution¹⁸⁴;
- d'un refus de consentir une hypothèque à une personne assistée sociale¹⁸⁵.

Si le motif « condition sociale » permet de rejoindre des membres de la société qui se situent parmi les plus démunis, il ouvre par ailleurs sur les droits économiques et sociaux. Il met en lumière l'obligation qui incombe à l'État d'intervenir activement afin d'assurer à ces personnes un niveau de vie décent, conformément à l'article 45 de la Charte¹⁸⁶. L'interdépendance entre les droits économiques et sociaux et l'interdiction de la discrimination fondée sur la condition sociale a mené, à la Conférence annuelle de 2001 de l'Association canadienne des commissions des droits de la personne (ACCDP), à l'adoption de deux recommandations. La première vise à promouvoir l'inclusion du motif de la condition sociale dans l'ensemble des législations canadiennes sur les droits de la personne. La seconde engage les membres de l'ACCDP – y compris la Commission – à utiliser le *Pacte international relatif aux droits économiques,*

¹⁸² *Whittom et Lavallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, C.A. Montréal, n° 500-09-000153-940, 28 juin 1997.

¹⁸³ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra*, précité (note 174).

¹⁸⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Reeves) c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, T.D.P. Montréal, n° 500-53-000149-003, 27 août 2001.

¹⁸⁵ *D'Aoust c. Vallières*, (1994) 19 C.H.R.R. D/322 (T.D.P.).

¹⁸⁶ Par exemple, sur les mesures pouvant être prises par l'État dans le but de faciliter l'accès au logement, voir : Muriel GARON, *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche), mai 1997.

sociaux, et culturels comme instrument d'interprétation dans la défense et la promotion de l'ensemble des droits¹⁸⁷.

Le motif de la condition sociale présente un défi central pour l'accès à l'égalité. L'analphabétisme souvent lié à la pauvreté représente un obstacle majeur à l'exercice des droits : emplois précaires et conditions de travail déplorables, difficulté à comprendre le monde environnant, le monde politique, le monde judiciaire. L'humiliation subie est quotidienne, la honte, l'exclusion, le rejet menacent l'intégrité et la dignité¹⁸⁸. Depuis plusieurs années, une session de formation est offerte aux personnes analphabètes ou peu scolarisées afin de leur faire connaître les droits et les moyens de les exercer. Cette session se déroule sous un mode participatif, par des exercices, des jeux dans un langage approprié et un niveau de lecture adapté¹⁸⁹.

Par ailleurs, la pauvreté rend plus difficile l'exercice de l'ensemble des droits et constitue une atteinte d'autant plus grave aux principes de la Charte¹⁹⁰. La situation objective de la population en regard de la pauvreté ne s'est pas améliorée, malgré – ces dernières années – des taux de croissance économique records. Au contraire, on constate la persistance de la pauvreté¹⁹¹, sa « féminisation », son « rajeunissement », sa prolifération chez les Autochtones, les minorités visibles et chez les personnes handicapées, ainsi que la situation particulièrement précaire des personnes jumelant ces caractéristiques (par exemple, les jeunes femmes responsables de

¹⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2001*, p. 99.

¹⁸⁸ Maryse ALCINDOR, *Analphabetisme et droits humains*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1991.

¹⁸⁹ Shirley SARNA, *Vous êtes en « droit » de connaître vos droits*, Commission des droits de la personne (Direction de l'éducation), 1994.

¹⁹⁰ Hélène TESSIER, « Lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants », (1996) 37 *Cahiers de droit* 475-505.

¹⁹¹ Une situation déjà dénoncée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, en juin 1993, après l'examen du rapport périodique du Canada sur la mise en œuvre des obligations prévues dans le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

familles monoparentales). On constate également la tendance de la condition sociale à se jumeler à d'autres motifs pour créer une situation de fragilité particulière pour l'exercice des droits.

Vu l'importance stratégique de la condition sociale comme motif de discrimination, la Commission a choisi d'inscrire, parmi ses objectifs prioritaires pour les années 2001-2004¹⁹², la mise en relief des liens entre la pauvreté et la difficulté d'exercice des droits.

6.3 L'état civil

L'état civil a été et demeure un motif passablement fréquenté à la Commission : dans les années 1980, il réunissait aux environs de 10 % des plaintes reçues; dans les années 1990, ce chiffre a oscillé entre 5 et près de 8 %.

Les plaintes reçues sous ce motif concernent souvent des refus ou préférences à l'embauche en raison de liens de famille (on refuse d'embaucher une personne dont un parent travaille déjà chez l'employeur¹⁹³), ou encore des congédiements par association familiale (on congédie la conjointe d'un employé congédié). Des refus de logement à des personnes célibataires ou séparées ont également fait l'objet d'examen et ont été sanctionnés par les tribunaux¹⁹⁴, tout comme d'autres concernant le fait de réserver l'accès à des lieux publics à des « familles » (à l'exclusion, par exemple, des personnes homosexuelles)¹⁹⁵. Les questions soulevées par d'autres plaintes ont entraîné l'examen des nouveaux liens de familles (lesquels se sont multipliés avec l'évolution de la structure familiale) et la délicate question de l'identité sexuelle (transsexualisme)¹⁹⁶.

¹⁹² *Plan stratégique 2001-2004* (objectif 1.1.5).

¹⁹³ V. ainsi : *Brossard (Ville) c. Québec (C.D.P.)*, [1988] 2 R.C.S. 279.

¹⁹⁴ *C.D.P. c. Boily*, (1982) 3 C.H.R.R. D/852 (C.P.); *C.D.P. c. Poisson*, (1980) 1 C.H.R.R. D/15 (C.P.)

¹⁹⁵ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Camping & Plage Gilles Fortier*, (1996) 25 C.H.R.R. D/506 (T.D.P.).

¹⁹⁶ V. par exemple : *Commission des droits de la personne c. Anglsberger*, (1982) C.P. 82 (transsexualisme).

