Commentaires sur le projet de Loi 86 modifiant la charte des droits et libertés de la personne

Commentaires sur le projet de Loi 86 modifiant la charte des droits et libertés de la personne. Octobre 1982.

Date de publication : 1982-05-28

Auteur : Conseil du statut de la femme

Notez que le contenu de ce document n'est pas conforme aux standards d'accessibilité.

25731

Gouvernement du Québec
Conseil du statut de la femme

QUIÉ
A1157
C8
19
1982
QCSF

COMMENTAIRES DU C.S.F. SUR LE PROJET DE LOI 86, LOI MODIFIANT LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTES DE LA PERSONNE

Document approuvé par le Conseil, le 7 octobre 1982

Renée Carpentier
1982-09-02

Québec:
8, rue Cook
3ième étage
Québec, G1R 5H2

Montréal:
1255, place Philippe,
Suite 708,
Montréal H3B 3G1

Recherche et rédaction

Renée Carpentier, agente de recherche

Présentation et mise en page

Francine Laplante
France Rioux

Collaboration

Francine Lepage, agente de recherche
Danielle Houde, conseillère juridique

En juin dernier, le ministre de la Justice, monsieur Marc-André Bédard, déposait à l'Assemblée nationale, le projet de loi no 86 modifiant la Charte des droits et libertés de la personne. A première vue, les amendements contenus dans ce projet de loi constituent un progrès appréciable. Cependant, une lecture plus attentive nous fait voir que, contrairement à ce qu'ont pu laisser entendre certains journalistes, le Ministre, dans l'élaboration de son projet de loi, n'a pas donné raison aux femmes dans leurs requêtes.

Dans ce document, nous aborderons ledit projet en considérant chacun des cinq thèmes regroupant les modifications proposées, à savoir:

1) les avantages sociaux;
2) les programmes d'accès à l'égalité;
3) les droits nouveaux;
4) la prépondérance de la Charte;
5) les pouvoirs et ressources de la Commission des droits de la personne.

Nous en traiterons évidemment en nous référant aux recommandations que le Conseil du statut de la femme a transmises au Ministre de la Justice, en octobre 1981[1], et en tentant de mettre en lumière ce qui, dans le nouveau projet de loi, constitue selon nous, soit des modifications positives, soit des lacunes importantes.

---

1. C.S.F., Mémoire présenté à la Commission permanente de la Justice concernant la Charte des droits et libertés de la personne, 1981-09-04, 45 p.

1. Les avantages sociaux

Comme beaucoup d'organismes le demandaient déjà depuis longtemps, le projet de loi abroge l'article 90. Ceci aura pour effet d'éliminer de la Charte cette grossière invitation à la discrimination dans le domaine des assurances et des avantages sociaux qui paradoxalement y était contenue. Ainsi, en abrogeant cet article, il ne serait plus question maintenant dans la Charte d'exclure certains motifs illicites dont le sexe, l'orientation sexuelle, etc. de l'application des articles 11, 13, 16, 17 et 19 de la Charte lorsqu'il est question d'avantages sociaux. C'est là, croyons-nous, un aspect important des amendements proposés.

De plus, en vertu des articles 24 et 25 du projet de loi, l'application du principe de non discrimination couvrirait non seulement les régimes d'avantages sociaux impliquant une relation employeur-employé, mais également l'ensemble des contrats d'assurance et régimes universels de rente ou d'assurance.

Cependant, bien que les nouvelles dispositions législatives proposées visent, dit-on, à interdire la discrimination, elles en autorisent néanmoins certaines formes lorsqu'il est suggéré de modifier l'actuelle Charte par l'addition à l'article 20 de l'alinéa suivant:

> "De même, dans les contrats d'assurance, les régimes d'avantages sociaux, de retraite, de rente ou d'assurance ou dans les régimes universels de rente ou d'assurance, est réputée non discriminatoire une distinction, exclusion ou préférence fondées sur des facteurs de détermination de risque ou des données actuarielles fixés par règlement"(1).

---

1. Voir Le projet de loi no 86, article 6.2.

A l'article 19 du projet de loi, il est en outre stipulé que c'est au gouvernement que reviendra la tâche de déterminer par règlement les facteurs de détermination de risque ainsi que les données actuarielles réputées non discriminatoires.

C'est donc dire que la Charte permettrait des différences de traitement, pouvant même aller jusqu'à l'exclusion de certaines catégories de personnes, dans des limites permises dans une réglementation à venir. Actuellement, les amendements proposés par le ministre de la Justice ne nous fournissent cependant aucune indication quant aux limites prévisibles.

En 1976, les membres du Comité sur la non-discrimination dans les avantages sociaux, présidé par M. Roland Boutin, recommandaient que l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe s'applique à tous les avantages associés à un emploi, à l'exception toutefois de différences fondées sur des données actuarielles, dans des cas particuliers tels:

- les régimes à prestations indéterminées et/ou avec participation aux bénéfices;
- les prestations reliées à des contributions volontaires additionnelles;
- la transformation d'une rente de retraite en vertu d'une option;
- l'ajustement d'une rente en raison d'une retraite anticipée ou retardée(1).

