



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux
à la Commission des affaires sociales

sur le projet de loi 63
Loi modifiant la Charte des
droits et libertés de la personne

30 janvier 2008

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052

Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Le projet de loi	5
Que veut-on réparer?.....	7
Une solution inappropriée au problème de la religion dans l'espace public	9
Pour une véritable égalité des femmes	9

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de plus de 2 100 syndicats qui regroupent plus de 300 000 membres, dont 52% de femmes, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans neuf fédérations et sur une base régionale dans treize conseils centraux, sur l'ensemble du territoire du Québec. Sa présence importante dans le marché du travail québécois et son expertise en relations de travail lui confèrent un rôle important dans ce débat, autant comme observateur des milieux de travail que comme acteur privilégié dans la recherche de solutions progressistes pour la société québécoise.

La CSN estime décevant le projet de loi 63. Nous déplorons la précipitation du gouvernement à légiférer alors que le rapport de la Commission Bouchard-Taylor n'a pas été déposé. L'égalité des hommes et des femmes constitue à n'en pas douter un fondement de la société québécoise, mais cette valeur est déjà consacrée à la Charte. Si le gouvernement est sérieux et désire réellement concrétiser l'égalité hommes/femmes, il se devrait de le faire en accordant un véritable statut aux droits économiques et sociaux prévus à la Charte. Quant aux éventuels conflits de droit entre la liberté de religion et le droit à l'égalité, c'est par le biais d'une Charte de la laïcité qu'ils doivent, selon nous, être résolus.

Le projet de loi

Le préambule actuel de la Charte énonce :

« [Préambule] CONSIDÉRANT que tout être humain possède des droits et libertés intrinsèques, destinés à assurer sa protection et son épanouissement ;

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

Considérant que le respect et la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix ;

Considérant que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général ;

Considérant qu'il y a lieu d'affirmer solennellement dans une Charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation ;

À ces causes, Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit :... »

(Nos soulignés)

Le projet de loi vise à substituer au troisième alinéa le suivant :

« Considérant que le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires constituent le fondement de la justice, de la liberté et de la paix ; ».

Le projet de loi vise par ailleurs l'ajout d'un article 49.2 qui stipulerait :

« 49.2 Les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes. »

Ces modifications font suite à l'avis du Conseil du statut de la femme *Droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et liberté religieuse* rendu public l'automne dernier. Selon cet avis, la Charte canadienne des droits et libertés (Charte constitutionnelle) protégerait mieux le droit à l'égalité hommes/ femmes que la Charte québécoise, et ce, en raison de l'article 28 de la Charte canadienne des droits et libertés :

« 28. Indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes. »

L'avis du Conseil explique bien le contexte d'adoption de cet article 28 : il s'agissait de faire contrepoids à l'article 27 qui affirme le multiculturalisme canadien :

« 27. Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. »

Le Conseil rapporte à propos de l'article 28 :

« En effet, cette disposition est la résultante de pressions du lobby féministe auprès du gouvernement Trudeau. Échaudés notamment par les interprétations formalistes des tribunaux concernant la Déclaration canadienne des droits, les groupes de femmes voulaient une garantie d'égalité entre les sexes substantielle, précise et explicite. Ils étaient préoccupés aussi de l'atténuation que pourrait recevoir l'égalité entre les sexes par rapport au multiculturalisme :

[T]he framer's starting point, [...] was to challenge the prevailing hierarchy that treated sex discrimination as less heinous than some other forms of discrimination. Clearly, they were worried that multicultural heritage, which is protected in section 27, might be used to justify the unequal treatment of women.

[...]

Thus, the feminist framers wanted section 28 to protect women from the hierarchies inherent in the paradox — that is, they wanted religious and other multicultural groups to receive state support only when they subscribed to egalitarian relationships between women and men.

(Nos soulignés)

L'avis du Conseil démontre par ailleurs très bien que l'obligation d'accommodement, lorsqu'elle est bien appliquée, ne permet pas de passer outre au droit à l'égalité. La contrainte excessive intervient alors pour limiter la liberté religieuse. Selon la jurisprudence de la Cour suprême, une contrainte excessive existe chaque fois que le droit d'une autre personne est affecté de façon plus qu'anodine par l'exercice d'une liberté religieuse¹.

