

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 50,
*LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES NORMES
DU TRAVAIL ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT
LE TRAVAIL DES ENFANTS*

Juin 1999

**Document adopté à la 441^e séance de la Commission,
tenue le 11 juin 1999, par sa résolution, COM-441-5.2.1**

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Michel Coutu, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche et de la planification)

INTRODUCTION

1. En vertu de l'article 57 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes qui y sont énoncés, ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*². De même, l'article 71 de la Charte confère à la Commission la responsabilité d'analyser les lois du Québec pour s'assurer de leur conformité aux principes inscrits dans cette même Charte.

POSITIONS ANTÉRIEURES DE LA COMMISSION

2. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est prononcée antérieurement sur la question du travail des enfants, notamment dans son *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail sur le document de réflexion sur le travail des enfants au Québec*³. Ce mémoire fut présenté en commission parlementaire le 26 mars 1998.

¹ L.R.Q., c. C-12.

² L.R.Q., c. P-34.1.

³ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, mars 1998, COM-427-1.2.

3. Dans un avis antérieur⁴, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse avait insisté en particulier sur l'importance, pour le Législateur, de rendre la législation québécoise pleinement conforme aux normes internationales pertinentes contenues dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁵ et dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*.⁶ Le Mémoire présenté en mars 1998 fut élaboré en concordance avec cette position. Trois éléments en particulier y furent abordés : l'interdiction du travail de nuit pendant les semaines de fréquentation scolaire, la limitation de la durée hebdomadaire du travail des enfants, enfin l'établissement d'un âge minimum d'accès à l'emploi.
4. **Interdiction du travail de nuit.** Le *Document de réflexion sur le travail des enfants*⁷ du Ministère du Travail proposait une mise en concordance de la *Loi sur les normes du travail*⁸ (telle que modifiée par le Projet de loi n° 172⁹) avec la *Loi sur l'instruction publique*¹⁰, de manière à ce que l'interdiction du travail de nuit vise non les enfants de moins de seize ans, mais tout enfant tenu à la fréquentation scolaire. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse appuya cette proposition, laquelle rejoignait ses prises de position antérieures.

⁴ Commission des droits de la personne du Québec, *L'interdiction du travail de nuit chez les jeunes de 14 ans ou moins – Conformité à la Charte*, le 25 septembre 1995.

⁵ (1976) 993 R.T.N.U. 13.

⁶ AGNU Doc. A/RE/44/25 (1989).

⁷ Ministère du Travail du Québec, 26 janvier 1998.

⁸ L.R.Q., c. N-1.1.

⁹ *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les normes du travail*, L.Q. 1997, c. 72.

¹⁰ L.R.Q., c. I-14.

5. **Limitation de la durée hebdomadaire du travail.** Toujours par rapport aux recommandations du *Document de réflexion sur le travail des enfants*, la Commission accueillait favorablement la proposition faite de limiter la durée hebdomadaire du travail pendant les semaines de fréquentation scolaire obligatoires. Le *Document de réflexion* recommandait de fixer cette limite à quinze heures par semaine. Tenant compte de certaines études analysant la répercussion du travail rémunéré, suivant sa durée, sur les résultats scolaires de l'enfant¹¹, la Commission, sans se prononcer de manière péremptoire sur la question, estimait que cette limite de quinze heures – si introduite par voie législative – devrait au besoin être révisée et abaissée.
6. **Âge minimum d'accès à l'emploi.** Le *Document de réflexion* du Ministère du Travail recommandait de ne pas établir un âge général d'admission à l'emploi. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est dit en total désaccord avec cette position, rappelant que le droit international des droits de la personne représente l'une des sources majeures d'inspiration de ce document fondamental pour la société québécoise qu'est la *Charte des droits et libertés de la personne*. En outre, tel que l'a souligné à de nombreuses reprises le Tribunal des droits de la personne du Québec¹², les normes

¹¹ Comp. Nicole CHAMPAGNE, *Les incidences du travail à temps partiel sur le rendement scolaire*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, janvier 1992, 153 p. Suzanne DUMAS, Claude BEAUCHESNE, *Étudier et travailler*, enquête réalisée auprès des jeunes du secondaire sur le travail rémunéré durant l'année scolaire, Ministère de l'Éducation, Direction de la recherche, février 1993.

