

Mémoire - Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.
Novembre 1990.

Date de publication : 1990-11-01

Auteur : Conseil du statut de la femme

vis du
Conseil du statut
de la femme

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION SUR
L'AVENIR POLITIQUE ET
CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC**

Novembre 1990

Qué
A11S7
A8
30
1990
QCSF



Gouvernement du Québec
Conseil du statut
de la femme

226532

Qué
A1157
A8
30
1990
QCSF

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION SUR
L'AVENIR POLITIQUE ET
CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC**

Novembre 1990

Ce texte a été adopté par le Conseil du statut de la femme le 31 octobre 1990.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME	i
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : LES INCIDENCES SUR LES FEMMES DU CHEVAUCHEMENT DES COMPÉTENCES ET DES INTERVENTIONS DES GOUVERNEMENTS	3
1.1 ÉTAT DE LA SITUATION	3
1.1.1 Le travail	3
1.1.2 Le droit de la famille	7
1.1.3 La sécurité du revenu	8
1.1.4 Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral	11
1.1.5 L'avortement	13
1.1.6 L'immigration	13
1.2 POSITION ET RECOMMANDATIONS	15
CHAPITRE II : LA GARANTIE CONSTITUTIONNELLE DES DROITS DES FEMMES	19
2.1 LA CHARTE CANADIENNE	19
2.2 LA CHARTE QUÉBÉCOISE	21
2.3 QUELQUES CONSTATS	22
2.4 DEUX CONCEPTIONS DIFFÉRENTES DE L'ÉTAT	24
2.5 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	27
CHAPITRE III : LA REPRÉSENTATION DES FEMMES DANS LES INSTITUTIONS	29
3.1 UNE REPRÉSENTATION ENCORE FAIBLE	30
3.2 DE NÉCESSAIRES CHANGEMENTS STRUCTURELS	31
3.3 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	34
CONCLUSION	37

PRÉSENTATION DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

Le Conseil du statut de la femme (CSF) est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Conformément à sa loi constitutive (L.R.Q., C-59) et à la demande de la ministre responsable - en l'occurrence la ministre déléguée à la Condition féminine -, il doit donner son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut des femmes. Il lui revient également d'informer la ministre sur les problèmes et les questions qui, selon lui, nécessitent une action gouvernementale. L'organisme doit enfin communiquer à la ministre les résultats de ses constats, formuler les recommandations appropriées et s'assurer qu'on y donne suite.

Le Conseil peut aussi, lorsqu'il le juge utile ou nécessaire et avec l'approbation de la ministre, entreprendre des études ou faire entreprendre des recherches sur les sujets qui relèvent de son mandat.

Le Conseil est habilité à recevoir les requêtes du public et à examiner les suggestions de toute personne intéressée à la condition féminine. Il doit, en outre, fournir de l'information au public.

L'assemblée des membres

La présidence du Conseil est assumée par madame Marie Lavigne. Outre la présidente, le Conseil est composé de 10 membres nommées par le gouvernement pour quatre ans:

ii

- **quatre sur recommandation des associations féminines :**
 - **Ghislaine C. Gaumond, vice-présidente du CSF, membre des Cercles de fermières, conseillère municipale d'Upton;**
 - **Anne Saint-Onge, directrice des services sociaux montagnais pour le Conseil des Attikameks et des Montagnais;**
 - **Tassia Helen Giannakis, technicienne en assistance sociale au CLSC Parc Extension;**
 - **Esméralda Thornhill, agente de formation à la Commission des droits de la personne du Québec.**

- **deux sur recommandation des milieux universitaires :**
 - **Pierrette Dupont, professeure à la Faculté de l'éducation de l'Université de Sherbrooke;**
 - **Hélène Tremblay, vice-rectrice à l'enseignement et à la recherche à l'Université du Québec à Rimouski.**

- **deux sur recommandation des groupes socio-économiques :**
 - **Louise Abel Potvin, directrice générale de l'Office du tourisme et des congrès de Val d'Or;**
 - **Christine Marchildon, première vice-présidente aux ressources humaines à la Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest du Québec.**

- deux sur recommandation des syndicats :
 - Lucie Dagenais, conseillère syndicale au Service de formation de la Confédération des syndicats nationaux;
 - Carole Gingras-Larivière, permanente au Service de la condition féminine à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