Dans certains secteurs névralgiques, de nouvelles formes de discrimination touchent des personnes porteuses de statuts civils en croissance : c'est le cas de la discrimination exercée dans le secteur du logement contre les femmes responsables de familles monoparentales, une discrimination maintenant sanctionnée par les tribunaux¹⁹⁷. Dans le secteur du travail la discrimination à l'endroit des concubins a également fait l'objet de jugements importants¹⁹⁸, au même titre que certaines distinctions entre mères adoptives et mères biologiques¹⁹⁹. Rappelons par ailleurs les gains remarquables enregistrés, au chapitre de l'état civil, par les conjoints homosexuels, notamment l'union civile et les droits conférés en matière de filiation, ainsi que la possibilité qui leur est maintenant reconnue de bénéficier des avantages déjà accordés par les lois sociales aux conjoints hétérosexuels.

En raison de son caractère apparemment abstrait, le motif de l'état civil n'est pas de ceux qui attirent l'attention ou attisent les passions. Comme on vient de le voir, il renvoie néanmoins à des problèmes de société qui sont souvent très proches des préoccupations quotidiennes des citoyens. Les transformations incessantes de la structure familiale et de la conception même de la famille font que ce motif de discrimination devrait continuer de figurer parmi ceux qui interpellent la société, les tribunaux et la Commission au cours des prochaines années.

6.4 Les antécédents judiciaires

Les antécédents judiciaires ne font pas partie de la liste des motifs de discrimination interdits par l'article 10 de la Charte. Au début des années 1980, les tentatives visant à faire reconnaître les

¹⁹⁷ *Québec (Commission des droits de la personne) c. Whitton*, (1994) 20 C.H.R.R. D/349 (T.D.P.), [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.); *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Dion*, (1996) 25 C.H.R.R. D/418 (T.D.P.).

¹⁹⁸ *Commission des droits de la personne c. Immeubles Ni/Dia*, [1992] R.J.Q. 2977 (T.D.P.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Lithochrome Inc.*, D.T.E. 97T-637 (T.D.P.).

¹⁹⁹ *Commission des droits de la personne c. Aylmer (Ville)*, [1993] R.J.Q. 2287 (T.D.P.).

antécédents judiciaires comme relevant de la condition sociale furent d'ailleurs vaines²⁰⁰. En 1982, une disposition spécifique, l'article 18.2, fut insérée dans la Charte pour faire suite à une demande pressante formulée par plusieurs intervenants, selon lesquels les antécédents judiciaires devaient devenir un motif de discrimination interdit²⁰¹. L'article 18.2 vise à faciliter la réhabilitation, la resocialisation, la revalorisation et l'épanouissement de la personne qui a eu des démêlés avec la justice pénale, à diminuer les risques de récidive, enfin à permettre aux auteurs d'actes criminels de fournir un apport positif à la société²⁰². Cet article se lit ainsi :

« 18.2 Nul ne peut congédier, refuser d'embaucher ou autrement pénaliser dans le cadre de son emploi une personne du seul fait qu'elle a été déclarée coupable d'une infraction pénale ou criminelle, si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si cette personne en a obtenu le pardon. »

En dépit du nombre relativement restreint de plaintes traitées par la Commission à ce titre – de 2 à 3 % du nombre total des plaintes – le motif des antécédents judiciaires demeure l'un des plus complexes de la Charte. L'article 18.2 constitue un code antidiscrimination autonome à certains égards, comportant ses propres limitations, distinctes de celles de l'article 20. Via la notion de pardon, il renvoie à la législation fédérale portant sur ce sujet²⁰³. Par ailleurs, la formulation de l'article 18.2 est marquée par l'ambiguïté. Ainsi, le « lien avec l'emploi » donne lieu à une abondante jurisprudence, qui tient compte à la fois de la nature des fonctions exercées, de la nature de l'infraction commise et de la vulnérabilité de la clientèle desservie, s'il y a lieu²⁰⁴. Les mots « du seul fait » semblent faire obstacle à la mise en œuvre de l'obligation

²⁰⁰ *Commission des droits de la personne c. Ville de Montréal* (1983), 4 C.H.R.R. D/144 (C.S.); *Commission des droits de la personne c. Cie Price Ltée*, J.E. 81-866 (C.S.); *Commission des droits de la personne c. Ville de Beauport*, [1981] C.P. 292.

²⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission permanente de la justice* (1981). Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Les antécédents judiciaires dans les lois administrées par le ministère de la Justice* (1981).

²⁰² Christian BRUNELLE, « La Charte québécoise et les sanctions de l'employeur contre les auteurs d'actes criminels œuvrant en milieu éducatif », (1995) 29 R.J.T. 313, pp. 325-326.

²⁰³ *Loi sur le casier judiciaire*, L.R. 1985 (Canada), c. C-47.

²⁰⁴ Pour une revue de cette jurisprudence, voir : C. BRUNELLE, *op. cit.* (note 202).

d'accommodement raisonnable dans le cas d'une personne incarcérée, celle-ci étant empêchée d'exercer ses fonctions non en raison d'une déclaration de culpabilité, mais du fait de l'incarcération²⁰⁵. Et les mots « déclarée coupable » semblent laisser entendre – à l'encontre, peut-être, du bon sens – que l'article 18.2 protège les coupables mais non ceux qui, en attente de procès ou simplement accusés, n'ont pas encore été trouvés coupables²⁰⁶.

Le stigmate rattaché à un « casier judiciaire » suit la personne bien au-delà de l'expiration de la peine qui lui a été imposée par le tribunal. Il nuit irrémédiablement à ses efforts de réinsertion sociale. Or, en 1982, le législateur a choisi de limiter le champ d'application de l'article 18.2 au domaine de l'emploi²⁰⁷. Avec le recul, cette restriction du champ d'application de l'interdiction de la discrimination fondée sur les antécédents judiciaires semble difficilement compatible avec l'objectif de réhabilitation des personnes concernées. Par exemple, la Charte permet de refuser un logement, un crédit, un contrat d'assurance, voire la possibilité d'exercer une activité bénévole à une personne ayant un antécédent judiciaire et ce, quels que soient la nature de l'infraction commise ou le lien de celle-ci avec l'activité, le service ou le bien sollicité.

