

Mémoire de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies
dans le cadre du deuxième examen périodique universel (EPU)
des obligations du Canada
en matière de droits de la personne

Commission canadienne des droits de la personne
344, rue Slater
Ottawa, Ontario K1A 1E1
Canada
www.chrc-ccdp.gc.ca
policy-politiques@chrc-ccdp.gc.ca

9 octobre 2012

Établie par une loi du Parlement canadien en 1977, la Commission canadienne des droits de la personne a été accréditée comme institution nationale des droits de la personne du Canada, avec statut A, en 1999, 2006 et 2011.

A. DESCRIPTION DE LA MÉTHODOLOGIE ET DU PROCESSUS GÉNÉRAL DE CONSULTATION

1. En tant qu'institution nationale des droits de l'homme (INDH) du Canada, la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) a recueilli les commentaires d'institutions provinciales ou territoriales des droits de la personne, d'organisations non gouvernementales (ONG), de Canadiens spécialistes des droits de la personne, d'organisations autochtones et de représentants du gouvernement fédéral quant au projet de mémoire à l'intention du Conseil des droits de l'homme (CDH) des Nations Unies.

B. APERÇU DU CANADA ET DU CADRE NORMATIF ET INSTITUTIONNEL DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

2. La Constitution du Canada partage la compétence en matière de droits de la personne entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires. En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), la Commission possède cette compétence relativement aux fournisseurs de services et aux employeurs sous réglementation fédérale. Les gouvernements provinciaux et territoriaux disposent de leurs propres codes en matière de droits de la personne et sont responsables des secteurs sous réglementation provinciale ou territoriale. Pour que les conventions aient leur plein effet juridique en droit national, le Canada doit, à titre d'État « dualiste », intégrer directement les conventions à ses lois par l'adoption d'une loi habilitante. Bien que le Canada n'ait pas incorporé directement les conventions de l'ONU dans ses lois, de nombreuses normes semblables existent en droit canadien. En outre, on constate de plus en plus fréquemment que les commissions des droits de la personne, les tribunaux et les cours au Canada examinent et appliquent le droit international en matière de droits de la personne dans leurs politiques et leurs décisions en rapport avec l'interprétation du droit national.

C. PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME SUR LE TERRAIN

Mécanismes visant la mise en œuvre d'engagements internationaux en matière de droits de l'homme

Progression de la ratification du traité

Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

3. En 2010, la Commission a accueilli favorablement la ratification par le Canada de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*.

4. L'article 33(2) de la Convention exige que les États parties désignent :

un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme.

5. Lorsque le Canada a ratifié la Convention en 2010, il a déclaré que:

[traduction libre] *Le Canada interprète l'article 33(2) comme étant compatible avec la situation des États fédéraux, qui mettront en œuvre la Convention à plus d'un niveau de gouvernement et au moyen de divers mécanismes, y compris ceux qui existent déjà.*¹

6. Tel que stipulé par l'article 33(2), la Commission reconnaît qu'une variété d'organisations ont un rôle à jouer au sein du dispositif. Toutefois, elle a aussi plusieurs préoccupations:

- Il est actuellement difficile de savoir quelles organisations sont spécifiquement chargées de remplir le rôle prévu par l'article 33(2), en particulier le suivi de l'application.
- Il est actuellement difficile de savoir quelles organisations ont l'indépendance, le mandat statuaire et les ressources pour être efficace comme le requièrent « les principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions pour la protection et la promotion des droits de l'homme » (Principes de Paris).

1. *Recommandation* : Que le Canada consulte ses provinces et ses territoires et rende explicite au Comité des droits des personnes handicapées les moyens par le Canada, ses provinces et ses territoires entendent rendre opérationnel l'article 33 (2) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et comment il va prendre en compte les Principes de Paris.