INTRODUCTION

Depuis le mois de juin 1990, nous assistons à une volonté renouvelée de la part des Québécoises et des Québécois de redéfinir le statut politique et constitutionnel du Québec. C'est en prenant acte de cette volonté que l'Assemblée nationale a créé une commission extraordinaire ayant pour mandat d'étudier et d'analyser le statut politique et constitutionnel du Québec et de formuler, à cet égard, des recommandations. Le Conseil du statut de la femme croit que la commission doit, dans le cadre de ses travaux, prendre connaissance et tenir compte de certains impacts du régime actuel sur la situation et les droits des femmes et avoir comme objectif, entre autres, de favoriser la concrétisation d'une véritable égalité entre les hommes et les femmes dans tout nouveau statut qu'elle préconiserait pour le Québec. C'est dans cette optique et, conformément à son mandat, que le Conseil du statut de la femme soumet à la Commission ses réflexions.

Il est évident que les femmes, en tant que citoyennes, doivent être partie prenante à l'ensemble du débat visant à définir l'avenir politique et constitutionnel du Québec. C'est ainsi que le Conseil a fait connaître au gouvernement sa préoccupation quant à une juste représentation des femmes au sein de la commission. Malgré la déception qu'il éprouve face au nombre peu élevé de femmes au sein de la commission, il souhaite que les Québécoises participent activement à ce débat fondamental pour l'avenir du Québec. Il importe que des orientations et des décisions pouvant avoir des répercussions majeures sur leur avenir ne soient pas prises sans elles.

L'intérêt du Conseil à l'égard du régime constitutionnel canadien s'est manifesté de façon ponctuelle mais constante au cours des 15 dernières années dans ses avis en matière de condition féminine. Ainsi, il a recommandé, dans certains cas, au gouvernement du Québec de faire des représentations auprès du gouvernement fédéral. Dans d'autres cas, il a plutôt recommandé un réaménagement des compétences et des responsabilités en faveur du gouvernement du Québec.

Toujours en tenant compte de son mandat en matière de condition féminine, le Conseil a présenté un mémoire en 1980 lors de la commission portant sur le projet de résolution du gouvernement fédéral sur la constitution. Le Conseil est également intervenu devant le Comité mixte des Communes et du Sénat sur l'entente constitutionnelle de 1987 quant au caractère distinct de la société québécoise en regard du droit à l'égalité pour les femmes du Québec.

Les travaux de l'actuelle commission s'inscrivent dans une perspective de redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec. Le Conseil considère qu'il ne relève pas de son mandat de se prononcer sur le statut politique idéal pour le Québec. Il veut plutôt attirer l'attention de la commission sur quelques aspects fondamentaux pour les droits et le statut des Québécoises.

Le présent mémoire s'inscrit dans la lignée des positions que le Conseil a prises dans le passé. Il traite d'abord des incidences sur les femmes du chevauchement des compétences et des interventions des gouvernements. Il examine ensuite la question de la protection des droits, notamment le droit à l'égalité, dans l'éventualité d'une recommandation de la commission quant à une constitution québécoise. Enfin, il traite de la représentation des femmes au sein des institutions.

CHAPITRE PREMIER : LES INCIDENCES SUR LES FEMMES DU CHEVAUCHEMENT DES COMPÉTENCES ET DES INTERVENTIONS DES GOUVERNEMENTS

Le partage des compétences législatives entre le Parlement fédéral et l'Assemblée nationale est établi par les lois constitutionnelles de 1867 à 1982. Ce partage détermine l'autorité législative compétente pour régir un sujet donné (banques, droit criminel, éducation, hôpitaux, etc.). Le Conseil du statut de la femme a retenu certains sujets qui ont un impact spécifique sur les droits et le statut des femmes dans les secteurs du travail, du droit de la famille, de la sécurité du revenu, des dépenses fédérales reliées aux services de garde, de l'avortement et de l'immigration. En effet, ces secteurs de compétence affectent plus directement les femmes dans leur vie quotidienne et sont soumis à un chevauchement de compétences ou d'interventions des deux paliers de gouvernement. Ce premier chapitre souligne certains problèmes se posant dans chacun de ces secteurs. Puis, il expose la position et les recommandations du Conseil.