Que veut-on réparer?

Que veut-on réparer par le projet de loi 63 ? Le droit à l'égalité des hommes et des femmes est déjà reconnu à la Charte. Ainsi, l'article 10 interdit toute discrimination sur la base du sexe². Que vise donc l'amendement?

On nous assure qu'il ne s'agit pas de hiérarchiser des droits. Dans une lettre ouverte publiée dans *La Presse* du 9 janvier 2008, la ministre Christine St-Pierre déclare :

*«Il n'est aucunement question d'instaurer quelque forme que ce soit de hiérarchisation des droits (...)».*³

Une hiérarchisation serait effectivement contraire aux principes de base des droits fondamentaux comme l'énonce l'article 5 de la Convention de Vienne, dont le Canada est signataire.

« 5. Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des

¹ Voir notamment *Central Okanagan School district c. Renaud* [1992] 2 R.C.S. 970.

² 10. 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 la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

³ www.cyberpresse.ca – L'égalité : un pilier

États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. ».

(Nos soulignés)

La Cour suprême écarte d'ailleurs clairement toute idée de hiérarchisation en cas de conflit de droits. Ainsi, dans le renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe⁴, la Cour indique :

*« 50. [...] La possibilité d'une collision des droits n'emporte pas nécessairement inconstitutionnalité. La collision entre plusieurs droits doit être envisagée dans le contexte factuel de conflits réels. Il faut d'abord déterminer si les droits censément en conflit peuvent être conciliés : *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, 2001 CSC 31 (CanLII), [2001] 1 R.C.S. 722, 2001 CSC 31, par. 29. Lorsque les droits en cause sont inconciliables, il y a véritablement conflit. En pareil cas, la Cour conclura à l'existence d'une limite à la liberté de religion et soupèsera les intérêts en cause en application de l'article premier de la Charte : *Ross c. Conseil scolaire du district no 15 du Nouveau-Brunswick*, 1996 CanLII 237 (C.S.C.), [1996] 1 R.C.S. 825, par. 73-74. La Cour doit précéder à ces deux étapes en tenant compte du principe que la Charte n'établit pas de hiérarchie des droits (*Dagenais c. Société Radio-Canada*, 1994 CanLII 39 (C.S.C.), [1994] 3 R.C.S. 835, p. 877) et que la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la Charte a une portée étendue⁵. ».*

(Nos soulignés)

La modification proposée au projet de loi 63 aurait donc un caractère strictement interprétatif. L'article 28 de la Charte constitutionnelle est lui aussi de nature interprétative, mais on l'a vu, il visait un rééquilibrage rendu nécessaire en raison de l'article 27 sur le multiculturalisme. Or, la charte québécoise n'a pas d'équivalent réel à l'article 27 et n'a donc nullement besoin, selon nous, d'un tel contrepois.

En fait, l'objectif du projet de loi laisse perplexe. Nous sommes bien sûr entièrement d'accord que la liberté de religion ne doit pas compromettre le droit à l'égalité des femmes, mais cela est tout aussi vrai du droit à l'égalité des minorités visibles, des homosexuels ou des personnes handicapées.

⁴ [2004] 3 R.C.S. 698.

⁵ L'article 43 de la Charte québécoise sur la vie culturelle des minorités nous paraît d'application beaucoup plus limitée : 43. Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.

L'amendement ne pourrait-il pas laisser croire que les autres motifs prohibés de discrimination sont moins protégés et devraient eux céder le pas à la liberté religieuse ? Nous entretenons certaines appréhensions à cet égard.

Une solution inappropriée au problème de la religion dans l'espace public

Selon nous, le projet de loi 63 constitue un leurre et passe à côté de la véritable question. Il ne résout pas le problème de la place de la religion dans l'espace public. Nous sommes convaincus que les dérapages survenus ces dernières années résultent d'un manque d'encadrement des organismes publics et gouvernementaux dans l'attitude à adopter quant aux demandes d'accommodement religieux. La solution à ce problème consiste à affirmer la laïcité de l'État québécois et à en tirer les conséquences dans un texte législatif, une Charte de la laïcité.