7. La *Convention* exige que le Canada consulte étroitement et fasse activement participer les personnes handicapées à l'application de la *Convention*. Le Canada était un chef de file de la promotion du principe selon lequel les personnes handicapées devraient jouer un rôle important dans l'élaboration de la *Convention*. Toutefois, depuis que le Canada a ratifié la *Convention* en 2010, les organisations de personnes handicapées et les autres intervenants de la société civile n'ont été consultés que de façon limitée. Le Canada les a invités à soumettre des commentaires sur l'ébauche d'un plan du rapport initial du Canada à l'intention du Comité des droits des personnes handicapées, mais ces consultations ont été limitées.

¹ <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=475>

2. *Recommandation* : Que le Canada, ses provinces et ses territoires élaborent un processus de consultations continu relativement à la mise en œuvre de la *Convention* avec les personnes handicapées, les organisations autochtones, les autres intervenants de la société civile ainsi qu’avec la Commission et ses homologues provinciaux ou territoriaux.

Consultations (suivi des recommandations n^{os} 14, 55, 62 et 63 de 2009)

8. Au cours du premier EPU du Canada, le CDH a recommandé que le Canada « [crée] un système transparent, efficace et responsable incluant tous les niveaux de gouvernement et des représentants de la société civile, notamment des populations autochtones, pour suivre la mise en œuvre des obligations qui incombent au Canada en matière de droits de l’homme et en rendre compte publiquement et régulièrement ou renforcer un tel système ».
9. Le Canada a accepté en partie cette recommandation.
10. Les comités parlementaires canadiens ont mené des études sur le processus d’EPU et accepté des mémoires et des présentations de la société civile.
11. Dans l’une de ces études, plusieurs intervenants de la société civile ont affirmé que les réponses du Canada quant aux recommandations du CDH n’ont pas répondu aux attentes relatives au respect, sur son territoire, des engagements pris relativement à l’EPU de 2009. Plus particulièrement, plusieurs ONG ont exprimé une grande déception quant au manque de suivi et de consultation au Canada, autrement que par l’intermédiaire de comités parlementaires.
12. La Commission constate qu’il n’y a pas eu de conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables des droits de la personne au Canada depuis 1988.
13. Plus récemment, toutefois, le Canada a établi un dialogue avec des ONG nationales quant aux sessions du CDH, a établi des contacts entre le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne et des ONG (mais pas avec les commissions des droits de la personne), et a mené des consultations sur l’EPU du Canada. Cela a contribué positivement à l’échange de renseignements, et la Commission est encouragée par cette démarche.
14. Malgré ce progrès, et en tant qu’INDH du Canada, la Commission reprend les préoccupations des ONG et des parlementaires quant au besoin d’améliorer les consultations et le dialogue sur la promotion et la protection des droits universels de la personne au Canada.

3. **Recommandation** : Que tous les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux concernés par les recommandations acceptées en partie, en totalité et en principe par le Canada fassent preuve de leadership en cherchant activement des possibilités d'améliorer les processus établis, notamment pour le suivi des recommandations d'organismes créés en vertu des traités et de l'EPU, et en faisant participer la société civile, les organisations autochtones, et les commissions des droits de la personne.

D. RECENSEMENT DES RÉALISATIONS, DES PRATIQUES EXEMPLAIRES, DES DIFFICULTÉS ET DES CONTRAINTES

Réalisations et pratiques exemplaires

Sécurité nationale (suivi des recommandations n^{os} 26 et 61 de 2009)

15. La Cour suprême du Canada a confirmé que les organismes canadiens de sécurité sont investis de deux responsabilités aussi importantes l'une que l'autre. La première consiste à assurer la sécurité de la population du Canada et la seconde, à faire en sorte que les mesures de sécurité n'engendrent aucune discrimination envers les personnes qu'elles sont censées protéger.
16. En 2011, la Commission a présenté un rapport spécial au Parlement, intitulé *La responsabilisation en matière de droits de la personne dans les pratiques de sécurité nationale*, dans lequel elle a affirmé que des cadres de gouvernance et de responsabilisation s'imposent pour que tous les organismes de sécurité nationale prennent en compte les droits de la personne dans leurs activités au quotidien : de tels cadres font actuellement défaut. Sans structure de responsabilisation, les organismes de sécurité nationale n'ont aucun moyen crédible de montrer qu'ils respectent constamment les normes canadiennes se rapportant aux droits de la personne.
17. La Commission a collaboré avec les organismes fédéraux responsables de la sécurité nationale à l'élaboration du guide intitulé *L'Évaluation des impacts des mesures de sécurité sur les droits de la personne* (2011), dans le but d'améliorer les normes, les politiques et les pratiques de sécurité, de sorte qu'elles soient efficaces et respectent les droits de la personne. La Commission formule également la recommandation suivante :
 4. **Recommandation** : Que les parlements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent une loi qui obligerait les organisations responsables de la sécurité nationale et les autorités policières à mettre en place des structures de responsabilisation pour suivre leur rendement en matière de droits de la personne et pour en rendre compte publiquement.