1.1 ÉTAT DE LA SITUATION

1.1.1 Le travail

Depuis quelques décennies, le profil de la main-d'oeuvre s'est radicalement modifié. De marginale qu'elle était, la présence des femmes sur le marché du travail constitue maintenant un phénomène irréversible. Si les femmes forment 43% de la main-d'oeuvre québécoise, leur situation est encore différente de celle des hommes; concentrées dans le secteur des services, celles qui travaillaient à temps plein en 1988 ne gagnaient que 65,9% du salaire des hommes.

Face à ces changements, les gouvernements ont dû développer de nouvelles interventions dont, notamment, des mesures visant l'équité en emploi et l'accès à l'égalité. Le Conseil constate que les gouvernements du Québec et du Canada ont adopté des philosophies différentes à l'égard de ces objectifs, ce qui entraîne des

inconvénients importants pour les employeurs. De plus, ce manque de cohésion nuit aux femmes collectivement dans leur recherche d'une plus grande justice sociale.

La conciliation de la maternité et du travail rémunéré demeure un défi pour les femmes. C'est dans ce secteur que le Conseil a identifié les conséquences les plus directes du partage des compétences entre les deux paliers de gouvernement. Il a particulièrement examiné la question des congés parentaux et du retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite.

Les congés parentaux

Au Québec, le droit au congé de maternité est établi, pour la plupart des travailleuses, par une loi québécoise, la Loi sur les normes du travail. Par contre, la compensation du revenu durant le congé est accordée principalement en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage adoptée par le Parlement fédéral.

Cette situation comporte diverses incohérences.

- Le remplacement du revenu pendant un congé de maternité est inférieur à celui qui provient des autres régimes québécois d'assurance sociale. En effet, le régime d'assurance-chômage, qui assure le remplacement du revenu pendant la maternité, attribue des prestations imposables égales à 60% de la rémunération brute, le maximum assurable étant de 33 280 \$ en 1990. Les régimes québécois d'assurance sociale quant à eux accordent aux victimes d'accidents du travail, de maladies professionnelles ou d'accidents routiers une prestation beaucoup plus élevée, soit 90% du gain net, le maximum assurable s'élevant à 40 000 \$ en 1990. Ainsi, il est plus avantageux d'avoir un accident de la route que d'enfanter.

Pendant plusieurs années, le programme d'assurance-chômage attribuait 15 semaines de prestations après un délai de deux semaines alors que la Loi sur les normes du travail prévoyait un congé de maternité de 18 semaines¹.

Il appert que l'assurance-chômage est non seulement un instrument mal adapté au remplacement du revenu lors de la maternité (délai de carence, couverture des seules salariées), mais également que la juridiction partagée du Québec et du gouvernement fédéral crée un système complexe, entraîne des coûts additionnels et des incohérences et empêche, jusqu'à un certain point, le Québec de se doter d'une politique cohérente et intégrée de congés parentaux, reconnaissant le remplacement de revenu tant durant le congé de maternité pour les mères que durant le congé parental pour les pères et les mères².

Le retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite

La Loi sur la santé et la sécurité du travail permet à la majorité des travailleuses d'avoir recours au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite lorsque les circonstances le nécessitent. Cependant, une partie des femmes en emploi, que nous estimons à environ 120 000 (8,5% de la main-d'oeuvre féminine), ne peuvent bénéficier de cette protection; il s'agit des employées de l'État fédéral au Québec et de celles des entreprises de juridiction fédérale.

Cette exclusion résulte du fait que les conditions et les relations du travail dans certains secteurs d'activités, dont le transport interprovincial et international, les banques et les communications³, relèvent de la compétence exclusive du Parlement

1. Au moment où ces lignes ont été écrites, la nouvelle loi fédérale d'assurance-chômage n'était pas encore en vigueur.
2. CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. Les congés parentaux au Québec: analyse de la situation actuelle, 1989, 64 p. Voir également CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. Pour une politique québécoise de congés parentaux, 1990, 28 p.
3. La majeure partie, sinon la totalité, des entreprises travaillant en communications relève du fédéral.

fédéral. Un jugement de la Cour suprême du Canada a, par ailleurs, affirmé, en 1988, que la Loi sur la santé et la sécurité du travail touchait précisément les conditions et les relations du travail, la gestion et les activités des entreprises fédérales et que, par conséquent, elle ne s'appliquait pas à ces entreprises⁴.

