LES DROITS DE LA PERSONNE AU CANADA : UN ÉTAT DES LIEUX

Benoit Fortin et **Marcella Daye**, Commission canadienne des droits de la personne

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a été créée en 1978 pour appliquer la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui protège les Canadiens contre la discrimination en milieu de travail ou lorsqu'ils reçoivent des services auprès d'une organisation de compétence fédérale La CCDP veille également au respect de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La Commission fonctionne de manière indépendante par rapport au gouvernement fédéral.

Le paysage des droits de la personne au Canada est très diversifié et riche en débats démocratiques. Dans l'ensemble du pays, on peut observer des progrès historiques, des exemples de leadership, des reculs, des tentatives pour atteindre un équilibre et des problèmes qui ne sont pas encore résolus. Des Autochtones du pays à l'arrivée quotidienne de nouveaux arrivants, le paysage des droits de la personne au Canada est ancré dans la population et continue de l'être. Les peuples autochtones sont toujours l'un des groupes les plus défavorisés au pays. Néanmoins, la dernière décennie a mené à certains progrès, plus particulièrement à la suite des décisions des tribunaux. Au cours des dernières années, plusieurs développements ont eu lieu dans divers volets des droits de la personne au Canada. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour la prochaine décennie. En raison de leur proximité aux citoyens, les municipalités jouent un rôle clé dans la vie des Canadiens et les gouvernements locaux trouvent des solutions innovatrices et pratiques afin de promouvoir et protéger ces droits au quotidien.

COMPRENDRE UN PAYSAGE VARIÉ

Le portrait d'ensemble de la situation des droits de la personne au Canada est aussi varié que la géographie et la population du pays. Les défis auxquels fait face une adolescente transgenre qui grandit dans un village des Prairies diffèrent de ceux auxquels est confronté un homme âgé qui n'arrive pas à se trouver un emploi dans une ville où le coût de la vie est onéreux. De même, au sein de la population autochtone, le quotidien d'un adolescent autochtone vivant dans un centre urbain diffère de celui d'une famille inuite vivant dans une communauté isolée du Grand Nord.

Pour comprendre les défis, déterminer les groupes les plus vulnérables et prendre les mesures nécessaires à la lumière des politiques pertinentes, les organisations qui défendent les droits de la personne ont besoin de données appropriées et de discuter avec les personnes faisant partie des groupes vulnérables. La situation économique difficile et la lente reprise a fait en sorte que le financement disponible pour les outils de collecte de données et avoir des discussions avec les personnes touchées a été réduit. L'utilisation des technologies et des médias sociaux peut permettre aux gens de continuer à s'exprimer tant à l'échelle locale, nationale et internationale. À l'opposé, un accès insuffisant à la technologie peut nuire à la participation.

DES DÉFIS CONSIDÉRABLES POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

Dans ce paysage varié, la CCDP estime que la façon dont sont traités les Autochtones au pays constitue le problème le plus urgent en matière de droits en ce moment. Pour appuyer ses dires, la Commission a publié un *Cadre de documentation des droits à l'égalité*[1] devant servir à dresser un bilan global de l'égalité au Canada. Il comporte deux composantes principales : les motifs ayant trait aux droits de la personne ainsi que les dimensions sociales et économiques.

La CCDP s'est ensuite servie de ce cadre pour produire un *Rapport sur les droits à l'égalité des Autochtones*[2], qui visait à exposer les répercussions de perpétuelles situations défavorables sur le quotidien des Autochtones du Canada. Cette analyse comparative a confirmé que les Autochtones se heurtent encore à des obstacles à l'égalité des chances. Il montrait que, comparativement aux non-Autochtones, les Autochtones du Canada :

- ont des revenus médians après impôt moins élevés ;
- risquent davantage de ne pas se trouver un emploi ;
- sont plus susceptibles de recevoir des prestations d'assurance-emploi et d'aide sociale ;
- risquent davantage de vivre dans un logement nécessitant des réparations majeures ;
- risquent davantage d'être victimes de violence physique ou émotionnelle, ou d'agression sexuelle ;
- risquent davantage d'être victimes d'actes criminels violents ;
- risquent davantage d'être incarcérés et de se voir refuser une libération conditionnelle.

