

**Observations
de la Commission canadienne des droits de la personne
présentées au
Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels
des Nations Unies
sur
les quatrième et cinquième rapports périodiques du Canada
dans le cadre
du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux
et culturels**

Avril 2006

Introduction

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) est l'institution nationale responsable des droits de la personne au Canada. Créée par le Parlement à la suite de l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), la Commission fonctionne comme un organisme indépendant mandaté pour promouvoir et protéger les droits de la personne dans les champs de compétence fédérale¹.

La LCDP a joué un rôle clé dans l'élaboration des *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme* (les Principes de Paris), qui ont été intégrés dans la résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993. Depuis, la CCDP entretient une relation bilatérale et multilatérale continue avec les institutions nationales de défense des droits de la personne dans le monde entier.

La Commission reconnaît dans ses quatrième et cinquième rapports périodiques les efforts considérables déployés par le gouvernement du Canada pour assurer la pleine application du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC), et entend continuer de travailler avec lui pour que les progrès se poursuivent à ce chapitre. C'est dans un esprit d'engagement constructif que la Commission désire porter à l'attention du Comité les observations qui suivent sur certaines questions qu'il a soulevées au sujet des rapports périodiques du Canada.

1. Point 10 de la liste des points à traiter dans le quatrième rapport périodique du Canada : Discrimination aux termes de la Loi sur les Indiens²

Quelles mesures l'État partie envisage-t-il d'adopter afin de remédier aux effets discriminatoires de la loi fédérale sur les Indiens à l'égard des femmes autochtones et de leurs enfants, et plus particulièrement pour s'attaquer au problème de la perte du lien d'appartenance à la réserve aux deuxième et troisième générations lorsqu'une femme indienne se marie en dehors de sa communauté d'origine?

Sur ce point, la Commission désire faire remarquer au Comité une disposition de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui empêche les femmes

¹ Pour de plus amples renseignements sur le mandat de la Commission, voir l'annexe A.

² Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du quatrième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles 1 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/4/Add.15)

autochtones, entre autres, de déposer des plaintes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sous prétexte que la *Loi sur les Indiens* est discriminatoire.

Aux termes de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), les droits des personnes qui vivent dans les réserves des Premières nations (communautés reconnues dans la *Loi sur les Indiens*) sont restreints. L'article 67 les empêche de déposer une plainte auprès de la Commission pour tout acte découlant de la *Loi sur les Indiens* ou posé sous le régime de cette loi.

Lorsque la *Loi* a été promulguée en 1977, on a alors justifié cette exception inhabituelle en affirmant que le gouvernement de l'époque avait besoin de temps pour traiter les questions relatives à la discrimination fondée sur le sexe faite aux femmes qui épousaient des non-Indiens. Des discussions se tenaient alors avec un organisme des Premières nations pour régler ces questions. L'article 67 devait être une mesure temporaire. Toutefois, 29 ans plus tard, malgré des demandes répétées de la part de la Commission pour son abrogation, il figure toujours dans la LCDP.

En octobre 2005, la Commission a rendu public un rapport spécial sur cette question, intitulé *Une question de droits B Rapport spécial de la Commission canadienne des droits de la personne sur l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Un exemplaire de ce rapport est annexé au présent document. Au moment de soumettre le rapport, la présidente, Mary Gusella, a déclaré ce qui suit :

** Les Premières nations vivant dans les réserves constituent le seul groupe de personnes au Canada qui est législativement exclu de présenter des plaintes relatives aux droits de la personne dans certaines circonstances. Cette situation est embarrassante pour le Canada. Comment le Canada peut-il, en toute conscience, promouvoir le respect des droits de la personne, tant au pays qu'à l'étranger, tout en excluant les membres des Premières nations de la pleine protection des droits de la personne? +*

La principale recommandation du rapport de la Commission appelle l'abrogation immédiate de l'article 67. Le rapport spécial recommande également qu'il y ait une période de transition de 18 à 30 mois, afin de permettre à la Commission et aux Premières nations de se préparer adéquatement pour l'application de la LCDP dans les domaines où elle était exclue auparavant.

Le rapport spécial souligne la nécessité de voir à ce que la protection des droits de la personne soit instaurée d'une façon qui respecte les droits et les intérêts des Premières nations, y compris l'inclusion d'une disposition interprétative pour guider la Commission, le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux dans l'application de la Loi d'une manière qui respecte convenablement les droits et les intérêts collectifs légitimes des communautés des Premières nations.

Pendant la période de transition proposée, la Commission recommande que le gouvernement mène des consultations auprès des Premières nations sur les questions d'interprétation. Le rapport constitue la première étape d'un processus continu. La prochaine étape, après l'abrogation, portera sur la mise en œuvre, qui ne pourra se produire que si les Premières nations participent pleinement à toutes les étapes du processus.

Dans la mesure du possible, la Commission encourage les parties à une plainte à tenter de résoudre la question par leur propre méthode de règlement des différends plutôt que d'avoir recours au processus à caractère plus officiel prévu par la loi en vertu de la LCDP. Une plainte ne devrait être présentée auprès de la Commission qu'en dernier recours, et seulement lorsque les autres formes de règlement des différends se sont soldées par un échec. La Commission s'est engagée à collaborer avec les communautés des Premières nations, si elles le désirent, afin de mettre en place un processus de résolution des droits de la personne qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers de certains membres des Premières nations.

En publiant le rapport, la Commission a insisté sur le fait que ce qu'elle vise en demandant l'abrogation de l'article 67 est de corriger une lacune inacceptable qui mine depuis longtemps le régime de protection des droits de la personne. La solution retenue n'entraînera pas nécessairement davantage de responsabilités pour la Commission, qui ne cherche pas à élargir sa compétence en influant sur la façon dont le problème sera réglé. Sa seule préoccupation, c'est de le régler.

2. Point 4 de la liste des points à traiter dans le quatrième rapport périodique du Canada³ : Inclusion des droits économiques, sociaux et culturels dans la protection des droits de la personne

³ Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du quatrième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles 1 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/4/Add.15)

Au cours de son précédent dialogue avec le Comité, l'État partie a indiqué qu'il examinerait, dans le cadre d'un réexamen complet de la loi canadienne sur les droits de l'homme, les recommandations de la Commission canadienne des droits de la personne préconisant d'étendre aux droits économiques, sociaux et culturels la protection dont bénéficient les droits de l'homme au Canada. Donner des renseignements à jour sur ce point.

En 2004, la Commission a entrepris une consultation publique sur ses orientations futures. Dans le document de consultation, *Perspectives d'avenir*, on note ce qui suit à l'égard de la question d'ajouter la condition sociale à la LCDP comme motif de distinction illicite.

La Commission propose de combler d'autres lacunes législatives, notamment en ajoutant la * condition sociale + aux motifs de distinction illicite. Depuis qu'en 1976, le Canada a ratifié le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le gouvernement est tenu de considérer la pauvreté comme une question relevant des droits de la personne. À bien des égards, le Canada n'a pas rempli ses obligations dans ce domaine. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a attiré l'attention sur la persistance de la pauvreté parmi certains groupes vulnérables de notre pays et invité le Canada à [traduction] * élargir la protection de la loi sur les droits de la personne [...] pour protéger les pauvres [...] contre la discrimination en raison de leur condition sociale ou économique +.

Toutes les provinces et tous les territoires comptent maintenant la source de revenu ou la condition sociale sous une quelconque forme au nombre des motifs de discrimination énoncés dans leur législation respective en matière de droits de la personne.

Toutefois, dans la législation canadienne, l'expression « condition sociale » est vague et générale et ne renvoie pas uniquement aux personnes vivant dans la pauvreté; elle inclut également divers groupes au sein de notre société qui n'ont pas tous besoin du même degré de protection. Une balise importante pourrait consister à énoncer clairement le fait que dans les cas de discrimination fondée sur la condition sociale, la victime doit faire partie d'un groupe socialement désavantagé. En définissant la notion de condition sociale dans un contexte fédéral, il importera d'examiner attentivement les programmes sociaux dans toute leur complexité; par exemple, comment empêcher, à la suite de plaintes de discrimination, qu'il y ait une ingérence injustifiée à l'égard des éléments du régime fiscal relatifs aux prestations sociales?

La Commission est d'avis que des recherches plus poussées sont nécessaires quant à la définition du concept de condition sociale et à ses incidences

éventuelles sur d'autres lois et programmes sociaux. La Commission croit qu'il conviendrait d'abord de modifier la LCDP en vue d'interdire la discrimination fondée sur la source de revenu.

3. Point 5 : Liste des points à traiter dans le cinquième rapport périodique du Canada : Recours à des solutions efficaces⁴

Veillez indiquer quelles mesures ont été prises par l'Etat partie, au niveau fédéral, provincial et territorial, pour garantir aux victimes de discrimination un accès adéquat à un tribunal compétent et un recours utile en cas de violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels.

La Commission désire attirer l'attention du Comité sur les initiatives qu'elle a entreprises pour qu'elle et la Loi demeurent des outils efficaces pour la promotion et la protection des droits de la personne de tous les Canadiens et Canadiennes.

Depuis sa création en 1978, la Commission joue un rôle crucial dans la protection des droits de la personne en répondant aux besoins en constante évolution du public canadien. Cependant, la situation des droits de la personne au Canada a changé fondamentalement depuis la mise sur pied de la Commission, il y a 28 ans. La méthode utilisée initialement pour enquêter sur les plaintes de discrimination, qui se traduisait très souvent par des litiges et des conflits, a donné lieu à de longues enquêtes et à un arriéré permanent; elle ne répond plus aux attentes légitimes des Canadiens qui veulent un service rapide et efficace. Le traitement des plaintes cas par cas absorbait une quantité considérable de temps et de ressources et, de ce fait, bon nombre des objectifs plus vastes de la Commission étaient laissés de côté.

⁴ Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du cinquième rapport périodique du CANADA concernant les droits visés aux articles 1 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/CAN/5)

C'est dans ce contexte que la Commission modifie actuellement son mode de fonctionnement pour mieux protéger et promouvoir l'égalité au Canada. Comme toujours, elle continue de défendre les droits de la personne et offre aux Canadiens qui relèvent de la compétence fédérale un moyen de régler les plaintes. Essentiellement, la Commission entend désormais axer davantage ses efforts et ses ressources sur les problèmes liés aux droits de la personne avant qu'ils ne se transforment en conflits néfastes et interminables, coûteux tant sur le plan émotif que financier. Cela signifie qu'il faut essayer de résoudre ces

problèmes dès le début en recourant à des instruments comme la médiation, les politiques, l'éducation et la formation.

La nouvelle approche implique également qu'il faut améliorer le processus d'enquête inhérent au traitement des plaintes, le fondement traditionnel du travail de la Commission. Depuis 2003, l'effet combiné d'un programme de médiation élargi, d'un processus d'enquête simplifié et d'un processus décisionnel plus rapide a ravivé la détermination de la Commission à éliminer l'arriéré de dossiers et à traiter les plaintes dans les délais impartis.

La nouvelle approche de la Commission a permis d'améliorer le processus de recours relatif aux droits de la personne :

- § le délai moyen de traitement des plaintes a été réduit de 62 %, passant de 25 à 9.5 mois;
- § le nombre de dossiers actifs de deux ans et plus a été réduit de 86 % et représente désormais 7% des dossiers actifs comparativement à 27 % en 2002;
- § le nombre de dossiers actifs a été réduit de 44 %, passant de 1 287 à 720.
- § le nombre de décisions définitives rendues a augmenté de 77 %.

Les ressources disponibles en raison du processus de traitement des plaintes plus rapide et plus efficace ont été dirigées vers des initiatives de prévention de la discrimination et de promotion des droits de la personne. Voici quelques exemples :

- § La création d'une initiative de prévention globale axée sur la collaboration avec les employeurs afin de mettre en place des politiques et des procédures relatives aux droits de la personne

visant à diminuer et à prévenir la discrimination. Selon les premiers résultats obtenus à ce jour, on constate une baisse du nombre de plaintes déposées contre des employeurs qui participent aux activités de prévention.

- § La création d'un centre du savoir collectif chargé d'élaborer des recherches et des politiques à l'avant-garde sur des questions liées au mandat de la Commission.
- § La mise en œuvre d'un certain nombre de projets stratégiques axés sur les principaux problèmes relatifs aux droits de la personne et la collaboration avec le gouvernement et la société civile pour les régler.

Conclusion

La Commission tient à remercier le Comité de lui avoir permis de présenter les présentes observations.

Annexe A : La Commission canadienne des droits de la personne

La Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) a été créée en 1977 afin d'appliquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette loi a pour objet de promouvoir l'égalité des chances d'épanouissement de tous les individus et de les protéger de la discrimination fondée sur la race, l'origine nationale et ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne gracée.

La Commission a également le mandat d'appliquer la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dont l'objet est de réaliser l'équité en milieu de travail et de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'appliquent aux organismes et ministères fédéraux, aux sociétés d'État et aux organismes du secteur privé sous réglementation fédérale.

La Commission compte une présidente et au plus six membres à temps partiel. La présidente est nommée pour un mandat de sept ans et les commissaires, pour une durée maximale de trois ans. La présidente est chargée du fonctionnement de la Commission et est appuyée à ce chapitre par le secrétaire général.