Faisant partie intégrante de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, le retrait préventif repose sur les mêmes principes généraux qui visent l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des personnes dans leur milieu de travail. Cette mesure découle d'un choix original du législateur québécois et constitue plus qu'une simple protection individuelle accordée aux futures mères et à leur enfant; elle vise à plus long terme une amélioration des conditions de travail pour l'ensemble de la main-d'oeuvre.

La partie du Code canadien du travail portant sur l'hygiène et la sécurité professionnelle, applicable aux entreprises de juridiction fédérale, ne contient aucune mention spécifique pour la protection de la maternité en milieu de travail et ne s'appuie pas sur les mêmes principes que la loi québécoise. Le partage des compétences a donc comme effet, dans ce cas, de créer deux catégories de travailleuses, les unes pouvant bénéficier des dispositions relatives au retrait préventif, les autres n'y ayant pas droit. Une politique québécoise de congés parentaux se heurterait également à cette dichotomie de sorte que les femmes travaillant dans des entreprises fédérales ne pourraient en bénéficier.

4. Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail) (1988) 1 R.C.S. 749.

1.1.2 Le droit de la famille

La compétence en matière de droit familial est partagée entre le Parlement fédéral et l'Assemblée nationale. Le Parlement fédéral a compétence sur le mariage et sur le divorce⁵. Au titre du mariage, il peut légiférer sur la capacité des parties en ce qui a trait, par exemple, à l'âge de celles-ci ou à leur degré de consanguinité. En vertu de sa compétence sur le divorce, le Parlement fédéral a adopté une loi établissant des règles eu égard aux motifs de divorce et aux mesures accessoires relatives à l'octroi d'une pension alimentaire et à la garde des enfants.

L'Assemblée nationale, quant à elle, a compétence pour légiférer sur la célébration du mariage⁶. Elle peut également, en vertu de sa compétence générale sur la propriété et les droits civils, légiférer sur les régimes matrimoniaux, les successions, l'adoption, les effets du mariage ainsi que sur la séparation de corps et sur ses effets quant aux aliments et à la garde des enfants.

En somme, les Québécoises se marient selon des règles de célébration du mariage provinciales. Elles se séparent selon des règles établies dans le Code civil du Québec (motifs, pension alimentaire, garde d'enfants). Elles divorcent selon des règles fédérales (motifs, pension alimentaire, garde d'enfants). Par ailleurs, en cas de séparation de corps et de divorce, des règles provinciales prévoient le partage du patrimoine familial et la possibilité de demander une prestation compensatoire.

De façon plus spécifique, le partage actuel des compétences empêche l'entrée en vigueur de certaines dispositions du Code civil du Québec concernant, entre autres, l'âge pour contracter le mariage et la possibilité pour les époux de demander le divorce sans avoir à en faire connaître la cause s'ils soumettent un projet d'accord qui règle les conséquences de leur divorce.

5. Art. 91 (26) de la Loi constitutionnelle de 1867.

6. Art. 92 (12) de la Loi constitutionnelle de 1867.

En outre, l'article 638 du Code civil du Québec prévoyant, d'une manière générale, que les pensions alimentaires sont indexées de plein droit au 1er janvier de chaque année s'applique en cas de séparation de corps mais peut-être pas, selon une certaine jurisprudence, en cas de divorce⁷. Les Québécoises qui divorcent, à l'opposé des Québécoises qui se séparent, doivent donc demander au tribunal l'indexation de la pension alimentaire.

Ce morcellement du droit familial complique inutilement la vie des citoyennes, empêche le Québec de mettre en vigueur la dernière partie de sa réforme du droit de la famille et est susceptible d'engendrer des incohérences.

1.1.3 La sécurité du revenu

Le domaine de la sécurité du revenu a une importance certaine pour les femmes du Québec dont le revenu moyen ne s'élevait, en 1988, qu'à 13 560 \$, comparativement à 24 298 \$ pour les hommes⁸. En 1990, plus de 200 000 femmes adultes, des femmes seules et des responsables de famille monoparentale principalement, recevaient des prestations d'aide sociale au Québec. Elles représentent 55% des prestataires adultes.