Suite à un réexamen des recommandations du Comité, la Commission des droits de la personne et le Conseil du statut de la femme ont critiqué la position retenue dans le Rapport Boutin. Ces organismes ont alors émis l'avis qu'aucune considération, ni

---

1. Rapport final du comité sur la non-discrimination dans les avantages sociaux, décembre 1976, p. 24-25.

même celle résultant de facteurs d'ordre actuariel ne devait justifier des traitements différents selon le sexe[1]. Ces positions ont en outre été réitérées lors des audiences de la Commission permanente de la justice qui ont eu lieu en octobre dernier.

Or, en se fiant au texte des amendements proposés par le Ministre, nous sommes portées à croire que nos commentaires ont eu bien peu d'écho puisqu'il semble, a priori du moins, ouvrir encore plus largement la porte à la discrimination que ne le faisait le Comité Boutin.

Aucune mention particulière n'est faite à l'interdiction de discrimination selon le sexe. De plus, alors que le Comité Boutin n'autorisait le traitement différent selon le sexe qu'au niveau de certains types de régimes ou cas particuliers, le projet de loi 86 réintroduit cette marge discriminatoire au niveau de l'ensemble des régimes, qu'ils soient privés ou publics, universels, obligatoires ou volontaires, à prestations déterminées ou indéterminées. De plus, il inclut la possibilité d'exclusion alors que le Rapport Boutin recommandait qu'il n'y ait aucune discrimination en termes d'accès aux différents régimes[2].

Donc, en dépit des beaux énoncés de principe contenus dans le projet de loi 86, il serait pour le moins prématuré de se réjouir des changements apportés à la Charte à ce chapitre et ce, tant et aussi longtemps que la réglementation établissant les limites des distinctions, exclusions ou préférences permises ne sera pas établie. Il faut ajouter en outre que notre scepticisme s'accroît du fait qu'on a délibérément écarté la Commission des droits de la personne du pouvoir d'élaborer ladite réglementation, en ne reconnaissant à cet organisme qu'un rôle consultatif auprès du gouvernement.

---

1. Voir l'annexe 1 ainsi que le chapitre 2.6, p. 109, et l'annexe IX du Mémoire de la Commission des droits de la personne, octobre 1981.

2. Op. cit., recommandation 5, p. 19.

Nous croyons, pour notre part,[1] que la Commission des droits de la personne est l'organisme le mieux habilité à établir cette réglementation et ce d'autant plus qu'il aura vraisemblablement la responsabilité de voir à son application.

Enfin, les prescriptions de délais[2] relatives aux modifications législatives et réglementaires ainsi qu'aux modifications des contrats d'assurances, régimes d'avantages sociaux, etc. requises par la mise en application du principe de non-discrimination nous paraissent raisonnables. Cependant, comme ces délais sont subordonnés à la date d'entrée en vigueur de la réglementation établissant les données ne constituant pas de la discrimination[3] et que, par ailleurs, cette date demeure encore inconnue, on y trouve encore là matière à alimenter notre scepticisme quant à la détermination du Ministre de faire ce qui est en son pouvoir pour contrer la discrimination au chapitre des assurances, régimes de rente et de retraite.

Tout compte fait, les améliorations à ce chapitre demeurent encore très impalpables. On a par moment l'impression que ce qu'on retire d'une main (abrogation de l'article 90), on se garde la possibilité de le réintroduire de l'autre (article 6.2). Le Ministre de la Justice aurait-il pris l'option de reporter le débat sur cette épineuse question à une étape ultérieure, qu'on n'aurait pas de meilleurs indices que ceux suggérés par ce nouveau projet de loi.

---

1. Telle était également l'opinion émise par les membres du Comité sur la non-discrimination dans les avantages sociaux.
2. Voir les articles 24 et 25 du Projet de loi no 86.
3. Voir l'article 19 du Projet de loi no 86, paragraphe 86.9, p. 10.

2. Les programmes d'accès à l'égalité

Le Projet de loi no 86 ajoute à l'actuelle Charte toute une série d'articles (articles 86.3 à 86.11) prévoyant la mise en application de programmes d'accès à l'égalité. Ces nouvelles dispositions ont pour effet de rendre ces programmes non discriminatoires et ce, peu importe le secteur où ils s'appliquent (emploi, éducation, santé, etc.) à la condition toutefois qu'une situation de discrimination systémique le justifie.

La Commission se voit aussi conférer de nouvelles responsabilités. Ainsi, elle devra prêter son assistance aux organismes dans l'élaboration de leur programme, approuver tout programme à l'exclusion toutefois de ceux qui auraient été imposés par le tribunal (article 86.2). Elle pourra faire enquête, recommander si nécessaire l'implantation de programmes qu'elle aura elle-même élaborés et recourir au tribunal pour en obtenir l'imposition lorsque sa recommandation n'aura pas été suivie (article 86.3). La Commission des droits de la personne devient l'organisme chargé de surveiller l'application de ces programmes (article 86.4). Ce qui lui confère le pouvoir de faire enquête, d'exiger des rapports (article 86.4) et en conséquence, en retirer son approbation ou encore de s'adresser au tribunal pour que des mesures soient prises, soit pour en imposer l'application (article 86.5), soit pour trancher le litige entourant les modifications à apporter à un programme lorsque les deux parties, à savoir la Commission et la personne requise d'implanter le programme, ne parviennent pas à un accord (article 86.6). Il est en outre stipulé à l'article 86.7 que "La Commission peut s'adresser au tribunal pour obtenir une injonction contre la personne à qui le tribunal a ordonné l'implantation d'un programme et qui refuse ou omet de l'implanter, de l'appliquer, ou de le modifier alors qu'elle y est tenue".