La notion même d'antécédents judiciaires tend par ailleurs à se banaliser. Dans le cadre de certains mécanismes de filtrage de candidats appelés à œuvrer auprès de personnes vulnérables, la prise en considération de renseignements contenus dans les « dossiers de police » est ainsi prévue, même lorsque ces renseignements – souvent non vérifiés – n'ont pas mené à des poursuites criminelles, et encore moins à une déclaration de culpabilité. La Commission a dû adopter un avis pour baliser le recours à de tels mécanismes de filtrage qui, outre l'article 18.2,

²⁰⁵ *Maksteel c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2001] R.J.Q. 28 (C.A.), en appel devant la Cour suprême du Canada.

²⁰⁶ Mais voir *Association des pompiers de Montréal c. Montréal (Ville)*, T.A. 2001-6386, 5 juin 2003 (D.T.E. 2003T-718), *Hayes c. Alliance Québec*, D.T.E. 96T-248 (C.S.) et *St-Jean c. Commission scolaire régionale de l'Outaouais*, [1985] C.S. 637.

²⁰⁷ La charge de juge n'est pas un « emploi » au sens de l'article 18.2 : *Therrien c. Ministre de la Justice du Québec*, [2001] 2 R.C.S. 3. Mais le refus par une association de personnes exerçant le même métier d'admettre une personne dans ses rangs, compromettant son gagne-pain, a été considérée comme relevant de l'article 18.2 : *Baillargeon c. Association du trot et amble du Québec*, J.E. 96-1591 (C.S.).

mettent également en jeu le droit à la sauvegarde de l'honneur et de la réputation, garanti par l'article 4 de la Charte, et le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 5²⁰⁸. Contre cette banalisation de la notion d'antécédents judiciaires, témoin de l'instauration insidieuse d'une « culture de la suspicion » au sein de notre société, la réaffirmation des principes de la Charte semble plus que jamais nécessaire.

6.5 La langue

Rarement invoquée dans les plaintes à la Commission (ce motif n'a jamais regroupé plus de 2 % de l'ensemble des plaintes), la langue n'en demeure pas moins un enjeu délicat au Québec. Elle est le lieu d'un fragile équilibre entre le groupe majoritaire francophone, la minorité d'expression anglaise, les allophones et les peuples autochtones.

Au cours des vingt-cinq dernières années, le Québec s'est défini comme société francophone, élaborant des politiques et des institutions en vue de franciser les nouveaux arrivants et de les intégrer à la majorité. La politique linguistique du Québec, incarnée dans la loi 101, promeut une langue publique commune, favorisant ainsi une participation égalitaire de l'ensemble des groupes et des individus à la vie sociale²⁰⁹. Plusieurs aspects de la loi 101 ont cependant été contestés devant les tribunaux. Ainsi, les dispositions relatives à l'accès à l'école anglaise ont dû être modifiées pour tenir compte de l'avis de la Cour suprême du Canada²¹⁰. On notera toutefois que cet avis se fondait sur les droits linguistiques reconnus aux citoyens canadiens par la *Charte canadienne des droits et libertés*, et non sur l'interdiction de la discrimination fondée sur la langue contenue dans la Charte québécoise. Les tribunaux ont également jugé que la réglementation de l'affichage commercial, outre les aspects relatifs à la liberté d'expression, pouvait comporter certaines distinctions fondées sur la langue, incompatibles avec l'article 10 de

²⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La vérification des antécédents judiciaires des personnes appelées à œuvrer auprès d'une clientèle vulnérable* (1999).

²⁰⁹ Pour un exposé de la Commission sur ce point, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 1, Charte de la langue française* (1977).

²¹⁰ *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

la Charte québécoise²¹¹. Pour sa part, la Commission, face à des employeurs exigeant de l'ensemble de leur personnel un degré élevé de maîtrise de la langue française, doit parfois rappeler la nécessité de tenir compte des exigences objectives de chaque poste, conformément aux dispositions de l'article 20 de la Charte²¹². Elle continue par ailleurs d'être saisie de plaintes de citoyens alléguant avoir été victimes de discrimination en raison, par exemple, de leur accent.

L'une des questions qui se posent aujourd'hui est celle d'une juste représentation des Anglophones parmi le personnel de la fonction publique québécoise. Dans son bilan des programmes d'accès à l'égalité, la Commission confirmait, en 1998, la très faible présence de la communauté anglophone au sein de la fonction publique. Pour que le corps des employés de l'État (dont la signification symbolique est de première importance) reflète au mieux les composantes de la société québécoise, la Commission est d'opinion qu'il faut examiner attentivement les facteurs de disponibilité de ce groupe, incluant les compétences linguistiques et la localisation géographique, ainsi que les pratiques de recrutement pouvant avoir un effet discriminatoire sur son accès à la fonction publique²¹³.

La possibilité d'attirer les Anglophones au sein de la fonction publique, tout comme d'ailleurs les Autochtones et les membres des communautés culturelles, est confirmée par le succès d'une première phase du programme gouvernemental destiné à atteindre un objectif d'embauche de 25 %. Cet objectif, d'abord établi pour l'embauche des étudiants d'été en 1999, a été atteint pendant deux années consécutives et s'applique dorénavant au personnel permanent et occasionnel, ainsi qu'aux stagiaires²¹⁴. Les dernières données publiées par le Secrétariat du

²¹¹ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712. Les dispositions législatives en cause ont été remplacées par de nouvelles se conformant aux indications de la Cour suprême.

²¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur le Projet de politique de la langue dans le réseau des écoles publiques de la CECM* (1990). V. également : *Lachine (Ville) c. Commission des droits de la personne*, [1989] R.J.Q. 17 (C.A.).

²¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec*, op. cit. (note 46), p. 37.

²¹⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 26 octobre 2000.