L'insuffisance de ressources se fait également sentir chez les femmes seules de 65 ans et plus. Ayant un taux d'activité moins élevé que celui des hommes, les femmes cotisent moins souvent qu'eux au Régime de rentes du Québec. Ainsi, en 1986, seulement 54,1% des Québécoises avaient enregistré des cotisations, contrairement à 82,6% des Québécois. Subissant les contrecoups d'une absence du marché du travail qui était encore plus marquée dans le passé, 33,6% seulement des femmes de 65 ans et plus touchaient une rente de retraite du RRQ en 1988 contre 85% des hommes. De plus, la rente de retraite moyenne attribuée aux anciennes cotisantes ne s'élevait fin 1988 qu'à 58,3% de celle versée aux retraités masculins,

7. Droit de la famille-555 (1988) R.J.Q. 2796, porté en appel.

8. Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu 1988, cat. 13-207 Ann. p. 122. Pour les personnes ayant un revenu.

résultat des gains inférieurs réalisés par les travailleuses et d'une présence moins continue en emploi. La sécurité du revenu représente donc un domaine qui concerne les femmes au premier chef.

À l'heure actuelle, les deux gouvernements interviennent dans la plupart des mesures ayant trait à la sécurité du revenu. Les lignes qui suivent rendent compte de l'examen fait par le Conseil de l'aide financière attribuée pour le soutien des enfants, de l'aide sociale et de la sécurité du revenu à la vieillesse.

L'aide financière attribuée pour le soutien des enfants

En matière d'aide financière pour le soutien des enfants, on retrouve non seulement les allocations familiales mais aussi des crédits et des réductions d'impôt, des allocations pour jeunes enfants et des allocations à la naissance attribuées par les deux niveaux de gouvernement ou par l'un ou l'autre des paliers gouvernementaux. Quoique la première grande mesure mise en place afin de venir en aide aux familles ait été le versement d'allocations familiales par le gouvernement fédéral en 1945, une constatation s'impose : ce dernier tend aujourd'hui à diminuer son aide à cause de ses problèmes budgétaires et d'une situation démographique peu alarmante au Canada. De son côté, au même moment, le Québec tente, dans le cadre de sa politique familiale, d'accroître son aide. Deux gouvernements, deux orientations. Structurellement, la présence de deux paliers de gouvernement dans ce champ entraîne la multiplication des mesures, l'accroissement des coûts et rend le système très complexe pour les citoyennes et les citoyens.

L'aide sociale

En vertu de la Loi sur la sécurité du revenu, le Québec accorde une aide de dernier recours aux personnes qui n'ont que peu ou pas de revenu. Par l'entremise de la Loi sur l'assistance publique, le gouvernement fédéral rembourse 50% des dépenses engagées par une province dans un programme de dernier recours, pourvu que ce programme satisfasse aux critères de la loi. Cette obligation restreint la marge

de manoeuvre des provinces dans la définition d'une politique adaptée aux réalités de leurs populations, les besoins pouvant varier d'une province à l'autre.

La sécurité du revenu à la vieillesse⁹

Tout un ensemble d'éléments divers, où interviennent les deux paliers de gouvernement, concourt aujourd'hui à la sécurité financière à la retraite : pension de sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, Régime de rentes du Québec, encouragement fiscal à l'épargne dans les régimes collectifs ou les régimes enregistrés d'épargne-retraite, crédit d'impôt en raison d'âge. Ces mesures ont pour but de fournir des revenus à la retraite, d'exempter de l'impôt une partie des revenus touchés à ce moment ou, encore, d'encourager durant la vie active la prévoyance sociale ou individuelle en vue de la retraite. Le grand nombre de programmes ou de mesures rendent toutefois les ajustements périlleux. À titre d'exemple, si le Québec décidait de bonifier son régime public de rentes, l'équité commanderait alors qu'il obtienne du fédéral un dédommagement financier dans la mesure où ce dernier verrait le coût de son programme de supplément de revenu garanti diminuer au Québec¹⁰. Dans ce contexte, où les deux paliers de gouvernement administrent des programmes, comment est-il possible d'édifier une véritable politique de sécurité à la retraite?