En dépit de ces ajouts qui, advenant leur adoption par l'assemblée nationale, constitueraient une amélioration par rapport à la situation

actuelle, il n'en demeure pas moins que les engagements du Ministre de la Justice tels qu'ils figurent dans ce projet de loi restent, en cette matière, bien en deça des recommandations qui lui ont été adressées, notamment par les représentantes des groupes de femmes ainsi que par la Commission des droits de la personne.

Nous requerrions, pour notre part, que ces programmes soient réputés non discriminatoires et que leur application soit obligatoire et non volontaire comme c'est le cas dans ledit projet de loi. Nous demandions que de tels programmes puissent être imposés, lorsqu'une enquête effectuée par la Commission ferait état de situations discriminatoires. Nous exigions aussi la mise en application de tels programmes au sein de la fonction publique québécoise, sous réserve toutefois d'avoir à démontrer leur non-pertinence. Nous avons fait état de la nécessité d'imposer la même contrainte à l'ensemble des organismes contractant avec l'Etat, à l'instar des dispositions déjà prévues, notamment dans la Loi canadienne des droits de la personne et dans le Saskatchewan Human Rights Code. Nous insistions enfin sur l'importance du rôle de comités paritaires (employés/employeurs) dans l'implantation de ces programmes[1].

Le Projet de loi no 86 retient la première de nos requêtes. Il dilue cependant la seconde en obligeant le gouvernement à implanter de tels programmes dans différents ministères mais en retirant ce caractère obligatoire lorsqu'il est question de "ses organismes" et de façon générale en soustrayant le gouvernement du pouvoir conféré à la Commission des droits de la personne. Nous ne croyons pas, quant à nous, que le gouvernement québécois, en tant qu'employeur, ait fait preuve jusqu'à maintenant de suffisamment de discernement et de combativité face aux manifestations de la discrimination systémique pour s'improviser ainsi en maître d'oeuvre autonome et se soustraire de l'influence de la Commission des droits de la personne, ce qu'il énonce clairement dans le dernier alinéa de l'article 86.8.

Quand à la dernière de nos exigences en matière d'obligation, le Ministre n'y a tout simplement pas fait allusion, à moins qu'il nous

1. Voir annexes II et III.

réserve des surprises dans le cadre de la réglementation prévue à l'article 86.9 b). Mais, à y regarder de plus près, ces surprises semblent peu probables puisqu'en notes explicatives, il est clairement énoncé que:

> "Ces programmes pourront être implantés sur une base volontaire après approbation de la Commission des droits de la personne; ils pourront aussi être recommandés par la Commission après enquête ou encore imposés par un tribunal sur présentation d'une preuve de discrimination envers un groupe, lorsque la recommandation de la Commission n'aura pas été suivie"(1).

C'est un non-sens pour nous que de penser pouvoir lutter réellement contre une discrimination inscrite au sein même de nos structures et systèmes depuis des générations, en laissant les organismes et entreprises libres de se doter ou non de programmes de ce genre. On ne peut ignorer que cette discrimination, pendant qu'elle brime certains groupes, profite néanmoins à d'autres et c'est à ces autres qu'on confierait la responsabilité de redresser la situation... On pourra alléguer le pouvoir d'enquête de la Commission et, le cas échéant, la possibilité de recommander l'imposition de programmes d'accès à l'égalité. Mais, quand on considère les ressources déjà limitées dont dispose la Commission, l'absence de garantie que ces dernières soient accrues de façon substantielle, quand on sait, en outre, pertinemment que la discrimination systémique est un phénomène généralisé, nous croyons qu'il serait beaucoup plus efficace d'exiger des représentants des entreprises qu'ils aient eux-mêmes à faire la preuve que leurs politiques ne sont entachées d'aucune forme de discrimination et, qu'en conséquence, l'implantation d'un programme semblable est inappropriée, plutôt que de demander à la Commission qu'elle assume, à elle seule, le fardeau de la preuve en plus de voir à l'application des programmes.

---

1. Projet de loi 86, notes explicatives.

Une telle option (celle retenue par le Ministre dans son projet de loi), ne peut à notre avis que retarder les délais d'imposition des programmes d'accès à l'égalité, sans compter qu'elle sous-estime largement les responsabilités qui doivent être assumées par ces derniers dans la lutte à mener à la discrimination systémique.

D'autre part, quand le Ministre justifie ses choix[1] au nom d'un certain réalisme voulant que la mise sur pied obligatoire de programmes d'accès à l'égalité dans une grande partie du secteur public incite les employeurs privés à élaborer et implanter volontairement de tels programmes, on n'y trouve rien de très convainquant. Au contraire, on s'étonne même qu'il ose ainsi se nourrir de telles illusions. La campagne de dénigrement de la fonction publique est amorcée depuis trop longtemps pour avoir la naïveté de croire que cette dernière puisse dans ce cas particulier servir d'exemple au secteur privé.

Notons également que, contrairement à ce que nous demandions, le pouvoir d'élaborer les règlements fixant la portée et le contenu des programmes n'est pas confié à la Commission des droits de la personne. Ce n'est qu'un rôle consultatif qui lui est dévolu à ce chapitre. Quant aux autres responsabilités et pouvoirs conférés à la Commission en matière de programme d'accès à l'égalité (article 19 du projet de loi), ils paraissent bien modestes quand on considère, entre autres choses, que le Ministre n'envisage de rendre ces programmes obligatoires que dans les ministères et qu'il veut, par ailleurs, soustraire ces derniers à l'influence et au pouvoir de la Commission.

Le projet de loi 86 ne contient pas non plus de modification de l'article 87 de la Charte actuelle visant à spécifier qu'un infraction est commise par quiconque contrevient aux disposition prévues

1. Voir l'article de Claire Harting dans le Journal de Montréal, vendredi 9 juillet 1982.

par la loi en matière de programme d'accès à l'égalité. Il est par contre stipulé dans le projet de loi (article 86.1) qu'un programme d'accès à l'égalité établi conformément à la Charte est réputé non discriminatoire. On accorde de plus à la Commission la possibilité "de s'adresser au tribunal pour obtenir une injonction contre la personne à qui le tribunal a ordonné l'implantation d'un programme et qui refuse ou omet de l'implanter, de l'appliquer, ou de le modifier alors qu'elle y est tenue" (article 86.7). Nous craignons cependant que ces amendements n'aient pas une valeur d'impact aussi forte que celle escomptée via la modification de l'article 87 de la Charte telle que proposée.

En terminant, rappelons qu'on ne peut non plus soutenir le mutisme du Ministre en ce qui a trait à la place des représentants(es) des employés(es) dans l'élaboration et la mise en application de programmes d'accès à l'égalité.

Dans le projet de loi, aucune allusion n'est faite au rôle des syndicats ou autres instances représentatives des employés(es), comme si ces derniers n'étaient tout simplement pas concernés par ces programmes. Nous croyons pour notre part qu'il y ont un rôle important à jouer. Ils doivent pouvoir participer aux décisions entourant tant l'élaboration des contenus et objectifs des programmes que leur mise en application.

Bien que le libellé de la loi ne semble pas systématiquement fermé à cette éventualité, il laisse néanmoins place à certaines hypothèses pessimistes qu'on souhaite ardemment voir infirmées dans la réglementation.

3. Les droits nouveaux

C'est au chapitre des nouveaux droits que les gains sont réellement plus substantiels. Nous nous réjouissons notamment du fait que l'âge et la grossesse soient enfin considérés comme des motifs explicites de discrimination et que l'article 10 de la Charte actuelle soit amendé en conséquence. Nous nous interrogeons cependant sur la portée de l'expression "sauf dans la mesure prévue par la loi" se rapportant au motif âge.

Un autre acquis important réside au niveau de l'ajout apporté à l'article 10 de la Charte et qui consiste à interdire explicitement toute forme de harcèlement basé sur l'un ou l'autre motif illicite prévu par la loi. Le libellé retenu dans le projet de loi dépasse la demande exprimée par le Conseil mais nous n'hésitons pas à y donner notre appui. Cette modification à la Charte nous réjouit d'autant plus qu'on se rappelle que les discussions entourant notamment la question du harcèlement sexuel n'ont pas été faciles, pour les groupes de femmes qui ont participé aux audiences de la Commission permanente de la Justice.

Nous souscrivons également aux modifications apportées aux articles 18 et 20 de la Charte qui ont respectivement pour effet d'interdire aux employeurs de soutirer d'un individu qui postule un emploi des renseignements reliés aux motifs illicites de discrimination prévus par la loi et de changer les termes "exigées de bonne foi" par "requises par".

Il en va de même des améliorations qu'apporte le projet de loi au chapitre des droits judiciaires. Sans avoir fait une analyse approfondie de cette question, les modifications proposées nous paraissent néanmoins a priori intéressantes.

Nous regrettons cependant que l'article 19 de la présente Charte n'ait pas été modifié. Nous demandons, pour notre part, depuis longtemps que les termes "quantité de production" soient exclus du libellé de l'article et réitérons, encore maintenant, cette demande puisque la présence de ce critère a pour effet de cautionner dans la Charte les pratiques de rémunération au rendement, pratiques qu'il nous faut à tout prix dénoncer.

Dans son mémoire, la Commission des droits de la personne[1] proposait une définition du terme "même endroit" utilisé à l'article 19 de la Charte. Nous espérons que ce n'est pas parce que le Ministre conteste l'esprit de cette demande qu'il n'en est pas fait mention dans le projet de loi.

Enfin, le projet de loi 86 ne dit mot de la discrimination reliée à l'apparence physique. Il s'agit là pourtant d'une forme de discrimination qui, malgré les interdictions déjà contenues dans la Charte, affecte encore trop souvent les femmes. Aussi souhaitons-nous que l'article 10 de la Charte soit amendé de manière à rendre encore plus explicite l'interdiction de ces pratiques.

---

1. Voir le Mémoire de la C.D.P., op. cit., p. 98. L'argumentation développée par la C.D.P. est reproduite à l'annexe IV.

4. La prépondérance de la Charte

Dans le mémoire que nous déposions en octobre dernier à la Commission permanente de la Justice, nous proposions des modifications à l'article 52 de la Charte. Nous recommandions que soient spécifiées, dans la Charte, les conditions ou circonstances permettant à une loi postérieure d'énoncer qu'elle s'applique malgré la Charte[1].

Nous maintenons, quant à nous, toujours notre demande et ce, en dépit des améliorations apportées à cet article par le nouveau projet de loi et auxquelles nous souscrivons.

Nous ne pouvons en effet qu'appuyer des changements qui auraient pour effet d'étendre la prépondérance des droits fondamentaux prévus par la Charte sur toutes lois. Le fait que cette prépondérance s'applique autant par rapport aux lois antérieures qu'aux lois postérieures à la Charte nous semble également pertinent. Mais, malgré ces améliorations, nous demeurons néanmoins sceptiques quant à la valeur d'une telle clause dérogatoire puisqu'elle ne prévoit toujours aucune disposition précisant, même de façon très générale, les circonstances permettant à une loi de s'appliquer malgré la Charte.

---

1. Voir le Mémoire du C.S.F., op. cit., p. 39.

5. Pouvoirs et ressources de la Commission

Le bilan qu'on peut faire des pouvoirs conférés à la Commission par le Projet de loi 86, même s'il comporte quelques éléments positifs, demeure néanmoins très décevant.

Contrairement à nos attentes, les positions relatives au recours collectif n'ont pas été jugées recevables alors qu'elles représentaient, pour nous, une façon de rendre significativement plus efficace l'action judiciaire de la Commission. En permettant à la Commission des droits de la personne d'agir devant les tribunaux dans le cadre de recours collectifs, la lutte au harcèlement sexuel et à la publicité sexiste, pour ne citer que ces deux applications, aurait certes plus d'impacts, sans compter les économies d'énergies et de ressources qui pourraient en résulter. Mais, le Ministre semble se contenter de l'approche du cas par cas, du préjudice individualisé, même s'il reconnaît par ailleurs l'existence de la discrimination systémique.

En reconnaissant l'existence de ce type de discrimination, on s'attendait à ce que le Ministre donne à la Commission des droits de la personne des moyens efficaces de la combattre. Or, on a vu précédemment qu'il privilégiait des stratégies douces, laissant au secteur privé le choix de se laisser influencer par l'expérience du secteur public. On a vu également que là où vraisemblablement des programmes seraient implantés (dans les ministères), la surveillance et le contrôle ne relèveraient plus de la Commission.

Nous avons signalé en outre le fait que la Commission ne soit pas reconnue responsable de l'élaboration de la réglementation relative aux programmes d'accès à l'égalité ni de celle devant régir la non-discrimination dans les avantages sociaux.

En dépit de ces graves lacunes, il nous faut néanmoins reconnaître le bien-fondé de certains amendements proposés au chapitre des pouvoirs de la Commission. Ainsi en est-il de l'article 21 modifiant l'article 87 de la Charte, qui donne à la Commission la possibilité de s'adresser au tribunal pour obtenir une injonction contre la personne qui exercerait des représailles contre des individus ou groupes de personnes ayant été impliqués dans une enquête faite par la Commission. L'article 22, modifiant l'article 89 de la Charte, et qui autorise la Commission à intenter elle-même des poursuites pour une infraction à certaines dispositions semble également constituer un élément positif.

Un autre acquis intéressant réside, selon nous, au niveau de la modification de l'article 70 de la Charte. Par cet amendement, la prescription de recours civil serait suspendue pour une durée d'un an ou jusqu'à ce que les résultats de l'enquête faite par la Commission soient connus, selon le délai le plus court. L'atteinte au droit de recours des plaignants(es) devant les tribunaux, vu les délais de prescription d'une part et la pénurie de ressources d'autre part, constitue un problème réel pour lequel une modification s'imposait. L'amendement proposé comporte, croyons-nous, des éléments de réponse intéressants. Cependant, pour qu'il entraîne les effets escomptés, cette suspension de la prescription de recours en civil n'annihile pas pour autant les besoins en ressources déjà exprimés. Il ne suffit pas de suspendre la prescription, encore faut-il que la Commission dispose des ressources lui permettant de réaliser ses enquêtes dans un délai ne dépassant guère la durée maximale de suspension permise par la loi, soit un an. Ces besoins en ressources additionnelles ont été clairement démontrés par les membres de la Commission. Nous avons également dénoncé cette situation suite à des plaintes reçues à nos bureaux par des personnes qui croyaient être victimes de discrimination et qui auraient été invitées par la Commission à faire appel à des avocats de pratique privée et à recourir aux tribunaux.

Aussi, avec les mandats[1] qui s'ajoutent via les amendements proposés, l'accroissement des ressources devrait être substantiel. A notre connaissance, le Ministre ne s'est cependant pas encore engagé en ce sens. Il n'a pas non plus affirmé sa volonté de donner suite à la demande de la Commission, à l'effet de procéder à l'ouverture de bureaux régionaux.

Le Projet de loi no 86, bien qu'il apporte un certain nombre d'améliorations par rapport à la Charte actuelle, demeure néanmoins fort incomplet. Nous invitons donc ardemment les membres de l'Assemblée nationale à en faire une étude sérieuse de manière à ce que les amendements qui s'imposent, notamment en matière de programmes d'accès à l'égalité et d'application du principe de non-discrimination dans les assurances et avantages sociaux, soient apportés.

---

1. Même s'ils s'avèrent bien en deça des pouvoirs escomptés.

ANNEXE I: Extrait du Mémoire présenté à la Commission permanente de la Justice par le Conseil du statut de la femme, en octobre 1981

1.2.2 Recommandation 7 et 8 du Rapport Boutin relatives aux régimes à prestations indéterminées

Les recommandations 7 et 8 du Rapport Boutin se lisent comme suit:

> "Recommandation 7:
>
> Le comité recommande que dans les régimes à prestations indéterminées ou avec participation aux bénéfices, le niveau de la rente ne puisse varier en raison du sexe, de l'état civil ou de l'âge de l'employé, sauf pour des considérations actuarielles.
>
> Recommandation 8:
>
> Le comité recommande que le niveau de la rente ne puisse varier en raison du sexe, de l'état civil ou de l'âge de l'employé, sauf pour des considérations actuarielles, dans les options suivantes..."(2)

Dans le cadre de notre participation au groupe de travail sur la mise en application du Rapport Boutin, tenant compte de certains changements survenus depuis la publication du rapport ainsi que de la

---

(1) Me Marie-Josée Longtin, "Droit de la famille sous le signe de l'égalité", dans le journal La Presse du 19 mai 1981.

(2) Comité sur la non-discrimination dans les avantages sociaux, Rapport final du comité, décembre 1976, p. 24 et 25.

réflexion que nous avions faite au moment de l'élaboration de la politique d'ensemble de la condition féminine[1], nous avions vivement contesté le bien fondé de ces recommandations.

> "La Commission des droits de la personne du Québec a manifesté son opposition à la décision du comité de ne pas considérer discriminatoire selon le sexe la différence entre les montants versés en vertu des régimes à prestations indéterminées, différence découlant d'une espérance de vie plus élevée des femmes que des hommes(2). D'autres pays ont aussi opté dans ce sens.
>
> Nous faisons nôtre l'argumentation développée dans le document soumis par la Commission des droits de la personne. On s'entend pour dire que l'égalité de la rémunération pour un travail de nature équivalente s'étend à la compensation directe comme à la compensation indirecte, c'est-à-dire aux avantages sociaux. Or, il nous semble que l'avantage, en ce qui a trait aux régimes à prestations indéterminées comme aux régimes à prestations déterminées, se mesure à la prestation mensuelle ou annuelle que l'employé s'attend à toucher et non pas à ce qu'il en coûte en contributions à l'employeur et à l'employé.
>
> Nous sommes conscients que le débat n'est pas clos sur cette question et que l'application de ce principe peut soulever des difficultés techniques et exercer certains effets.
>
> Malgré cela, nous avons choisi de souscrire à ce principe. Nous croyons que, dans les régimes à prestations indéterminées ou à participation aux bénéfices auxquels l'employeur est appelé à contribuer au profit de son employé, la longévité plus grande des femmes ne devrait pas être

---

(1) C.S.F., Pour les Québécoises: égalité et indépendance, p. 19.

(2) Delaney-Caron, L.-C., Commentaires concernant le rapport du comité sur la non-discrimination dans les avantages sociaux, C.D.P., mars 1976.

> un facteur entraînant l'acquisition d'une rente de retraite mensuelle inférieure pour elles. En conséquence, comme dans le cas des régimes à prestations déterminées et dans l'assurance-vie, l'employeur devrait être appelé à combler le coût supplémentaire des contributions requise à cet effet tant que d'autres solutions n'auront pas été expérimentées avec succès (ex: table unisexe)"(1).

En conséquence, nous proposions que les recommandations 7 et 8 soient remplacées par la suivante:

> "Que dans les régimes de retraite à prestation indéterminée on accorde des avantages égaux aux femmes et aux hommes"(2).

Depuis, notre position est demeurée la même. Nous sommes toujours aussi convaincues que des considérations de types actuarielles ne doivent, en aucune façon, justifier une telle forme de discrimination.

ANNEXE II:

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LE C.S.F. A LA COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE CONCERNANT LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTES DE LA PERSONNE

1.1 Les avantages sociaux et la Charte

1. Nous recommandons que l'article 97 de la Charte des droits et libertés de la personne soit abrogé.
2. Nous recommandons qu'un pouvoir de réglementation soit accordé à la Commission des droits de la personne pour assurer la mise en oeuvre des normes de non-discrimination dans les avantages sociaux.
3. Nous recommandons qu'il soit stipulé dans la Charte, que les législations et régimes publics doivent être modifiés dans le sens de l'abolition de toute discrimination en matière d'avantages sociaux.

1.2 Les avantages sociaux et la réglementation établissant les normes de non-discrimination

4. Nous recommandons que dans l'élaboration de la réglementation établissant les normes de non-discrimination dans les avantages sociaux:

   - on s'appuie sur les recommandations contenues dans le Rapport Boutin, ainsi que sur les remarques formulées par le groupe de travail chargé, en 1979, de l'application du dit rapport;
   - on tienne compte du fait que la recommandation 4 relative à la définition du conjoint de fait doit être modifiée dans le sens d'une définition plus large du conjoint de fait;
   - on tienne compte du fait que les recommandations 7 et 8 du Rapport Boutin doivent être modifiées de manière à ne plus justifier la discrimination entre hommes et femmes par des considérations actuarielles.

5. Nous recommandons également qu'au niveau des modalités d'application des normes de non-discrimination dans les avantages sociaux et, conséquemment, au niveau de l'implantation des changements à apporter aux régimes (s'il est question de rachat d'années par exemple) on fasse en sorte que la levée de la discrimination ne se fasse pas sur le dos de ceux et celles qui ont, jusqu'à maintenant été victimes de la discrimination dénoncée.

2. Modification relative à la discrimination fondée sur l'âge

6. Nous recommandons que l'âge soit reconnu comme motif interdit de discrimination et que l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne soit amendé en conséquence.

3. Modifications relatives à l'action positive

7. Nous recommandons au gouvernement de mettre en application, le plus tôt possible, toutes les recommandations qui lui ont été adressées par la Commission des droits de la personne, et ce telles que formulées, à l'exclusion toutefois de l'article I où nous demandons de changer le terme "peut" par "doit".

8. Nous recommandons à la Commission des droits de la personne de continuer le dialogue avec les syndicats afin qu'ils endossent le principe de programmes d'action positive et conséquemment qu'ils collaborent à l'implantation de tels programmes dans les entreprises et dans leurs propres structures, et ce dans le cadre de comités paritaires.

9. Nous recommandons à la Commission des droits de la personne d'aider les travailleuses discriminées et démunies à faire valoir leurs droits en utilisant ses pouvoirs pour l'application de mesures de support et la disponibilité de ses ressources.

4. Modifications relatives à la discrimination fondée sur le harcèlement sexuel

10. Nous recommandons que l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne soit amendé de manière à ce que le harcèlement sexuel figure comme motif de discrimination au même titre que les autres motifs actuellement reconnus, soit: le sexe, l'état civil, la religion, les convictions politiques, etc.

5. Modifications relatives à la discrimination fondée sur la condition physique

11. Nous recommandons que l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne soit amendé de manière à ce que la "condition physique" incluant notamment l'apparence physique et la grossesse figure comme motif explicite de discrimination au même titre que les autres motifs actuellement reconnus, soit: le sexe, l'état civil, la religion, les convictions politiques, etc.

6. Modifications relatives aux pouvoirs et devoirs de la Commission

12. Nous recommandons au gouvernement de donner suite aux demandes de la Commission relatives à la nécessité d'étendre son pouvoir d'enquête et d'améliorer son statut légal et d'amender la Charte en conséquence.

13. Nous recommandons au gouvernement de donner suite à la recommandation faite par la Commission des droits de la personne en matière de recours collectifs et d'amender la Charte en conséquence.

14. Nous recommandons que soient spécifiées dans la Charte les conditions ou circonstances permettant à une loi postérieure d'énoncer expressément s'appliquer malgré la Charte.

15. Nous recommandons qu'au chapitre de ses responsabilités en matière d'élaboration de programmes d'information et d'éducation, la Commission des droits de la personne se donne comme priorités d'informer la population sur:

    - les changements apportés aux régimes des avantages sociaux, conformément à la Charte telle qu'amendée;
    - les problèmes de discrimination fondée sur le harcèlement sexuel et la condition physique incluant nommément l'apparence physique et la grossesse ainsi que les différents recours possibles.

16. Nous recommandons que les pouvoirs de la Commission des droits de la personne soient accrus conformément aux recommandations déjà formulées aux chapitres précédents.

17. Nous recommandons au gouvernement de voir à ce que la Commission des droits de la personne dispose des ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exercice des pouvoirs (anciens et nouveaux) qui lui seront recourus dans la Charte telle qu'amendée.

18. Nous recommandons que la Commission des droits de la personne puisse procéder à l'ouverture de bureaux régionaux.

7.1 Modification de l'article 19 de la Charte

19. Nous recommandons au gouvernement du Québec de retirer de l'article 19 de la Charte le critère "quantité de production" et de voir à ce que ce critère ne soit pas contenu implicitement dans l'expression "évaluation au mérite".

7.2 Modification de l'article 2 de la Charte

20. Nous recommandons que l'article 2 de la Charte soit amendé conformément à la recommandation faite par la Commission des droits de la personne dans son rapport annuel de l'année 1976.

ANNEXE III:

"RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE AU GOUVERNEMENT CONCERNANT LES PROGRAMMES D'ACTION POSITIVE

1. À la demande d'une personne ou d'un groupe, ou de sa propre initiative, la Commission peut approuver ou, dans les cas de discrimination ayant fait l'objet d'une plainte au sens de l'article 69 de la Charte ou d'une enquête de sa propre initiative au sens de l'article 73, recommander l'adoption d'un programme d'action positive destiné à empêcher, éliminer ou réduire toute forme de discrimination à l'égard d'un groupe de personnes. Ces programmes peuvent s'appliquer dans les domaines de l'accès aux services ordinairement offerts au public, du logement, de l'emploi ou de l'éducation.

   Sources:

   Articles 15(1) et 41(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne et article 47(1) du Saskatchewan Human Rights Code.

2. La Commission peut également, en tout temps avant ou après l'approbation ou la recommandation d'un programme d'action positive, effectuer des enquêtes relativement à son application, le modifier et retirer son approbation quand les faits le requièrent.

   Source:

   Article 47(2) du Saskatchewan Human Rights Code.

3. Une activité en accord avec de tels programmes ne constitue pas une violation de la Charte.

   Source:

   Article 47(2) du Saskatchewan Human Rights Code.

4. La Commission des droits de la personne fait des règlements qui déterminent la portée et le contenu des programmes. Ces règlements seraient approuvés, soit par le Lieutenant gouverneur en conseil, soit par l'Assemblée Nationale.

5. La Commission des droits de la personne fait des règlements soumis à la même approbation, pour assortir les contrats, permis, licences ou subventions accordés par le Gouvernement du Québec et tous organismes ou entreprise relevant de son autorité, de conditions et modalités prévoyant la mise en place d'un programme d'action positive, sous réserve pour celui qui obtient tel contrat, permis, licence ou subvention, de démontrer que l'introduction d'un semblable programme n'est pas nécessaire parce que sa politique d'emploi n'est entachée d'aucune forme de discrimination.

   Source:

   Article 19 de la Loi canadienne des droits de la personne et article 46 du Saskatchewan Human Rights Code.

6. La Fonction publique québécoise devrait être tenue de mettre sur pied un programme d'action positive, sous réserve pour elle de démontrer que l'introduction d'un tel programme n'est pas nécessaire parce que sa politique d'emploi n'est entachée d'aucune forme de discrimination.

7. L'article 87 de la Charte devrait en conséquence être modifié par l'ajout d'un nouvel alinéa à l'effet suivant:

   87. Commet une infraction
   (...)
   f) quiconque contrevient aux règlements édictés en vertu de l'article...(4).

8. L'article 83 de la Charte devrait par ailleurs être modifié, de manière à ce que la Commission puisse prendre toute action judiciaire appropriée, en matière de programmes d'action positive, sans devoir obtenir le consentement d'une victime individuelle. Ceci a déjà fait l'objet d'une recommandation spécifique de la Commission"(1).

---

(1) C.D.P., op. cit.

ANNEXE IV: Extrait du Mémoire de la C.D.P.

2.4.1 ARTICLE 19: LE MÊME ENDROIT

L'article 19 établit que:

> *"Tout employeur doit, sans discrimination, accorder un traitement ou un salaire égal aux membres de son personnel qui accomplissent un travail équivalent au même endroit". (...)*

Le sens des termes "même endroit" n'est pas absolument clair. On pourrait les interpréter comme signifiant un même endroit d'un point de vue géographique, soit un même établissement ("same establishment"), comme il est précisé dans certaines lois provinciales canadiennes (1).

Une telle interprétation ne serait cependant pas conforme au sens de la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération (1951) de l'Organisation internationale du travail (OIT), convention ratifiée par le Canada en 1972. En effet, suivant le Comité d'experts de l'OIT:

> *"Abaisser l'application du principe au niveau de l'établissement risque (...) d'aboutir à restreindre les possibilités de comparaison et, à la limite, à réduire l'application du principe aux seules hypothèses de travail dits mixtes (...). L'égalité de rémunération au sens de la convention ne concerne pas seulement les cas où un travail semblable est effectué dans le même établissement". (2)*

De façon à prévenir les ambiguïtés qui ne manqueraient pas de survenir à ce sujet, la Commission recommande que l'expression "même endroit" soit dès maintenant définie dans la Charte, d'une manière qui ne puisse être limitée au sens restreint d'endroit physique unique.

---

(1) *Voir par exemple: The employment Standards Act, R.S.M. 1970, c. E-110, art. 40.*

(2) *Conférence internationale du travail, 60e session, 1975, "Egalité de chances et de traitement pour les travailleuses", Genève, B.I.T., 1974, (Rapport VIII), p. 12.*

Signalons à ce sujet la définition qu'en proposait elle-même la Commission, dans sa récente publication: "A travail équivalent, salaire égal, sans discrimination":

> *"Ensemble des installations ou groupes d'installations, appartenant à une même personne physique ou morale, possédant tous les éléments nécessaires à son fonctionnement autonome et différencié".*

RECOMMANDATION

La Commission recommande que le terme "même endroit" utilisé à l'article 19 de la Charte, soit défini de la façon suivante:

> *"Ensemble des installations ou groupes d'installations, appartenant à une même personne physique ou morale, possédant tous les éléments nécessaires à son fonctionnement autonome et différencié".*