Entreprises et droits de l'homme

18. En juin 2011, le CDH a adopté les *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* pour la mise en œuvre des trois piliers du cadre de référence de l'ONU intitulé « Protéger, respecter et réparer »². Ces principes reconnaissent le rôle des INDH par rapport aux trois piliers. Par l'intermédiaire de la résolution 17/4, le CDH a encouragé le développement de la capacité des INDH relativement aux entreprises et aux droits de l'homme³.
19. La Commission a mis au point le Modèle de maturité pour les droits de la personne afin d'aider les entreprises canadiennes à respecter leurs obligations en matière de droits de la personne et d'instaurer des cultures durables qui privilégient les droits de la personne.

5. *Recommandation* : Que le Canada, ses provinces et ses territoires soit encouragés à continuer de travailler activement avec les entreprises, les employeurs, les organisations autochtones ainsi que les commissions des droits de la personne en vue de faciliter la sensibilisation, le développement de capacité et la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU, et d'avoir des outils et des ressources pouvant contribuer à la mise en œuvre.

Difficultés et contraintes

Pleine égalité des groupes protégés

Pleine égalité des Autochtones devant la loi (suivi des recommandations n^{os} 19-20, 24, 27-28, 33-38, 45-46, 52 et 54)

20. En 2010, le Canada a donné un appui restreint à la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*⁴. Malgré ses réserves, son appui offre une plus grande clarté quant à la façon dont le système judiciaire canadien pourrait aborder les enjeux relatifs aux droits des Autochtones. Néanmoins, il reste beaucoup de travail à faire avant que les principes de la *Déclaration* s'appliquent à tous les aspects de la vie des peuples autochtones du Canada.

² Voir A/HRC/RES/17/4. *Les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises*, 6 juillet 2011. Les trois piliers sont : la responsabilité de l'État de protéger les droits de l'homme, la responsabilité des sociétés de respecter les droits de l'homme et le besoin de se prévaloir de recours efficaces en cas d'abus.

³ Voir A/HRC/RES/17/4, article 10.

⁴ En 2007, le Canada a exprimé officiellement ses inquiétudes relativement à diverses dispositions de la *Déclaration*. Dans l'énoncé du Canada appuyant la *Déclaration*, publié le 12 novembre 2010, un des messages clés était que « le Canada peut interpréter les principes de la *Déclaration* de façon conforme à sa Constitution et à son cadre juridique ».

21. Les peuples autochtones sont encore considérablement désavantagés en matière d'éducation, d'emploi et d'accès aux besoins essentiels, comme l'eau, la nourriture et le logement. De nombreux enfants et personnes handicapées autochtones vivent dans des conditions « inacceptables » dans un pays aussi riche que le Canada, et les femmes, les jeunes filles, les personnes LGBT et bi-spirituelles autochtones continuent d'être victimes de formes multiples et aggravées de discrimination, y compris des taux élevés et des formes graves de violence à caractère raciste et sexiste.

6. Recommandation : Que le Canada renforce son rôle de leadership relativement à la violence faite aux femmes, aux jeunes filles, aux personnes LGBT et bi-spirituelles autochtones en assurant la coordination nationale et l'amélioration des programmes grâce au soutien et à la collaboration des organismes au service des Autochtones.

22. De nombreux problèmes auxquels sont confrontées les collectivités autochtones du Canada ont été attribués à la *Loi sur les Indiens*. Cette loi régit et touche de nombreux aspects du quotidien des Autochtones, y compris leur identité fondamentale. Elle établit des critères permettant de déterminer le statut d'Indien et l'appartenance à une bande ainsi que des critères relativement aux droits qui découlent du statut d'Indien et de l'appartenance à une bande, comme l'accès au logement dans une réserve. Des contestations relatives à ces dispositions et à d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* continuent d'être déposées à l'échelle nationale et internationale.
23. Pendant plus de 30 ans, l'article 67 de la LCDP a empêché le dépôt de plaintes de discrimination découlant de l'application de la *Loi sur les Indiens*. L'article 67 a été abrogé en partie en 2008, permettant ainsi le dépôt de plaintes relatives aux droits de la personne contre le gouvernement du Canada, et a été abrogé en totalité en 2011. Depuis 2008, la Commission a travaillé activement avec les collectivités autochtones en vue d'améliorer leur connaissance et leur compréhension à l'égard de l'exercice de leurs droits en vertu de la LCDP.
24. Toutefois, en réponse aux plaintes de discrimination récemment déposées à la Commission, le gouvernement du Canada cherche à restreindre l'application de la LCDP en faisant valoir que l'octroi de financement aux services de soutien à l'enfance offerts dans les réserves ne constitue pas un « service » au sens de l'article 5 de la LCDP⁵.

⁵ La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (SSEFPN), l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'autres parties ont déposé une plainte en vertu de la LCDP contre le gouvernement fédéral. Elles soutiennent que les organismes de soutien à l'enfance offrant des services dans les réserves sont insuffisamment financés comparativement aux organismes venant en aide aux enfants autres que ceux des Premières Nations, et que ce sous-financement constitue un acte discriminatoire fondé sur la race en matière de prestation de service. Comme c'est le cas en matière d'éducation au Canada, les services de soutien à l'enfance sont de façon générale financés par les provinces; dans les réserves, ces programmes sont toutefois financés par le gouvernement fédéral. Ainsi, les organismes de soutien à l'enfance des Premières Nations ne peuvent offrir les programmes nécessaires pour aider les familles des Premières Nations en crise. Cette situation se traduit souvent par des taux plus élevés de placement familial et des chances réduites de survivre à une enfance difficile.

25. Les effets positifs de l'abrogation de l'article 67 de la LCDP pourraient être annulés si le gouvernement du Canada réussit à restreindre l'application de la *Loi*. Plus particulièrement, la Commission craint que les enfants autochtones se voient encore une fois refuser la pleine protection des droits de la personne à l'égard de pratiques discriminatoires.

7. Recommandation : Que le Canada s'empresse de s'assurer que l'abrogation de l'article 67 entraîne un changement positif pour les enfants autochtones dans les réserves, et qu'il favorise l'application de la LCDP en ce qui concerne l'octroi de financement et d'autres services dans les réserves.

26. En juin 2011, l'abrogation de l'article 67 est entrée en vigueur pour les gouvernements des Premières Nations et les autres autorités pertinentes; ils doivent maintenant également respecter pleinement la LCDP.
27. Leurs responsabilités consistent à sensibiliser les gens quant aux droits et aux responsabilités, à améliorer la capacité d'enquêter et de résoudre des plaintes relatives aux droits de la personne à l'interne, et à modifier les politiques et l'infrastructure physique, par exemple, pour les personnes handicapées. Les ressources humaines et financières nécessaires pour assumer leurs responsabilités et leurs obligations sont et seront substantielles.
28. Puisque ces collectivités demeurent, dans la majorité des cas, grandement dépendantes du financement du gouvernement fédéral, leur capacité à répondre à ces nouvelles exigences sera limitée si le gouvernement du Canada n'offre pas de ressources. La Commission estime qu'il est impératif que les collectivités autochtones disposent de ressources adéquates pour la protection des droits de la personne dans leurs collectivités.