Conseil du trésor indiquent toutefois que les résultats se font encore attendre; les anglophones ne constituaient, en 2002, que 0,7 % de l'effectif de la fonction publique²¹⁵. Un plan d'action gouvernemental à leur intention ainsi qu'à celle des communautés culturelles et des autochtones a été dévoilé récemment²¹⁶. Les mesures annoncées visent non seulement l'information et l'embauche, mais aussi le soutien à l'intégration au milieu de travail. Un processus de reddition de comptes et d'évaluation globale est prévu²¹⁷. Appliquées rigoureusement, ces mesures pourraient lever les obstacles à une meilleure représentation des groupes visés.

6.6 La religion

Le motif religion représente moins de 2 % des plaintes soumises pour enquête à la Commission chaque année. Pourtant, peu de motifs de discrimination soulèvent autant de passions et de controverses. Qu'il s'agisse du port du hidjab ou du kirpan à l'école, de la consécration d'espaces de prière sur les lieux de travail, de la présence de crucifix sur les murs d'un palais de justice, ou encore de la confessionnalité scolaire, la « gestion » du pluralisme religieux est sans contredit l'une des questions les plus délicates de notre époque.

Dans les deux dernières décennies, la pratique religieuse est devenue au Québec une affaire de choix individuels²¹⁸. En même temps, l'éventail des croyances et confessions s'est grandement

²¹⁵ QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.* (note 107), p. 18.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Ces mesures devaient entrer en vigueur au plus tard le 30 septembre 2003. *Id.*, p. 26.

²¹⁸ La pratique religieuse régulière est aujourd'hui le fait d'une minorité de Québécois : Madeleine GAUTHIER, « Croyances religieuses », dans *La société québécoise en tendances (1960-1990)* (S. Langlois, dir.), Montréal, Institut québécois de recherche sur la culture, 1990, p. 423 ss. La gestion de la diversité religieuse n'est cependant pas une problématique nouvelle. Des arrangements constitutionnels datant du 19^e siècle consacraient jusqu'à tout récemment les privilèges confessionnels des catholiques et des protestants en matière scolaire. La liberté des cultes fut reconnue par la loi dès le début du 19^e siècle : v. la *Loi sur la liberté des cultes* (1832), aujourd'hui L.R.Q., c. L-2. En dépit de ces arrangements juridiques, la discrimination religieuse put se manifester, tout particulièrement durant les années 1930 et 1940, pendant lesquelles les Témoins de Jéhovah, notamment, furent victimes de persécutions religieuses de la part des autorités publiques. (Voir : Thomas R. BERGER, « Jehovah's Witnesses : Church, State and Religious Dissent », dans *Fragile Freedoms : Human Rights and Dissent in Canada*, Toronto, Clarke & Irwin, 1981 (chap. 6).)

diversifié. Aux religions catholique, protestante et juive historiquement présentes au Québec, s'ajoutent maintenant d'autres grandes traditions religieuses : l'orthodoxie, l'islam, le bouddhisme, l'hindouisme, notamment. Il faut aussi compter avec l'apparition de nombreux mouvements se situant en marge de toute religion établie. On dénombrerait ainsi plus de mille nouveaux regroupements religieux et spirituels : religions thérapeutiques, groupes ésotériques, sociétés secrètes, ordres mystiques, mouvements orientalistes, sectes fondamentalistes, groupes d'initiation biblique²¹⁹. Une grande partie des adhérents de ces mouvements non traditionnels est formée de Québécois « de souche », ce qui force à dissocier, dans l'analyse, la problématique de la diversité religieuse de celle de l'immigration.

Dans une sphère publique qui tend à se définir comme de plus en plus laïque, comment « gérer » cette diversité religieuse croissante?

L'épineuse question de la confessionnalité scolaire illustre l'évolution de cette problématique, pour laquelle la référence aux modèles étrangers, tels la « laïcité », quoique souvent invoquée, se révèle souvent inadéquate en raison du contexte juridique propre au Québec.

Au moment de l'entrée en vigueur de la Charte, le « droit à l'exemption de l'enseignement religieux » venait d'être acquis de haute lutte. Dans l'une des toutes premières interventions publiques, la Commission souleva le problème que posait la mécanique de l'exemption²²⁰. En effet, alors que la Charte donne à toute personne le droit d'avoir accès, dans les établissements publics, à un enseignement respectant ses croyances religieuses, y compris son incroyance, le processus d'exemption de l'enseignement religieux supposait une demande expresse, à défaut de quoi l'élève recevait automatiquement l'enseignement religieux. Selon la Commission, cette mécanique d'*opting-out* était incompatible avec l'article 10 de la Charte, ainsi qu'avec l'article 41, qui reconnaît le droit de *choisir* entre l'enseignement moral et religieux. Après cette

²¹⁹ Louise GAGNÉ, « Nouvel âge, nouvelles croyances », *Santé et Société*, vol. 12 (1990), n° 4, p. 43.

²²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Liberté de religion et confessionnalité scolaire* (1979).

intervention de la Commission, la *Loi sur l'instruction publique* fut modifiée, afin de consacrer le choix de l'élève de choisir entre l'enseignement moral et l'enseignement religieux.

Le problème du confessionnalisme des structures scolaires demeurait néanmoins entier. En effet, les structures scolaires – écoles, commissions scolaires, instances du ministère de l'Éducation – continuaient de présenter un caractère confessionnel, catholique ou protestant. De plus, l'enseignement religieux était offert partout aux catholiques et aux protestants, mais seulement de manière discrétionnaire – en pratique, jamais – aux autres.

Depuis, une modification à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, longtemps attendue²²¹ a dégagé le Québec de l'obligation de respecter les privilèges confessionnels dont jouissaient les catholiques et les protestants depuis la Confédération. En 1998, les commissions scolaires confessionnelles furent remplacées par des commissions scolaires linguistiques, donnant suite à un souhait longtemps exprimé par la Commission et par de nombreux autres intervenants²²². En 2000, cette démarche se poursuivra avec l'abolition du statut confessionnel des écoles publiques et des projets éducatifs religieux, deux aspects que la Commission avait toujours jugés incompatibles avec le droit à l'égalité, ainsi qu'avec les libertés fondamentales des élèves.