¹² V. par exemple : *Commission des droits de la personne c. Les Autobus Legault inc.*, [1994] R.J.Q. 3027 (T.D.P.Q.).

du droit international constituent une source interprétative importante en matière de droits et libertés de la personne. La Commission estimait en conséquence que le Législateur doit faire un effort constant d'harmonisation du droit québécois avec les conventions et pactes internationaux, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de textes internationaux auxquels le Canada est partie et auxquels le Québec a, de manière explicite, donné son accord. Il en est ainsi du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

7. Rappelons à cet égard que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* énonce à l'article 10, troisième alinéa, que « les États doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi ». Pour sa part, la *Convention relative aux droits de l'enfant* (article 32, paragraphe 2a) mentionne que « les États parties... fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi ». En se référant en outre aux dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, la *Convention relative aux droits de l'enfant* autorise une interprétation de cette disposition en concordance avec la *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* de l'Organisation internationale du Travail. Celle-ci, non ratifiée par le Canada, oblige les États parties à spécifier un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail.

ANALYSE DU PROJET DE LOI N° 50 AU REGARD DE CES PRINCIPES

8. Le Projet de loi n° 50, *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives concernant le travail des enfants*¹³, aurait pour effet de remplacer la Section VI.2 de la *Loi sur les normes du travail* (« Le travail de nuit des enfants ») par une nouvelle Section VI.2, intitulée dorénavant « Le travail des enfants ». Pour analyser le contenu des dispositions nouvelles introduites par le Projet de loi au regard des principes ci-haut mentionnés, nous reprendrons les trois préoccupations centrales qui orientèrent l'intervention de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en mars 1998.
9. **Interdiction du travail de nuit.** À cet égard le Projet de loi n° 50 reprend la recommandation du *Document de réflexion sur le travail des enfants*, de manière à ce que l'interdiction du travail de nuit vise non les enfants âgés de moins de seize ans, mais tout enfant assujetti à l'obligation de fréquentation scolaire. La Commission estime cette modification pleinement justifiée. La Commission s'inquiète toutefois du fait que cette interdiction du travail de nuit puisse être contournée « dans tout autre cas déterminé par Règlement du gouvernement (article 84.6, tel que projeté) ». Elle incite le gouvernement à ne faire usage, s'il y a lieu, de ce pouvoir réglementaire qu'avec la plus grande circonspection, dans les seuls cas où la nécessité de la dérogation pourrait être démontrée.
10. **Limitation de la durée hebdomadaire du travail.** Le *Document de réflexion sur le travail des enfants* recommandait de fixer à quinze heures par semaine la durée maximale du travail pendant les périodes

¹³ Assemblée nationale du Québec, 36^{ième} Législature, Première Session (Présentation).

où l'enfant est tenu à la fréquentation scolaire. Cette recommandation s'appuyait sur le constat que « la conciliation à faire entre les études et le travail doit résolument privilégier les études »¹⁴. Le Document poursuivait en remarquant que « le fait de travailler quelques heures par semaine ne nuit pas nécessairement aux études, les élèves qui travaillent 10 heures ou moins par semaine ayant même les meilleurs résultats. Par contre, on constate une diminution sensible des résultats scolaires lorsque la durée du travail dépasse 15 heures par semaine, ce qui est particulièrement manifeste au-delà de 20 heures par semaine »¹⁵. La Commission s'étonne de ce que cette recommandation du *Document de réflexion* n'ait pas été transcrite dans le Projet de loi n° 50. Compte tenu de l'importance des enjeux (relatifs à la réussite scolaire et, en général, à l'épanouissement harmonieux de la personnalité de l'enfant), la Commission demande au Législateur de revoir cette question, de manière à ce que l'enfant tenu à la fréquentation scolaire bénéficie d'une limitation de la durée hebdomadaire du travail.

11. **Âge minimum d'accès à l'emploi.** Alors que le *Document de réflexion sur le travail des enfants* recommandait de ne pas établir un âge minimum d'admission à l'emploi, le *Projet de loi n° 50* fixe en principe un âge général d'admission à l'emploi, qui est de 14 ans. La disposition pertinente est ainsi formulée :

¹⁴ *Document de réflexion*, p. 22.

¹⁵ *Ibid.*

« 84.3. Il est interdit à un employeur qui poursuit des fins lucratives de faire effectuer un travail par un enfant de moins de quatorze ans sans avoir, au préalable, obtenu le consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale sur cet enfant ou du tuteur de celui-ci. ».

Cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 84.2, lequel est à l'effet suivant :

« 84.2. Il est interdit à un employeur de faire effectuer par un enfant un travail disproportionné à ses capacités ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique ou moral. ».