La Charte, en plus d'affirmer le caractère laïque de l'État, poserait donc un certain nombre de paramètres d'application générale de cette laïcité. Cela présente l'avantage, croyons-nous, d'éviter le développement anarchique, inégal et à la pièce de réponse aux demandes d'accommodement ou d'ajustement pour motifs religieux en fixant d'entrée de jeu plusieurs balises. Des guides d'application à l'intention des administrations publiques devraient suivre rapidement l'adoption d'une telle charte.

Ajoutons que le fait de procéder par une loi permet une discussion plus large et démocratique des enjeux en plus d'assurer qu'une éventuelle contestation judiciaire ne se joue au seul plan individuel de l'accommodement raisonnable, mais fasse plutôt l'objet d'une analyse qui tienne compte des enjeux sociaux, de l'intérêt général de la société et des valeurs démocratiques.

Il ne s'agit pas de s'écarter du modèle de l'accommodement raisonnable qui doit continuer d'exister, mais de définir collectivement ce qui représente sur certaines questions la limite du raisonnable dans une société laïque. En effet, la Charte de la laïcité ne pourra apporter de réponse à tous les types de conflit de droits qui peuvent surgir dans une société démocratique et pluraliste. Ce sera aux tribunaux de jouer leur rôle et la Charte représente un outil supplémentaire.

Pour une véritable égalité des femmes

Une véritable égalité suppose des conditions de vie décentes, l'autonomie financière, le droit au travail, aux loisirs, à l'éducation, au logement. Tous ces droits sont des droits économiques et sociaux ; ce sont les mal-aimés de la Charte et du législateur. Pourtant, ces droits sont beaucoup plus à même de réaliser une véritable égalité des femmes et des hommes que tous les textes interprétatifs qu'on pourrait adopter.

Dans son bilan des 25 ans de la Charte publié il y a déjà 5 ans (juillet 2003), la Commission des droits recommande⁶ (c'est sa première recommandation) qu'on mette fin en quelque sorte au régime d'apartheid dont sont l'objet les droits économiques et sociaux.

Depuis des années, la CSN et d'autres groupes demandent que soient mises en œuvre les recommandations de la CDP et qu'on accorde aux droits économiques et sociaux la même importance qu'aux droits civils et politiques. À l'heure actuelle, les droits économiques et sociaux ne sont que des vœux pieux ; ils n'ont aucune préséance ; ils ne peuvent donner lieu à une déclaration d'invalidité ni à une action en dommages-intérêts⁷. Pourtant, ce sont ces droits qui, maintenant, sont à même de permettre la réalisation de l'égalité des femmes et des hommes. Il s'agit notamment du droit à l'instruction publique gratuite (article 40), du droit à des mesures d'assistance financière et sociales susceptibles d'assumer un niveau de vie décent (article 45) et du droit à des conditions de travail justes et raisonnables (article 46).

La véritable égalité passe par l'autonomie financière et la lutte à la pauvreté. La politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes⁸ indique :

« Depuis quarante ans, les femmes sont de plus en plus scolarisées et elles ont accru leur présence sur le marché du travail, de telle sorte que l'on peut espérer la parité bientôt à cet égard. Toutefois, le statut des femmes en emploi reste problématique : elles occupent encore, malgré des progrès, une gamme restreinte de métiers et de professions, elles travaillent davantage à temps partiel ou ont des emplois précaires et leur revenu demeure inférieur à celui des hommes. Enfin, on constate que les femmes sont proportionnellement plus nombreuses à vivre dans des conditions de précarité et de pauvreté, ce risque étant encore plus élevé pour certains groupes de femmes plus vulnérables. »

(Nos soulignés)

6 RECOMMANDATION 1 - Que les droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48 de la Charte soient renforcés en fonction des trois axes suivants :

- ajout d'une disposition générale, avant l'article 39, prévoyant que la loi doit respecter le contenu essentiel des droits économiques et sociaux ;
- extension aux articles 39 à 48 de la primauté sur la législation, prévue par l'article 52 de la Charte ;
- entrée en vigueur graduelle de ladite primauté, limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

⁷ Gosselin c. Québec [2002] 4 R.C.S. 429.