Certains aspects problématiques subsistent aujourd'hui, particulièrement pour ce qui concerne l'enseignement religieux. La *Loi sur l'instruction publique* continue en effet de distinguer entre les catholiques et les protestants, qui ont un droit strict à l'enseignement de leur religion, et les adhérents de toutes les autres religions, qui doivent compter sur une décision en ce sens de leur commission scolaire. Cette distinction étant clairement discriminatoire, la Commission a recommandé au législateur, soit d'abolir l'enseignement religieux, soit de le remplacer par l'enseignement culturel des religions²²³. Le législateur a choisi une solution de compromis, en

²²¹ *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, entrée en vigueur le 19 décembre 1997 (*Gazette du Canada*, Partie II, vol. 131, éd. spéc. n° 8).

²²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur les Projets de loi 106 et 107* (1988).

²²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur la place de la religion à l'école présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale* (1999).

continuant d'offrir le choix entre l'enseignement religieux et l'enseignement moral et ce, jusqu'au premier cycle du secondaire inclusivement. En dépit de la réduction du nombre d'heures consacrées à l'enseignement religieux, les confessions catholique et protestante continuent donc de jouir de privilèges particuliers.

Pour prémunir ces privilèges confessionnels contre une contestation fondée sur la Charte, le législateur a recours, par ailleurs, à des « clauses nonobstant » lui permettant de porter « légalement » atteinte au droit à l'égalité ainsi qu'aux libertés fondamentales des élèves. Or, le recours à ces dispositions va directement à l'encontre des conventions internationales sur les droits de la personne. En effet, en droit international, les mesures dérogatoires de ce type ne doivent pas comporter de discrimination fondée sur la religion, ni porter atteinte aux libertés de conscience et de religion. Il est à noter, par ailleurs, qu'aucune convention internationale n'oblige les établissements d'enseignement public – contrairement à l'article 41 de la Charte – à organiser et à dispenser l'enseignement religieux. La Commission a indiqué aux autorités gouvernementales que le recours à une « clause nonobstant » constituait, dans les circonstances, une perversion des dispositions de la Charte²²⁴.

Au-delà des rapports organiques, de plus en plus rares, entre l'État et les religions, les défis actuels en matière de pluralisme religieux relèvent peut-être davantage de la gestion quotidienne des conflits de valeurs et de droits qu'entraîne le pluralisme. Employeurs et services publics sont maintenant appelés à s'adapter aux exigences religieuses de leur personnel ou de leur clientèle. Dans ce domaine, la notion d'accommodement raisonnable a permis de déboucher sur des solutions intéressantes, applicables dans de nombreux contextes²²⁵. En matière scolaire, par exemple, l'obligation d'accommodement raisonnable favorise une gestion des normes

²²⁴ Lettre du président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse au ministre de l'Éducation, 13 juin 2000.

²²⁵ Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes de ce chapitre, la notion d'accommodement raisonnable a eu des retombées significatives pour les femmes, pour les personnes handicapées (à qui elle permet de demander l'adaptation des lieux de travail, moyens de transport, etc.), voire même pour les personnes ayant des antécédents judiciaires. La notion d'accommodement raisonnable illustre en fait l'« exportabilité » des concepts en matière de droits de la personne.

respectueuse des particularismes religieux, mais qui se veut sensible aux nécessités du service public d'enseignement²²⁶. Le milieu de travail, lui aussi, s'est montré propice à de nombreuses formules d'accommodement innovatrices qui sont susceptibles de profiter à d'autres catégories de travailleurs, telles que l'assouplissement des horaires de travail. L'élaboration et la généralisation de mesures d'accommodement représente d'ailleurs un champ nouveau, et encore largement inexploré, pour l'action syndicale²²⁷.

Pour autant, l'application concrète de la notion d'accommodement raisonnable continue de faire appel à une appréciation forcément subjective, et qui n'est pas exempte de difficultés. Le motif « religion » englobe non seulement l'adhésion à une croyance ou à une religion, mais également les rites et pratiques de cette religion, incluant les aspects vestimentaires ou alimentaires²²⁸. Jusqu'à maintenant, les tribunaux se sont abstenus de vérifier si les pratiques religieuses alléguées par un individu sont bel et bien conformes aux préceptes d'une religion établie, estimant assez sagement qu'il n'est pas de leur ressort de trancher des controverses doctrinales faisant appel à l'exégèse de textes sacrés²²⁹. Quant aux critères d'évaluation de la « contrainte excessive », élaborés initialement dans le contexte de relations privées entre employeurs et salariés, ils ne s'avèrent pas toujours parfaitement adaptés aux contraintes particulières des institutions publiques, lesquelles ont des responsabilités envers l'ensemble de la collectivité²³⁰. À ce propos, dans un document de réflexion sur le pluralisme religieux publié en 1995, la

²²⁶ Marie MCANDREW, Marianne JACQUET, Coryse CICERI, « La prise en compte de la diversité culturelle et religieuse dans les établissements scolaires : une recherche exploratoire pancanadienne », *Actes du séminaire sur l'éducation interculturelle dans le cadre de la rencontre du Réseau Éducation et Formation (REF)*, 25 au 26 septembre 1996.

²²⁷ Christian BRUNELLE, *Discrimination et obligation d'accommodement raisonnable en milieu de travail syndiqué*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001.

²²⁸ Voir, p. ex., *Bhinder c. Canadien National*, [1985] 2 R.C.S. 561 (turban sikh).

²²⁹ Pour une application de ce principe à un cas particulièrement controversé, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le port du foulard islamique dans les écoles publiques* (1994).

²³⁰ Pierre BOSSET, « Le foulard islamique et l'égalité des sexes : réflexion sur le discours juridique institutionnel en France et au Québec », dans *Droits fondamentaux et citoyenneté : une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire?* (M. Coutu, P. Bosset, C. Gendreau, D. Villeneuve, dir.), Montréal/Onati (Espagne), Éditions Thémis et Institut international de sociologie juridique, 2000, pp. 320-321.

Commission a dû rappeler l'importance de préserver, dans l'exercice de la liberté religieuse, le lien social de réciprocité, sans lequel il ne saurait exister de cohésion sociale²³¹.

En conclusion, la reconnaissance de l'obligation d'accommodement raisonnable peut être mise en parallèle avec la laïcisation des institutions publiques québécoises, survenue depuis 1960. Certains verront un paradoxe dans l'idée que les institutions publiques québécoises, désormais tenues de respecter les exigences religieuses des citoyens au nom de l'accommodement raisonnable, devraient elles-mêmes s'abstenir de s'approprier certains rituels religieux. Le cas de la prière au sein des conseils municipaux²³² illustrerait ce paradoxe qui, toutefois, n'est peut-être qu'apparent. En effet, l'appropriation par une institution publique de rites ou de symboles associés à une religion particulière pose un problème qui est distinct de celui posé par l'expression de la simple ferveur religieuse d'un individu. C'est alors la capacité même de cette institution publique de susciter l'adhésion de l'ensemble des citoyens, dans une société diversifiée, qui se trouve compromise²³³. En somme, l'appropriation de rites ou de symboles associés à une religion soulève la question des rapports entre des citoyens de croyances et de traditions diverses et un État qui doit être, et paraître, au service de tous. Pour une institution publique, elle pose à la fois un problème de droits de la personne et un problème de légitimité politique.

6.7 Les convictions politiques

L'interdiction de la discrimination fondée sur les convictions politiques est inséparable des libertés fondamentales d'opinion et d'expression, garanties par la Charte²³⁴. Elle vise à protéger l'exercice de ces libertés. Mais la délimitation du champ des « convictions politiques » est elle-

²³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le pluralisme religieux au Québec : Un défi d'éthique sociale (document de réflexion)* (1995).

²³² Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les symboles et rituels religieux dans les institutions publiques* (1999).

²³³ Pierre BOSSET, « Pratiques et symboles religieux : quelles sont les responsabilités des institutions? », dans *Les 25 ans de la Charte québécoise*, Formation permanente du Barreau (n° 142), 2000, p. 63.

même un exercice politique. Car définir le politique, c'est énoncer une certaine conception de la société, du pouvoir et, donc, des rapports de pouvoir au sein de la société.

L'histoire de ce motif à la Commission – où il représente moins de 1 % des plaintes reçues – témoigne de la difficulté de dégager une conception commune de ce qu'il faut entendre par les convictions politiques. Deux premières tentatives visant à proposer une définition conceptuelle n'ayant pu rallier un consensus²³⁵, les membres de la Commission demandèrent en 1983 qu'on leur présente le plus clairement possible les diverses hypothèses qui s'offraient à elle pour l'interprétation de ce motif. La Commission fut alors saisie de trois hypothèses d'interprétation²³⁶. La plus large définissait les convictions politiques comme des idées, croyances et opinions relatives au pouvoir et à la « lutte pour le pouvoir » dans la société; elle englobait non seulement les clivages traditionnels (par exemple, entre capitalisme et socialisme, indépendantisme et fédéralisme), mais aussi les luttes de pouvoir entre hommes et femmes, entre propriétaires et locataires, entre écologistes et promoteurs, etc. La deuxième hypothèse s'attardait plutôt à l'organisation et à l'exercice du pouvoir; au premier chef, elle visait l'État et la gouverne, c'est-à-dire l'appareil qui permet l'exercice du pouvoir, et les décisions qui déterminent l'allocation des ressources sociales dans tous les secteurs de la vie en société. Enfin, selon une troisième hypothèse, la Charte n'interdisait que la discrimination fondée sur les convictions partisans, celles qui témoignent d'un parti pris, positif ou négatif, à l'endroit d'un parti politique ou d'un groupe de pression.

La Commission ne retiendra finalement aucune de ces hypothèses. Elle disposa du cas particulier des « convictions syndicales », qu'elle jugea irrecevables lorsque seules des activités syndicales

²³⁴ Charte, art. 3.

²³⁵ Thérèse GIROUX, Renée LESCOP, *Interprétation de la notion de convictions politiques dans la Charte des droits et libertés de la personne*, Commission des droits de la personne (Service de la recherche), juillet 1979; Renée LESCOP, Haïlou WOLDE-GIORGHIS, *La notion de convictions politiques dans la Charte des droits et libertés de la personne*, Commission des droits de la personne (Service de la recherche), avril 1983.

²³⁶ Renée LESCOP, Muriel GARON, *Hypothèses d'interprétation de convictions politiques*, Commission des droits de la personne (Service de la recherche), août 1983.

sont en jeu, mais recevables dans le cadre d'une option prise par un syndicat par rapport à des options politiques, des législations, des politiques gouvernementales ou des mouvements. Pour le reste, la Commission choisira de renvoyer les cas à venir à son Comité des enquêtes « pour évaluation »²³⁷. Depuis cette époque, aucune tentative de définir globalement le sens du motif convictions politiques n'a été faite à la Commission.

L'avenir du motif convictions politiques est loin d'être bloqué pour autant. Il pourrait même s'avérer plus riche que le laisse voir le bilan des vingt-cinq dernières années. Sans doute faut-il écarter d'emblée une interprétation trop restrictive, qui serait uniquement axée sur les convictions partisans. Ainsi, il n'est pas nécessaire d'être membre d'un parti politique pour invoquer le motif des convictions politiques²³⁸. En fait, l'objet des « convictions » mentionnées à l'article 10 de la Charte nous semble être bien davantage l'organisation, le fonctionnement, les buts et la nature de la société²³⁹ que l'activité politique partisane. Si cela est vrai, l'époque actuelle, marquée par un certain « retour du politique » et par l'émergence de nouveaux champs de lutte et de revendications, tels que l'environnement, la mondialisation et le respect des droits de la personne²⁴⁰, pourrait bien marquer le retour en force d'un motif de discrimination trop longtemps ignoré.

7 POUR CONCLURE

Le droit à l'égalité, pierre d'angle de la Charte, s'inscrit dans un mouvement de transformation profonde de la société. Pour ne pas être considéré comme un « tigre de papier », le droit à l'égalité doit se traduire dans un partage équitable de l'espace, du pouvoir et des ressources au

²³⁷ Résolution COM-183-8.1.1., 6 octobre 1983 (en annexe au document précédent).

²³⁸ *Morin c. Commission scolaire des Manoirs*, J.E. 94-1432 (T.D.P.).

²³⁹ *Morel c. Corporation de Saint-Sylvestre*, [1987] D.L.Q. 391, (1987) R.L. 242 (C.A.) (*obiter*).

²⁴⁰ François FOURNIER et Michel COUTU, *Le Québec et le monde 1975-2000 : Mutations et enjeux* (étude n° 1).

sein de la collectivité. Quel bilan peut-on faire, 25 ans plus tard, des multiples actions entreprises dans ce sens?

Un premier constat s'impose : si la Charte porte un idéal, les personnes et groupes consultés à l'occasion de ce Bilan nous l'ont répété, cet idéal n'imprègne pas encore en profondeur les comportements et les structures de notre société. La société a progressé, mais reste marquée par des écarts significatifs dans l'exercice des droits. Cette situation est largement ressentie. Lors d'un sondage réalisé par la Commission en mai 2000²⁴¹, les répondants étaient appelés à dire si, au cours des deux dernières années, ils considéraient avoir été victimes de discrimination en raison de l'un ou l'autre des motifs prohibés par la Charte. Trente pour cent des répondants ont répondu oui à l'un ou l'autre des motifs énumérés²⁴². Ce résultat amène à penser que tous et chacun d'entre nous risquons, à un moment ou un autre, de vivre l'expérience d'une telle exclusion.

Il n'est donc pas étonnant que l'histoire de la lutte contre la discrimination au cours de ces 25 années ait été marquée par la multiplicité des cibles. L'énumération des populations visées, des groupes de défense, des revendications et plaintes sur lesquelles la Commission a travaillé au fil des ans montre à quel point il est réducteur et simpliste de présenter la Charte comme le jouet de groupes d'intérêts marginaux ou manipulateurs.

L'examen des problèmes soulevés dans les différents dossiers permet un deuxième constat : malgré cette pluralité de cibles, les situations d'inégalité et les moyens de mettre en œuvre le principe d'égalité présentent des parentés profondes. Nous avons vu comment la quête d'égalité passe le plus souvent par la revendication de la reconnaissance d'une identité humaine commune que les préjugés nient, soit en réduisant la personne à une portion stigmatisée d'elle-même, soit

²⁴¹ LÉGER ET LÉGER, *Évaluation des tendances de l'opinion des Québécois concernant certaines dispositions et situations liées aux droits de la personne et aux droits de la jeunesse*, mai 2000.

²⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « 30 % des Québécois se disent victimes de discrimination », *Droits et Libertés*, vol. 20, n° 1 (novembre 2000), p. 1.

en la posant comme radicalement « *autre* », en raison de traits de nature ou de traits de cultures jugés inaltérables. Cette accentuation de la différence se drape facilement de valeur morale : la valorisation du rôle de mère, la pitié pour les personnes handicapées, la condamnation morale de l'orientation homosexuelle, l'attribution de carences morales à une communauté ethnique ou raciale à partir desquelles on explique son état d'infériorité, etc.

Mais si, fondamentalement, la quête d'égalité vise la reconnaissance de l'identité humaine, elle vise aussi, très souvent, la reconnaissance de la différence ou la mise en place de mesures d'adaptation pour assurer l'égalité. C'est ainsi dans un constant aller-retour entre la valorisation et le rejet de la différence que s'est construite la lutte pour l'égalité. Et cette construction s'est toujours modelée sur les formes particulières que la discrimination a prise, dans la société, pour les différents groupes qui en sont victimes, incluant les groupes portant plus d'une marque de stigmatisation (les femmes noires, les Autochtones qui présentent une déficience physique ou psychique, etc.)²⁴³.

Ainsi, les luttes menées pour l'égalité des hommes et des femmes ont visé tant la *revalorisation*, via l'équité salariale, des fonctions traditionnellement occupées par les femmes (dans le domaine de la santé, par exemple, ou du soutien administratif), que l'*accès* aux fonctions dont elles avaient jusque-là été écartées, et cela dans le respect de traits qui leur sont spécifiques (ceux, par exemple, liés à la maternité ou à leurs pratiques de soutien des plus faibles : enfants, vieillards, handicapés et malades).

Dans le cas des personnes handicapées, la lutte a certes d'abord porté sur le refus de l'étiquette simplificatrice, mais elle a débouché tout naturellement sur la nécessité de prendre en compte les

²⁴³

Une approche en voie de formalisation pour tenter de traiter ce type de cas fournit un exemple du caractère dynamique de la lutte contre les différentes formes de discrimination. Voir : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, document de travail, Direction des politiques et de l'éducation, décembre 2001.

besoins particuliers. Les gains obtenus via l'application de la notion d'*accommodement* dans ces dossiers n'ont donc pas été accidentels.

Dans tous les cas, malgré ces spécificités, l'efficacité de l'*approche systémique* est apparue indéniable : les programmes d'accès à l'égalité pour les femmes mais aussi pour les minorités, les initiatives dans le domaine du transport adapté et de l'intégration scolaire pour les personnes handicapées, les grandes consultations publiques et les grandes enquêtes systémiques pour les gais et lesbiennes et dans la lutte contre les effets du racisme, en sont quelques exemples.

Avec le dossier autochtone, une dimension nouvelle de la lutte pour le droit à l'égalité a émergé : celle des *droits collectifs*. Bien sûr les Autochtones sont victimes de discrimination directe, dans le travail, le logement et dans l'accès aux lieux publics. À ce titre, ils peuvent se prévaloir, à l'instar des autres citoyens, des recours prévus par la Charte. Mais l'égalité qu'ils exigent passe par la reconnaissance de leurs caractéristiques comme collectivités : valeurs, structures, institutions. Dans ce cadre, les outils habituels d'intervention et d'application de la Charte paraissent souvent boiteux et le demeureront tant que les droits collectifs des peuples autochtones ne seront pas reconnus explicitement.

La quête de l'égalité fondée sur la condition sociale a propulsé l'action sur des sentiers où n'avaient pas conduit, directement en tout cas, les motifs précédents. La condition sociale renvoie à un statut le plus souvent hérité, que l'individu peut certes transformer, soit par la formation, soit par le travail, mais dont la modification est généralement difficile : en effet les moyens dont dispose la personne pour changer sa condition sont limités et fortement conditionnés précisément par sa condition d'origine. Ce motif comporte de plus cela de particulier que les structures économiques et les choix politiques au sein d'une société sont largement responsables des inégalités de condition qu'elle englobe. C'est donc dire que les sociétés disposent d'un pouvoir d'intervention non négligeable à ce propos, pouvoir qu'elles pourront choisir d'utiliser ou non dans le sens d'une plus grande égalité sociale. Les grands instruments internationaux en font par ailleurs obligation aux sociétés qui y ont adhéré, ce qui est le cas du Québec et du Canada.

On ne saurait s'étonner que la pauvreté soit la condition la plus largement touchée par ce motif. Les conséquences de la pauvreté, les difficultés pour l'individu de s'en sortir par ses propres moyens, jumelées à la capacité d'intervention de l'État et à l'obligation de le faire qui est inscrite dans la Charte, constituent autant de facteurs qui font que la frontière entre la lutte contre la discrimination fondée sur la condition sociale et la mise en œuvre des droits économiques et sociaux devient de plus en plus mince. Une conviction se développe : la *lutte contre la pauvreté* constitue une obligation incontournable pour une société riche, et qui ne cesse de s'enrichir. Mais il y a plus. Puisque l'un des effets de la discrimination est précisément de placer les personnes dans une situation économique précaire (les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes racisées, les Autochtones), se développe également peu à peu la conviction que la lutte contre la pauvreté constitue un moyen privilégié d'alléger les problèmes de plusieurs groupes autrement discriminés.

La mise en place d'approches « multi-cibles » de ce type paraît une orientation prometteuse. Ce type d'approches pourrait, d'une part, permettre de surmonter l'un des dangers liés aux instruments mis en place jusqu'à maintenant pour remédier aux effets négatifs de la discrimination. Ceux-ci ont en effet pour caractéristique de requérir l'identification de leurs bénéficiaires à partir des marques par lesquelles ils sont stigmatisés, ce qui entraîne toujours le risque de renforcer cette stigmatisation.

Mais, plus globalement, ce décentrage des « marques » à partir desquelles s'effectue le rejet permettrait d'aller à contre-courant d'une tendance de fond des sociétés contemporaines : la fragmentation du corps social en sous-groupes se repliant sur eux-mêmes pour défendre leurs intérêts ou leurs droits. Nombreux ont été les groupes et les personnes consultés par la Commission à signaler les dangers d'un tel fonctionnement dont la pente naturelle est celle de la confrontation. Déjà, en 1975, on pouvait lire ce qui suit dans le mémoire de la Ligue des droits de l'homme commentant le Projet de loi n° 50, prédécesseur de la Charte :

« L'approfondissement de la notion de minorité nous amène à reconnaître que dans les faits, ce qu'on appelle la majorité silencieuse est la juxtaposition de minorités qui sont dos-à-dos les unes contre les autres, de telle sorte qu'il ne puisse pas se développer de solidarité collective, dynamique et constructive [...]. De ce point de vue, trop de sociétés sont encore à un stade de culture guerrière, ou raciste, où l'on ne tolère pas les particularités individuelles et les distinctions entre les manières de penser et de vivre qui s'expriment librement. L'expérience de la solidarité collective est souvent d'ordre protectionniste et négatif : *on s'unit contre ce qui est différent de soi, plutôt que de chercher à comprendre ce qui est différent et à lui donner pleinement droit de cité pour construire une société vraiment pluraliste.* »²⁴⁴

Ces constats sont toujours valides aujourd'hui. Comme les sources les plus persistantes de l'inégalité résident dans notre incapacité d'entrer en relation comme égaux au travers des différences, une société ne peut sortir de ce dilemme sans miser sur la dimension relationnelle du concept d'égalité²⁴⁵. D'où la très grande pertinence du principe de la reconnaissance de la valeur de l'autre comme base incontournable d'un équilibre des rapports sociaux²⁴⁶. La *solidarité* fondée sur cette reconnaissance est un ingrédient essentiel à la consolidation de l'égalité²⁴⁷. Elle constitue le meilleur antidote tant au rejet de l'autre différent qu'à l'indifférence à cet autre, lot d'une société où l'individualisme domine et où le tissu social se dissout.

Le tour d'horizon des avancées des 25 dernières années dans le domaine de l'égalité nous aura convaincus que la Charte présente une liste de « requis », et non d'acquis; que les frontières de cet idéal sont toujours repoussées par l'apparition de nouveaux modes de tenir l'autre à l'écart; mais surtout, que l'atteinte de cet idéal se fonde d'abord sur le partage d'une volonté commune. Peut-être ce constat explique-t-il que c'est au sujet du droit à l'égalité que les demandes de modifications à la Charte ont été les moins nombreuses lors des consultations tenues par la

²⁴⁴ LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, *Mémoire à la Commission parlementaire de la Justice de l'Assemblée nationale du Québec sur le Projet de loi 50, Loi sur les droits et libertés de la personne*, janvier 1975, pp. 12-13 [les italiques sont de nous].

²⁴⁵ Colleen SHEPPARD, « Caring in Human Relations and Legal Approaches to Equality », *2 National Journal of Constitutional Law*, p. 308.

²⁴⁶ Charles TAYLOR, *Multiculturalism and The Politics of Recognition*, Princeton University Press, 1992.

²⁴⁷ Paul BERNARD, « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et Politiques*, n° 41, printemps 1999.

Commission dans le cadre de ce Bilan. Le programme est là, clairement énoncé, mais les conditions de sa mise en œuvre demeurent en perpétuelle évolution et les acquis toujours à consolider. C'est donc sur la volonté d'avancer sur ce terrain et sur la capacité de renouveler les approches qu'il faut désormais s'appuyer.