Cette dernière disposition est directement inspirée de l'article 32, premier alinéa, de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, lequel énonce que « les États parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail susceptible de compromettre son éducation ou de nature à nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel ou social. ». Même si la formulation n'est pas absolument identique, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime que le Projet de loi n° 50 respecte à cet égard les exigences du droit international. Le Projet de loi rejoint par ailleurs la garantie énoncée à l'article 38f) de la *Loi sur la protection de la jeunesse*¹⁶ : « ... la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis... s'il est forcé ou incité à faire un travail disproportionné à ses capacités ». Il n'en reste pas moins que les dispositions du Projet de loi soulèvent à priori certaines difficultés de concordance avec les normes internationales relatives au droit de l'enfant, quant aux aspects

¹⁶ L.R.Q., c. P-34.1.

suiuants : le rôle du titulaire de l'autorité parentale, et la question des entreprises à but non lucratif.

12. Ainsi, les conventions et pactes internationaux ne prévoient aucunement que le consentement écrit du **titulaire de l'autorité parentale** puisse suffire à écarter l'âge minimum d'accès à l'emploi fixé par la loi. Les rédacteurs du Projet de loi ont sans doute voulu tenir compte de l'insistance mise dans le *Document de réflexion sur le travail des enfants* sur la notion de respect de l'autorité parentale. Le *Document* soulignait par exemple que « l'État n'a pas à se substituer au rôle des parents. Dans ses interventions, l'État doit soutenir et compléter l'effort de la famille plutôt que de la remplacer »¹⁷. La Commission est pleinement d'accord avec la reconnaissance du rôle prééminent des parents dans la protection de l'enfant¹⁸. Elle estime toutefois que cette reconnaissance du rôle des parents n'entre aucunement en conflit avec les normes internationales relatives aux droits des enfants; ainsi l'article 5 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* prévoit que les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents... ou autres personnes légalement responsables de l'enfant de donner à celui-ci d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention ».

¹⁷ *Id.*, p. 16.

¹⁸ Rappelons à cet égard que la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit, en son article 39, que « tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. »

13. Cela dit, tel que mentionné, l'article 84.3 qu'introduirait le Projet de loi n° 50 doit être lu conjointement avec l'article 84.2, lequel interdirait tout travail disproportionné par rapport aux capacités de l'enfant ou susceptible de compromettre son éducation, sa santé ou son développement physique ou moral. Or l'on peut tenir compte à cet égard de l'interprétation donnée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, quant à la portée générale de la *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* : « il y a lieu de bien préciser que la législation nationale ne devrait pas interdire aux enfants toute espèce d'activité. Ce que les instruments de l'OIT interdisent, c'est d'imposer aux enfants un travail exigeant des ressources physiques et intellectuelles supérieures à celles qu'ils possèdent normalement »¹⁹. Cet objectif général est atteint, dans le cas de l'OIT, par la combinaison d'un âge minimum d'accès à l'emploi (*cf. infra*, – cet âge est de quinze ans) avec une autorisation de travailler en-dessous de cet âge (de treize à quinze ans) à des *travaux légers*, qui ne sont pas définis autrement que comme étant des travaux non susceptibles « de porter préjudice à la santé ou au développement des adolescents, ni à leur assiduité scolaire » (article 7, paragr. 1). Le Projet de loi n° 50 poursuit un objectif similaire, par des voies différentes : le titulaire de l'autorité parentale peut donner son consentement à un travail effectué par un enfant de moins de quatorze ans; mais ce consentement demeure sujet à l'interdiction générale formulée par l'article 84.2 (travail disproportionné par rapport aux capacités, etc.).

¹⁹ *Âge minimum*. Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Genève, BIT, 1981, p. 1-2.

Cette façon de procéder, cependant, *n'est pas formellement en accord* avec les dispositions du droit international, lequel exige la détermination d'un âge minimum d'accès à l'emploi, sans permettre pour autant une dérogation sur simple consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale. Il importerait en conséquence, de l'avis de la Commission, que le Législateur limite à tout le moins les possibilités de dérogation sur consentement du titulaire de l'autorité parentale : ainsi, en-dessous d'un âge limite à déterminer, suite à des études appropriées, tout travail devrait être interdit, sans possibilité de déroger à l'interdiction, qu'il y ait ou non consentement du titulaire de l'autorité parentale. Sans une telle mesure, il apparaît impossible de parler, en se référant au Projet de loi, de la détermination *d'un âge minimum d'admission à l'emploi*, telle que l'exigent les normes internationales ratifiées par le Canada avec l'accord du Québec.