⁸ La Politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le plan d'action 2007-2010 : Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait, (En bref), Secrétariat à la condition féminine, p. 14.

Plus spécifiquement, en matière d'emploi, la véritable égalité passe par l'adoption de mesures concrètes comme la conciliation famille-travail. À l'heure actuelle, les dispositions législatives sont nettement insuffisantes pour assurer une telle conciliation. En l'absence de mesures législatives, les parents, et surtout les mères, subissent le stress d'horaires de travail inadaptés, les employeurs leur refusant souvent tout accommodement. Ce problème est souligné dans la politique gouvernementale :

« En dépit des progrès observés en cette matière, les femmes éprouvent toujours davantage de difficulté que les hommes à relever le double défi de l'emploi et de la famille. Or, le cumul des responsabilités familiales et professionnelles peut parfois générer des tensions qui se répercutent sur la santé mentale et physique, sur l'avancement de carrière et sur la qualité de vie. Depuis une dizaine d'années, des efforts ont été faits en matière de conciliation. Dans les faits cependant, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale pose toujours un problème d'égalité entre les femmes et les hommes, tant dans la sphère privée que dans les secteurs de l'emploi et de l'économie⁹. »

(Nos soulignés)

Une véritable égalité en emploi passe aussi par une application intégrale de la Loi sur la santé et sécurité du travail à tous les secteurs d'activité et non aux seuls groupes prioritaires très majoritairement masculins. Les secteurs d'emploi majoritairement féminins sont en effet toujours exclus du droit au comité paritaire. Pourtant, la politique gouvernementale indique :

« Sensibiliser les milieux de travail à la prévention des lésions professionnelles chez les femmes. La question de la santé et de la sécurité du travail pose des défis majeurs quant à l'égalité et à la prospérité des femmes au Québec. Il importe de mettre en lumière les risques que comportent les milieux de travail des femmes ainsi que les mesures de prévention appropriées¹⁰. »

(Nos soulignés)

Une véritable égalité en emploi passe aussi par une égalité de traitement de tous les salarié-es peu importe leur statut d'emploi (temporaire, occasionnel, temps partiel). Pourtant, le gouvernement n'a toujours pas donné suite au rapport Bernier qui vise l'interdiction de telles pratiques d'emploi dont les femmes, il va sans dire, sont les premières victimes comme le rappelle le Secrétariat à la condition féminine :

⁹ Idem p. 16.

¹⁰ Idem p. 18.

« Rappelons que des écarts de participation au marché du travail perdurent entre les femmes et les hommes mais, plus fondamentalement, le statut de beaucoup de femmes en emploi s'avère précaire¹¹. »

Une véritable égalité en emploi suppose des chances comparables de formation continue en milieu de travail. Or depuis 2004, la loi favorisant le développement et la formation de la main-d'œuvre (Loi 90), loi qui force les entreprises à investir 1% de leur masse salariale dans la formation du personnel, ne s'applique plus aux PME dont la masse salariale est inférieure à 1 million de dollars. On s'est trouvé ainsi à priver une bonne partie de la main-d'œuvre féminine, concentrée dans la petite entreprise, des mêmes opportunités de perfectionnement. Réassujettir ces entreprises constituerait à réaliser l'égalité.

Finalement, une véritable égalité en emploi passe par le droit de se syndiquer, droit retiré dernièrement par le gouvernement à deux groupes de salarié-es presque exclusivement féminins (lois 7 et 8)¹². Un retrait de ces lois iniques constituerait une mesure concrète d'accès à l'égalité.

Si le gouvernement entend réellement garantir l'égalité des femmes, ce sont de telles mesures qu'il doit prendre. Il doit assurer la plénitude des droits économiques et sociaux. Même les droits substantifs prévus à la Charte peuvent, à l'occasion, nécessiter l'adoption de lois de mise en œuvre : on l'a vu avec l'équité salariale. Bref, il reste encore trop à faire dans la lutte à la discrimination faite aux femmes pour se satisfaire de textes interprétatifs.

¹¹ Idem p. 15.

¹² Loi 7 : Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et loi 8 : Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance.