



**Assurer l'avancement du droit des femmes à l'égalité par
le renforcement des droits économiques, sociaux et culturels dans la
Charte des droits et libertés de la personne du Québec**

Mémoire de la *Ligue des droits et libertés*

Présenté à

La Commission des affaires sociales

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

1^{er} février 2008

Table des matières

1. Présentation de la Ligue des droits et libertés	1
2. Remarques préliminaires	2
3. Le projet de loi 63 : une réponse politique et partielle	2
4. Le droit des femmes à l'égalité	3
5. La hiérarchisation des droits est contraire aux principes d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de la personne	4
6. Le droit des femmes à l'égalité passe par le renforcement des droits économiques, sociaux et culturels	6
7. L'actualisation de la Charte dans une perspective plus globale	8
8. Recommandations	9

1. Présentation de la Ligue des droits et libertés

Fondée en 1963, la *Ligue des droits et libertés* est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La *Ligue des droits et libertés* est affiliée à la *Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme* (FIDH).

Tout au long de son histoire, la Ligue a participé à différentes luttes contre la discrimination et les abus de pouvoir, pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son action a influencé plusieurs politiques gouvernementales et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et à la promotion des droits de la personne.

Elle a ainsi participé activement à l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et plus tard, à la création du Tribunal des droits de la personne, à la reconnaissance des droits des personnes réfugiées et immigrantes, à l'abolition de la peine de mort, à la démocratisation de l'accès à la justice, à la création du régime de l'aide juridique et à la mise en place du système de protection de la jeunesse, pour ne nommer que les contributions les plus marquantes.

Depuis sa fondation, ses actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de vulnérabilité : personnes réfugiées et immigrantes, autochtones, femmes, personnes ayant des limitations fonctionnelles, personnes assistées sociales, etc.

La *Ligue des droits et libertés* prend position, intervient auprès des instances gouvernementales ou autres, tant sur la scène nationale qu'internationale, pour dénoncer des situations de violation de droits de la personne. Elle mène des activités d'information, de formation, de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société.

Le membership de la *Ligue des droits et libertés* se compose de membres individuels et collectifs (syndicats, organismes communautaires). Le Ligue favorise la participation active de ses membres à la réalisation de son mandat.

2. Remarques préliminaires

La *Ligue des droits et libertés* déplore que ce projet de loi amendement la Charte québécoise soit piloté par la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et non pas par le ministre de la Justice, responsable au premier chef de la Charte. De plus, la Ligue s'interroge sur les raisons justifiant que l'analyse de ce projet de loi ait été confiée à la *Commission des affaires sociales* et non pas à la *Commission des institutions* qui s'est penchée à de nombreuses reprises sur les débats de fond concernant la Charte.

Finalement, la Ligue est d'avis que ce projet de loi est prématuré pour deux raisons principales. Premièrement, la sagesse aurait voulu que l'on attende les résultats des travaux de la *Commission Bouchard-Taylor* avant de faire une proposition précipitée d'amendement à la Charte. Deuxièmement, cet amendement ne répond à aucun besoin réel. L'amendement proposé ne répond à aucune demande en ce sens des groupes de femmes ou autre groupes de défense des droits. Il n'y a donc aucune urgence d'agir aussi précipitamment.

3. Le projet de loi 63 : une réponse politique et partielle

Le projet de loi 63 est une réponse politique au débat sur les accommodements raisonnables et à la recommandation du *Conseil du statut de la femme* (CSF) d'amender la Charte «*afin que soit clairement affirmé que l'égalité entre les femmes et les hommes ne peut être compromise au nom, notamment, de la liberté de religion*».¹

Le système de protection des droits de la personne au Québec, dont la Charte est la pierre angulaire, doit être actualisé dans une perspective globale et dans le respect du droit international des droits de la personne. L'État québécois a ainsi l'obligation d'agir de manière proactive afin de garantir TOUS les droits de la personne. Amender la Charte québécoise ne doit pas se faire à

la pièce, au gré de la conjoncture politique. Procéder de la sorte isole certains enjeux au détriment d'une vision globale prenant compte d'autres enjeux tout aussi majeurs, tel le rapport entre l'égalité des sexes et les droits économiques et sociaux ou encore le droit à l'égalité des autres groupes ciblés, les personnes handicapées, les personnes d'origine ethnique ou d'orientation sexuelle différentes de la majorité.

La *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* a procédé, il y a trois ans à un bilan approfondi et complet des 25 ans de la Charte québécoise et ses recommandations sont demeurées lettre morte. La Ligue et plusieurs autres intervenants impliqués ont demandé en vain qu'une suite soit donnée aux recommandations de la Commission.

4. Le droit des femmes à l'égalité

Pour la Ligue, les modifications proposées n'ajoutent rien à la protection du droit des femmes à l'égalité. Elles pourraient néanmoins constituer une tentative détournée de suggérer une hiérarchisation du droit à l'égalité des femmes sur la liberté de religion et d'influencer les tribunaux dans leur interprétation des limites aux accommodements en matière religieuse.

Le droit des femmes à l'égalité est déjà garanti tant dans le préambule de la Charte, «*tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi*», qu'à l'article 10 qui consacre le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur le sexe. Le droit à l'égalité n'est pas un droit abstrait ou autonome car ce que la Charte garantit, c'est le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des autres droits et libertés de la Charte. Donc, en vertu de l'article 10, les femmes jouissent, au même titre que les hommes, du droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice de leur liberté de religion et dans leur droit à la non-discrimination au travail, dans l'accès aux services publics, dans le logement et autres.

En ce sens, l'ajout d'un aliéna dans le préambule de même que l'ajout de l'article 49.2 à l'effet que «*les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes*» est redondant et ne bonifie en rien le droit des femmes à l'égalité. À toutes fins

¹ Conseil du statut de la femme, *Avis. Droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et liberté religieuse*, septembre 2007 à la page 110.

pratiques, cette disposition n'aura aucun effet utile sur le quotidien des citoyens et des citoyennes du Québec en ce qui concerne l'affirmation effective de leur droit à l'égalité.

Si la volonté est de rajouter une clause pour guider les tribunaux dans leur interprétation de ce qui constitue un accommodement raisonnable en matière religieuse, deux remarques s'imposent. Cet amendement, par l'ajout de l'article 49.2, n'est pas clairement présenté comme une clause interprétative étant placé entre les articles sur le droit au recours (articles 49 et 49 »1) et les articles 50 et 51 qui sont de véritables clauses interprétatives.

De plus, l'amendement proposé qui est la réplique de l'article 28 de la Charte canadienne n'aura pas plus d'effet que ce dernier à moins que certains ne pensent, comme cela a été le cas pour l'article 28, que cette disposition consacre la suprématie au droit à l'égalité sur les autres droits garantis dans la Charte. Il faut rappeler que l'article 28 n'a jamais, à part une exception qui n'est plus pertinente, eu d'effet déterminant, devant les tribunaux, sur la garantie d'égalité entre les hommes et les femmes.

Si les amendements n'ajoutent rien à ce qui existe déjà et si l'on présume que le législateur ne parle pas pour rien dire, doit-on alors conclure que l'intention véritable derrière le projet est de suggérer une hiérarchisation du droit à l'égalité sur la liberté de religion tel que le proposait le CSF, proposition qui, rappelons-le n'a pas reçu un appui clair de la population québécoise.

5. La hiérarchisation des droits est contraire aux principes d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de la personne

La liberté de religion des hommes et des femmes doit, selon l'article 9.1 de la Charte, s'exercer dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. Une des principales valeurs démocratiques du Québec est certes l'égalité des sexes. Nul besoin de le répéter.

Comme l'a dit la Cour suprême du Canada, lorsque deux droits ou lorsque les droits d'un même individu sont en conflit, il faut se garder d'adopter une conception hiérarchique qui donne préséance à certains droits au détriment d'autres mais il faut rechercher un équilibre qui respecte

pleinement l'importance des deux catégories de droits. (*Dagenais c. Société Radio Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, 877).

Mise à part une décision isolée concernant le droit de prendre le nom de son mari pour des motifs religieux, décision qu'il aurait été opportun de porter en appel, les tribunaux ont toujours accordé une grande importance à cette valeur d'égalité dans l'exercice d'équilibrer les droits.

La décision récente du *Tribunal des droits de la personne* dans l'affaire de la sexualisation des postes à l'Hôpital juif² constitue un cas exemplaire de cet exercice d'équilibre auquel les tribunaux doivent se livrer. Le résultat nuancé est respectueux de tous les droits en cause, à savoir d'une part le respect du choix des bénéficiaires de recevoir des soins corporels par une personne de même sexe, peu importe que ce choix soit fondé sur des motifs religieux, culturels ou autres, leur droit à la dignité et à la vie privée, et, d'autre part, le droit à l'égalité en emploi des préposées aux bénéficiaires. Pour arriver à ce résultat, le Tribunal n'a pas eu besoin de recourir à une hiérarchisation des droits ni à une clause interprétative quelconque.

Aussi, dans le cas où l'on consacrerait la hiérarchisation du droit des femmes à l'égalité sur la liberté de religion, ne faut-il pas en considérer l'effet sur la pleine autonomie de celles-ci dans l'exercice de leur liberté de religion? Le projet de loi comporterait alors le fâcheux travers de ne pas reconnaître que souvent, les femmes sont en «dialogue avec elles-mêmes», étant à la fois détentrices du droit à l'égalité et de la protection de leur liberté de religion. Le PL 63 insinue-t-il que, par interprétation, la loi déterminera ce qu'elles devront alors privilégier entre leurs convictions religieuses et leur droit à l'égalité? On présumerait alors que, dans tous les cas, leur croyance religieuse n'est pas véritablement la leur mais que c'est une croyance imposée par un tiers. Il s'agit d'une attitude paternaliste qui restreint le libre arbitre des principales intéressées et qui est dénoncée depuis des décennies par les groupes de femmes tant québécoises qu'immigrantes.

Enfin, si l'atteinte au droit à l'égalité se traduit par une atteinte à la dignité humaine, il est difficile de concevoir que l'atteinte au droit des femmes à l'égalité doit avoir un statut privilégié

² *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis*, 2007 QCTDP 29.

par rapport aux autres groupes vulnérables : les femmes ne sont pas les seules vulnérables par rapport au potentiel de violations des droits.

Toute forme de hiérarchisation des droits va à l'encontre des principes fondamentaux, sur la scène nationale et internationale, d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de la personne. Tel que le prévoit la *Déclaration de Vienne* de 1993 :

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.

L'indivisibilité et l'interdépendance des droits sont des concepts qui ont fortement influencé l'évolution des instruments de protection des droits de la personne. Ces concepts sont à la base de la recherche de l'égalité réelle que l'on oppose généralement à l'égalité formelle et c'est cette dernière que nous propose le PL 63. La recherche de l'égalité réelle suppose une analyse contextuelle de la situation tenant en compte l'ensemble des droits protégés. La recherche de l'égalité doit se faire dans le respect des droits de tous et toutes et dans le respect de tous les droits.

6. Le droit des femmes à l'égalité passe par le renforcement des droits économiques, sociaux et culturels

Les Québécoises ne sont pas des entités abstraites et désincarnées. Faut-il encore une fois rappeler qu'elles sont les plus pauvres sur le plan économique ? Moins bien représentées sur le plan politique ? les principales victimes de multiples formes de violence ? Faut-il aussi encore préciser que leur sort est intimement lié à leur appartenance à une communauté immigrante ou racisée ? Contrairement à ce qui est trop souvent véhiculé, la préoccupation quotidienne de ces Québécoises ne consiste pas à rechercher des accommodements de nature religieuse.

Comprendre le droit des femmes à l'égalité dans la perspective d'une interdépendance des droits permet de le renforcer. Là où le bât blesse pour de trop nombreuses femmes, c'est qu'elles ne peuvent exercer en toute égalité leurs droits économiques, sociaux et culturels. Sans la mise en œuvre de ces droits, le droit à l'égalité est désincarné, vidé d'une partie de son sens, ramené à sa

dimension formelle. Ce qui importe pour les femmes, c'est l'exercice en toute égalité de leur droit à un revenu décent, leur droit à la santé, à la sûreté, à la liberté...

Plutôt que d'introduire une disposition qui n'ajoute rien de substantif au droit des femmes à l'égalité qui, au pire, suggère la suprématie de ce droit sur les autres droits, il faut revendiquer des modifications à la Charte qui auront une incidence réelle sur les conditions économiques et sociales qui font obstacle à la réalisation de ce droit : il faut accorder à tous les droits économiques, sociaux et culturels une portée juridique équivalente aux autres droits et libertés.

Actuellement, l'article 52 de la Charte impose au législateur de ne pas déroger aux articles 1 à 38. Ainsi, sauf s'il y a discrimination, même si certains droits économiques et sociaux sont énoncés dans la Charte aux articles 39 à 48, l'article 52 ne permet pas formellement à une personne de contester une loi qui porterait atteinte à la réalisation de l'un ou l'autre de ces droits : droit à l'éducation, droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, etc. Alors que si le législateur adopte une loi portant atteinte à la liberté d'expression ou à des droits judiciaires tels que ceux prévus aux articles 23 à 38, il y a ouverture à des recours judiciaires.

C'est donc dire que, sur le plan du droit interne, le Québec ne s'est pas encore engagé à reconnaître expressément les droits économiques, sociaux et culturels, à les protéger, à en assurer la réalisation de même qu'à garantir un droit à la réparation pour les personnes dont ces droits ont été violés.

Rappelons à ce propos que la *Commission des droits de la personne et de la jeunesse* en a fait l'une de ses principales recommandations dans son Bilan des 25 ans de la Charte, réalisé en 2003. Elle invitait ainsi notre gouvernement à donner suite à ses engagements internationaux à l'égard du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, auquel il a accepté d'être lié en 1976. La Commission rappelait aussi au Québec la nécessité de se conformer aux recommandations pressantes qui lui ont été faites par le *Comité des droits économiques, culturels et sociaux des Nations Unies* lors de l'examen par cet organisme de l'évolution de ces droits au Canada et dans les provinces, en 1993³ et 1998⁴. Avec encore plus d'insistance, le même

³ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada, E/C.12/1993/5. 3 juin 1993*

organisme a réitéré cette recommandation en 2006⁵ en précisant entre autres, que le Canada et les provinces devaient prendre immédiatement des mesures, notamment législatives, en vue de créer et d'offrir des recours utiles pour faire reconnaître tous les droits énoncés dans le Pacte.

7. L'actualisation de la Charte dans une perspective plus globale

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le système de protection des droits de la personne au Québec, dont la Charte constitue le fondement, doit être actualisé dans une perspective globale et dans le respect du droit international des droits de la personne.

En ce sens, le Bilan de la Commission faisait une série de recommandations invitant à un exercice d'ensemble qualitativement bien différent de celui auquel nous sommes actuellement conviés. En plus de recommander que la règle de préséance prévue à l'article 52 s'étende aux droits économiques, sociaux et culturels, la Commission recommandait l'ajout de certains de ces droits qui n'y sont pas encore énoncés dont le droit à la santé, au logement, à des conditions de travail qui respectent la dignité et l'intégrité de la personne, le droit à l'éducation, etc.

La Commission recommandait également de rétablir le recours personnel du plaignant auprès du *Tribunal des droits de la personne* lorsque la Commission a cessé d'agir en sa faveur. Elle formulait également d'autres recommandations visant à rétablir la juridiction du Tribunal que le Procureur général du Québec a par ailleurs lui-même fortement contribué à réduire.

L'ensemble de ces recommandations ainsi que celles du *Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies* doivent servir de base à une réévaluation de l'ensemble de notre régime de protection des droits de la personne au Québec. Le Québec doit, en cette année du 60^e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, s'engager à ce que notre régime reconnaisse l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de la personne et assure la mise en place des conditions nécessaires à leur exercice.

⁴ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada, E/C.12/1/Add.31.10 décembre 1998*

8. Recommandations

La Ligue des droits et libertés recommande :

- de ne pas procéder à la modification partielle, prématurée et conjoncturelle de la Charte, tel que le fait actuellement le gouvernement avec le projet de loi 63
- de procéder devant la *Commission des institutions* à la réévaluation de la Charte sur la base du Bilan de la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, notamment la reconnaissance de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de la personne, le renforcement des droits économiques, sociaux et culturels et la reconnaissance des engagements du Québec en regard des instruments internationaux des droits de la personne (*Charte internationale des droits de l'Homme, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, etc.*)

⁵ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada, E/C.12/1/CAN/CO/4, 5 mai 2006.*