14. Par ailleurs, la Commission remarque que l'employeur qui poursuit des **fins non lucratives** ne serait pas tenu de respecter l'âge minimum de quatorze ans, ni d'obtenir le consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale. De l'avis de la Commission, ce qui importe ici, ce n'est pas la finalité (lucrative ou non) poursuivie par l'employeur, mais bien le type de travail rémunéré qui est imposé à l'enfant. Le Projet de loi n° 50 ne devrait pas, par conséquent, établir une telle distinction, dont le fondement apparaît purement arbitraire, entre l'activité lucrative et celle qui ne l'est pas, de manière à éviter tout abus possible. Ajoutons que ni le *Pacte international*, ni la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'autorisent une distinction de ce genre. En conséquence, la Commission demande le retrait de cette mention.

CONCLUSION

15. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec se réjouit du dépôt du Projet de loi n° 50, lequel rejoint certaines des préoccupations exprimées antérieurement par la Commission quant au travail des enfants. La Commission croit néanmoins indiqué d'émettre certaines remarques et réserves quant au Projet de loi, tel que présenté.

En particulier la Commission :

- a) Estime que la modification législative relative à **l'interdiction du travail de nuit** pour tout enfant *assujetti à l'obligation de fréquentation scolaire* est pleinement justifiée. La Commission s'inquiète toutefois du fait que cette interdiction du travail de nuit puisse être contournée « dans tout autre cas déterminé par Règlement du gouvernement (article 84.6, tel que projeté) ». Elle incite le gouvernement à ne faire usage, s'il y a lieu, de ce pouvoir réglementaire qu'avec la plus grande circonspection, dans les seuls cas où la nécessité de la dérogation pourrait être démontrée.

- b) S'étonne de ce que la recommandation contenue dans le *Document de réflexion sur le travail des enfants* (Ministère du Travail du Québec) visant à limiter à quinze heures la **durée hebdomadaire du travail** pendant les semaines de fréquentation scolaire, n'ait pas été transcrite dans le Projet de loi. Compte tenu de l'importance des enjeux (relatifs à la réussite scolaire et, en général, à

l'épanouissement harmonieux de la personnalité de l'enfant), la Commission demande au Législateur de revoir cette question, de manière à ce que l'enfant tenu à la fréquentation scolaire bénéficie d'une limitation de la durée hebdomadaire du travail.

- c) Prend acte de ce que le Projet de loi aurait pour effet d'introduire un **âge général d'accès à l'emploi**. La Commission observe toutefois que les conventions et pactes internationaux ne prévoient aucunement que le consentement écrit du **titulaire de l'autorité parentale** puisse suffire à écarter l'âge minimum d'accès à l'emploi fixé par la Loi. À cet égard, le Projet de loi n° 50 *n'étant pas formellement en accord* avec les dispositions du droit international, il importerait, de l'avis de la Commission, que le Législateur limite à tout le moins les possibilités de dérogation sur consentement du titulaire de l'autorité parentale : ainsi, en-dessous d'un âge limite à déterminer, suite à des études appropriées, tout travail devrait être interdit, sans possibilité de déroger à l'interdiction, qu'il y ait ou non consentement du titulaire de l'autorité parentale. Sans une telle mesure, il apparaît impossible de parler, en se référant au Projet de loi, de la détermination *d'un âge minimum d'admission à l'emploi*, telle que l'exigent les normes internationales ratifiées par le Canada avec l'accord du Québec. Par ailleurs, pour éviter que l'introduction d'un âge minimum d'admission à l'emploi se révèle peu efficace, la Commission attire l'attention du Gouvernement sur l'importance de prendre des mesures adéquates pour réduire la pauvreté, de manière à atténuer les pressions économiques qui s'exercent parfois à l'endroit des enfants.

- d) En outre, constatant que l'employeur qui poursuit des **fins non lucratives** ne serait pas tenu de respecter l'âge minimum de quatorze ans, ni d'obtenir le consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale, la Commission demande le retrait de cette distinction entre les employeurs, dont le fondement apparaît purement arbitraire. Ce qui importe en effet, de l'avis de la Commission, ce n'est pas la finalité (lucrative ou non) poursuivie par l'employeur, mais bien *les exigences du travail rémunéré qui sont imposées à l'enfant*.
- e) La Commission attire enfin l'attention du législateur sur **l'importance** d'assurer à la section V1.2 de la *Loi sur les normes du travail*, telle que projetée, une **efficacité adéquate**, tant au regard des ressources financières requises au titre de l'inspection du travail et du traitement des plaintes, que des mesures rémédiatrices, lesquelles ne peuvent se limiter uniquement à des plaintes pénales et doivent, par ailleurs, permettre une correction rapide des situations contraires à la loi.