8. Recommandation : Que le Canada fournisse des ressources humaines et financières adéquates aux gouvernements des Premières Nations ou aux autorités exploitant ou administrant les programmes et les services en vertu de la *Loi sur les Indiens*, afin de s'assurer qu'ils respectent leurs obligations conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et qu'ils ont les moyens financiers et disposent des ressources nécessaires pour élaborer des modes de règlement des différends fondés sur la communauté. Cela devrait également tenir compte des obligations à l'égard des Autochtones vivant hors réserves et des Indiens non-inscrits, le cas échéant.

Pleine égalité des membres de minorités visibles

29. Suite à sa visite au Canada en 2009, l'experte indépendante de l'Organisation des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités a soulevé des préoccupations au sujet des jeunes Canadiens qui appartiennent à une minorité visible. En 2010, elle a informé le Conseil des droits de l'homme que :

Les Canadiens d'ascendance africaine et certaines communautés de Canadiens d'origine asiatique sont préoccupés par le fait que leurs enfants vivent des expériences négatives dans les écoles publiques. [...] En ce qui concerne les services de police, de graves préoccupations portent notamment sur le recours systématique au profilage racial, la surveillance policière partielle et musclée de certaines communautés minoritaires et des allégations d'usage excessif de la force entraînant la mort, en particulier de jeunes hommes noirs.

De plus, les Canadiens d'ascendance africaine sont représentés de façon disproportionnée en prison.

Pleine égalité des personnes handicapées devant la loi

Mesures d'adaptation pour les détenus ayant une maladie mentale

30. La Commission croit que le traitement des détenus ayant une maladie mentale dans les prisons du Canada représente un enjeu pressant en matière de droits de la personne qui nécessite une attention immédiate.⁶ En 2009, le Bureau de l'enquêteur correctionnel (médiateur pour les délinquants purgeant une peine dans une prison fédérale) a affirmé devant un comité parlementaire que « le nombre de détenus aux prises avec d'importants troubles de santé mentale à leur arrivée en prison a doublé dans les cinq dernières années. En effet, les prisons fédérales hébergent actuellement la plus vaste clientèle psychiatrique du pays »⁷.
31. Des données récentes indiquent que plus de 10 % des hommes détenus et 20 % des femmes détenues souffrent d'une maladie mentale grave⁸. Chaque année, ces nombres augmentent. La Commission note avec vive inquiétude la fermeture de 140 lits pour les détenus ayant une maladie mentale dans un centre de traitement dans l'enceinte d'un pénitencier fédéral⁹, ainsi qu'une tendance au recours à l'« isolement préventif » (aussi appelé « isolement cellulaire ») pour gérer ces détenus¹⁰.

⁶ http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/publications/cat_cct-fra.pdf

⁷ Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, le 25 novembre 2009.

⁸ Toronto Star, *Where is the plan to replace disappearing treatment for mentally ill prisoners?* 27 avril 2012 [en anglais seulement].

⁹ *Ibid.*

¹⁰ John Service, *SOUS MANDAT : Un examen de la mise en œuvre de la « Stratégie en matière de santé mentale » du Service correctionnel du Canada*, 2010.

32. Dans les normes internationales en matière de droits de la personne, on soutient qu'il faudrait réserver l'isolement cellulaire à des cas très exceptionnels et que le recours prolongé à l'isolement (plus de 15 jours) pour gérer les détenus est rarement justifié¹¹.

9. *Recommandation* : Que le Canada abolisse l'utilisation de l'isolement disciplinaire et préventif (isolement cellulaire) pour les personnes souffrant de maladie mentale grave, y compris les déficiences intellectuelles importantes.

10. *Recommandation* : Que le Canada s'empresse d'augmenter la capacité et l'efficacité des centres de traitement en soins de santé mentale actifs et intermédiaires pour les détenus, et de tenir compte des besoins particuliers des Autochtones, qui sont sur-représentés dans les prisons canadiennes.

¹¹ Rapporteur spécial sur la torture à l'Assemblée générale de l'ONU, Troisième Commission (questions sociales, humanitaires et culturelles), le 18 octobre 2011.