Ce bilan préoccupant a largement été confirmé lorsque le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones s'est rendu au Canada en 2013. Au portrait national dépeint ci-dessus, il rajoutait des observations plus près de l'optique municipale et locale. Dans le rapport[3] qu'il a préparé à l'issue de sa visite, le rapporteur spécial notait que sur les 100 collectivités canadiennes qui se trouvent au bas de l'échelle de l'indice de bien-être, 96 sont des Premières Nations, et seule une Première Nation se trouve dans le top 100.

Le rapporteur spécial a également constaté ce que la CCDP, les organisations autochtones et la société civile avaient relevé depuis longtemps : les femmes autochtones sont encore davantage vulnérables et sont victimes de crimes violents dans une proportion plus grande. Le nombre élevé de femmes autochtones disparues ou assassinées témoigne de façon tragique de cette réalité.

QUELQUES PROGRÈS RÉALISÉS AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE

- À ce sombre tableau, on peut ajouter quelques touches de lumière en ce qui concerne les droits des Autochtones du Canada.

- Lorsque le Parlement fédéral a promulgué la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1977, il y a inclus une exception importante : aucune plainte de discrimination ne pouvait être déposée sur des questions relevant de la *Loi sur les Indiens*. En pratique, cette exception empêchait d'obtenir un redressement en matière de discrimination sur certaines questions, notamment le logement et l'éducation, établies par les conseils de bande, mais aussi sur les règlements et les décisions du gouvernement fédéral en application de cette la *Loi sur les Indiens*. C'est dire que, paradoxalement, certaines des personnes les plus défavorisées du pays se trouvaient dans l'impossibilité d'obtenir une protection relativement à bien des questions qui touchaient leur vie quotidienne.

- La CCDP a demandé l'abolition de cette exception au moyen d'une série de rapports présentés au Parlement.

- En 2008, le Parlement canadien a remédié à cette lacune en abrogeant l'exception à la loi. Il a ainsi donné la pleine mesure de la protection des droits de la personne à plus de 700 000 membres des collectivités des Premières Nations.

- La création de la Commission de vérité et de réconciliation, un élément de la convention de règlement relative aux pensionnats indiens, était un pas important vers la réconciliation pour les Canadiens.

- Le gouvernement fédéral a aussi fait un pas dans la bonne direction lorsqu'il a présenté ses excuses aux peuples autochtones pour les mauvais traitements subis dans les pensionnats.

- L'appui du Canada à la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* fut un autre événement important. Cette déclaration fournit une base solide sur laquelle édifier la pleine réalisation des droits de ces peuples.

AUTRES DÉVELOPPEMENTS DANS LA DERNIÈRE DÉCENNIE

• En 2006, après près de 20 ans de discussions et de négociations, les Nations Unies ont adopté la *Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées*, que le Canada a ratifiée. Il s'agit de la première convention à prévoir des mécanismes indépendants de surveillance et d'établissement de rapports. Les commissions des droits de la personne situées au Canada ont pris des mesures concrètes pour contribuer à ce rôle à l'avenir.

• Les stigmates des handicaps invisibles, plus particulièrement les maladies mentales, ont été considérablement réduits grâce aux discussions et à la sensibilisation à l'échelle nationale.

• La prévention du profilage racial et de la discrimination raciale a été une priorité pour les organisations locales d'application de la loi, de sécurité nationale et de services frontaliers.

• Plusieurs provinces ont depuis modifié leurs lois sur les droits de la personne pour mentionner les droits des personnes transgenres.

• L'âge de la retraite obligatoire, autrefois courant, est maintenant très rarement appliqué.

• La portée et les limites des accommodements raisonnables ont fait l'objet de discussions publiques, d'éditoriaux, de jugements des cours et de projets de loi.

• Les droits liés à la religion ont occupé un espace grandissant, et parfois contesté, dans la sphère politique et publique. Ces discussions portaient aussi sur la question de la laïcité ou de la neutralité de l'État, de l'administration et du milieu de travail.

• Enfin, on s'est demandé dans quelle mesure l'emprisonnement –et en particulier la pratique de l'isolement cellulaire– est adéquat pour les personnes ayant des problèmes graves de santé mentale.

ENJEUX QUE NOUS PRÉVOYONS POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE

• L'accès à la justice pour les groupes défavorisés sera rigoureusement analysé, de même que la perception que le système judiciaire ne défend que les plus privilégiés. Il s'agit de deux questions qui doivent être réglées dans une démocratie comme celle que nous avons au Canada.

• Les droits associés à l'âge dans les domaines comme l'emploi, le logement, l'accessibilité, les services, le transport et les soins de santé nécessiteront une attention particulière en raison du vieillissement de la population.

• Les gestionnaires ainsi que les employés ont besoin de stratégies et de pratiques exemplaires pour les aider à gérer leur rendement quotidien en milieu de travail, leur carrière, la nécessité grandissante de prendre soin des membres de leur famille et leur propre santé et bien-être.

• La problématique des accommodements raisonnables continuera de défrayer la manchette. Elle touche plusieurs questions délicates et complexes, par exemple les droits individuels et collectifs, l'identité, l'histoire et l'appartenance à une société.

• Le débat sur les droits liés à la religion —y compris celles qui concernent la laïcité ou la neutralité— se poursuivra sans doute.

• On constate depuis une décennie que la santé mentale, et en particulier la dépression et l'anxiété, sont en passe de devenir une des principales causes d'invalidité au travail. Les moyens de prévention, l'intervention hâtive, les mesures d'adaptation, les coûts personnels et collectifs et le retour au travail resteront d'actualité.

• La portée du concept de droit de la personne restera probablement à l'ordre du jour. Certains trouvent que le terme « droit » ne devrait être réservé qu'aux aspects les plus fondamentaux qui sont énoncés par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. En même temps, on discute de plus en plus de questions comme le droit à un environnement propre ou le droit à l'information.

• Enfin, on peut s'attendre à ce que la société civile et les organismes non gouvernementaux continuent d'être le fer de lance des progrès en matière de droits de la personne. La cyber-collaboration et les médias sociaux joueront probablement un rôle croissant dans leur travail.

LES MUNICIPALITÉS JOUENT UN RÔLE CLÉ

La *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que les lois fédérales, provinciales et territoriales, codifient les droits de la population canadienne. Par contre, il arrive souvent que les questions clés qui touchent les droits de la personne sur-

viennent dans le quotidien et non dans les tribunaux ou un contexte juridique.

Du transport en commun aux services récréatifs, de la voirie à la réglementation des commerces, du logement aux activités communautaires, l'espace occupé par la sphère municipale est immense, et c'est dans cet espace que sont touchés quotidiennement les droits des citoyens.

Les commissions provinciales et territoriales des droits de la personne du pays collaborent étroitement avec les municipalités afin de ranimer les droits de la personne. L'interaction des municipalités avec les citoyens est un levier d'intervention puissant pour protéger et promouvoir les droits de la personne. Par contre, la transformation des municipalités en lieux où tous sentent qu'ils peuvent participer et qu'ils sont acceptés est complexe et nécessite des engagements et des partenariats à long terme.

L'anniversaire de la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination est l'occasion idéale pour reconnaître les efforts continus qu'elle déploie de concert avec les commissions provinciales et territoriales, les municipalités et d'autres organisations (notamment Metropolis).

On voit aussi se dessiner un nouveau modèle à l'échelle locale : au-delà de la simple consultation, il est possible que les élus, les administrateurs, les groupes d'intérêt, la société civile, les défenseurs des droits de la personne, les entreprises et les personnes touchées sont non seulement en mesure de trouver des solutions ensemble, mais aussi de les mettre en œuvre conjointement.

Par exemple, l'*Alberta Human Rights Commission* a participé à la création de l'initiative *Welcoming and Inclusive Communities* (WIC) en 2007. Il s'agit d'un partenariat entre l'*Alberta Urban Municipalities Association,* l'*Alberta Human Rights Commission* et le gouvernement. L'initiative a permis d'aider les municipalités à créer des communautés réellement accueillantes et inclusives, qui vont au-delà de la « simple » prévention de la discrimination. L'initiative WIC a permis de créer des outils pour les conseils municipaux, les organisations et les entreprises. Elle a permis d'obtenir des engagements concrets dans dix secteurs de responsabilité municipale, dans des villes de l'ensemble de l'Alberta. Ces engagements ont pour but de rendre la vie quotidienne plus inclusive pour les tous les résidents[4]. L'initiative est également très rigoureuse et des comptes sont rendus à la population ; elle fait d'ailleurs l'objet d'une évaluation à l'heure actuelle afin de mesurer le niveau d'inclusion.

L'engagement de la Commission ontarienne des droits de la personne auprès des services de police locaux de la province afin de régler le problème de profilage racial est un autre bel exemple de partenariat à l'échelle municipale qui permet d'améliorer le quotidien des citoyens. La Commission ontarienne des droits de la personne a indiqué que le profilage racial : « … peut être adéquatement traité seulement en tirant profit des mandats exhaustifs de protection et de promotion des commissions des droits de la Personnes. Ils doivent être stratégiques, coordonnés et à large portée[5].»

Pendant des années, la Commission ontarienne des droits de la personne a grandement et directement collaboré avec les services de police afin d'améliorer les politiques, les processus liés aux ressources humaines, la formation et la reddition de comptes. Le résultat a été une transformation prometteuse de la culture. « En 2002, presque tous les chefs de police de l'Ontario niaient l'existence du profilage racial au sein des services de police… Par 2012, la plupart d'entre eux ont reconnu son existence et plusieurs participent à des initiatives visant à régler le problème de profilage[6].»

Lorsque la détermination et la mise en œuvre des solutions se font conjointement, le respect des droits devient une forme de participation civique, liant les uns aux autres. Nous créons ainsi un lieu où tous se sentent acceptés et bienvenus.

Parce que notre pays vous accueille tous.

NOTES

[1] Canada. Commission canadienne des droits de la personne. 2010. Cadre de documentation des droits à l'égalité. [Ottawa]. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ccdp-chrc/HR21-78-2010-fra.pdf (consulté le 4 juin 2014)

[2] Canada. Commission canadienne des droits de la personne. [2013]. Rapport sur les droits à l'égalité des Autochtones. [Ottawa]. www.chrc-ccdp.gc.ca/sites/default/files/rapport_egalite_autochtones_0.pdf (consulté le 4 juin 2014)

[3] Organisation des Nations Unies. Assemblée générale. Conseil des droits de l'homme. 2014. Vingt-septième session. Point 3 de l'ordre du jour. Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement. Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones. James Anaya. Addendum. The situation of indigenous peoples in Canada [La situation des populations autochtones au Canada]. [Geneva]. www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.27.52.Add.2-Mission-Canada_AUV.pdf

[4] Pour en savoir plus sur le projet : http://canada.metropolis.net/publications/odc09_pdfs/CassiePalamar_ODC09.pdf. Palamar, Cassie. Alberta Human Rights and Citizenship Commission. Public Education and Partnership Commission Initiatives to Build Welcoming Communities and Combat Racism and Discrimination in Alberta. 2009.

[5] Azmi, Shaheen. « Ontario Human Rights Commission Promotion Activities: the experience of Responding to Racial Profiling by Police », Fourteen Arguments in Favour of Human Rights Institutions. Shelagh Day et al. Ed. Irwin Law. 2014.

[6] Idem.

RÉFÉRENCES

Canada. Commission canadienne des droits de la personne. 2010. Cadre de documentation des droits à l'égalité. [Ottawa]. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ccdp-chrc/HR21-78-2010-fra.pdf (consulté le 4 juin 2014)

Canada. Commission canadienne des droits de la personne. [2013]. Rapport sur les droits à l'égalité des Autochtones. [Ottawa]. www.chrc-ccdp.gc.ca/sites/default/files/rapport_egalite_autochtones_0.pdf (consulté le 4 juin 2014)

CLÉMENT, DOMINIQUE. Will Silver et Daniel Trottier. 2012. L'évolution des droits de la personne au Canada. [Ottawa]. Canada. Commission canadienne des droits de la personne. www.chrc-ccdp.gc.ca/sites/default/files/ehrc_edpc-fra.pdf (consulté le 4 juin 2014)

Organisation des Nations Unies. Assemblée générale. Conseil des droits de l'homme. 2014. Vingt-septième session. Point 3 de l'ordre du jour. Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement. Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones. James Anaya. Addendum. The situation of indigenous peoples in Canada [La situation des populations autochtones au Canada]. [Geneva]. www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.27.52.Add.2-Mission-Canada_AUV.pdf

Metropolis. Nos diverses cités. Numéro 6, printemps 2009. http://canada.metropolis.net/publications/toc_odc_vol6_09_f.html (consulté le 20 juillet 2014)

http://www.albertahumanrights.ab.ca/education/partnerships/welcoming_and_inclusive_communities_initiative.asp (consulté le 15 juillet 2014)

SHELAGH DAY ET AL. 2014. Fourteen Arguments in Favour of Human Rights Institutions. Ed. Irwin Law. [Toronto]