Les interventions du gouvernement fédéral dans le dossier de la sécurité du revenu se sont faites à une époque de croissance économique où la marge de manoeuvre financière du gouvernement fédéral était assez importante. La situation budgétaire actuelle du gouvernement fédéral laisse cependant présager des lendemains plus difficiles, comme le montre son désengagement dans le domaine de l'assurance-chômage. De plus, ces interventions ont des inconvénients certains :

9. La compétence sur les pensions de vieillesse est un domaine où la juridiction est partagée entre les deux paliers de gouvernement (prépondérance provinciale), art. 94A de la Loi constitutionnelle de 1867.
10. Réaction du CSF au document intitulé Agir maintenant pour demain: une politique québécoise de sécurité du revenu à la retraite, avril 1985, p. 17.

multiplication des mesures, augmentation des coûts et de la complexité, difficulté d'avoir une politique intégrée et cohérente de la sécurité du revenu.

1.1.4 Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral

On définit généralement le pouvoir fédéral de dépenser comme étant le pouvoir qu'a le Parlement fédéral de verser certaines sommes aux individus, aux organisations ou aux gouvernements, à des fins au sujet desquelles le Parlement fédéral n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer¹¹. Le gouvernement du Québec, quel que soit le parti à sa tête, a toujours eu des réserves à l'égard de l'exercice de ce pouvoir. On peut comprendre pourquoi en examinant notamment la situation qui prévaut dans le domaine des services de garde à l'enfance.

Les deux paliers de gouvernement soutiennent de deux façons les services de garde : la première, au moyen de déductions fiscales des coûts de garde encourus par les parents en emploi et la seconde, par la participation au financement du démarrage et du fonctionnement des services de garde et des parents à faible revenu les utilisant.

L'octroi par les deux niveaux de gouvernement d'une déduction fiscale de frais de garde oblige les parents à faire une double réclamation selon des critères d'attribution qui ne sont pas nécessairement les mêmes, ce qui ajoute à la complexité de la déclaration des revenus et peut amener les parents à ne pas retirer le maximum de la réduction d'impôt à laquelle ils ont droit.

Le gouvernement fédéral a joué un rôle d'initiateur dans les services de garde au moyen de son programme de création d'emploi PIL (Projets d'initiatives locales). Cependant, avec la fin de ce type de programmes, celles et ceux qui avaient mis sur

11. Cette définition se retrouve dans Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien, document de travail sur la Constitution, gouvernement du Canada, 1969, p. 5.

piéd les premières garderies communautaires se sont retournés vers Québec pour obtenir un financement. En 1974, le plan "Bacon" est mis en oeuvre, ce qui mènera à l'adoption de la Loi sur les services de garde à l'enfance en 1979.

Le gouvernement fédéral participe alors théoriquement au financement de 50% des sommes engagées par l'intermédiaire de la Loi de l'assistance publique du Canada. En réalité cependant, sa participation atteint plutôt environ 30% des dépenses effectuées, des critères de base contenus dans cette loi faisant obstacle au remboursement de certaines dépenses (financement des parents à faible revenu dont l'enfant fréquente un service de garde à but lucratif ou un service de garde scolaire, etc.).

En décembre 1987, le gouvernement fédéral rendait publique sa politique sur la garde des enfants. Bien que favorable dans l'ensemble à l'initiative du gouvernement fédéral parce qu'elle procurait de nouveaux fonds, le Québec a émis certaines réserves, en rappelant notamment que la planification et l'établissement des priorités en ce domaine relevaient de son champ exclusif de compétences et que la contribution financière du gouvernement fédéral devait être stable et prévisible. Cette politique on se la rappellera, n'a cependant pas eu de suite.

En voie de faire adopter une nouvelle politique de financement des services de garde au Québec au moment de l'abandon du projet fédéral, le Québec a dû revenir sur certains de ses engagements.

On voit donc que l'acceptation de sommes provenant du gouvernement fédéral comporte des contraintes qui peuvent signifier une intrusion du gouvernement fédéral dans un champ de compétence provinciale. Le Québec n'est pas non plus à l'abri d'un désengagement ultérieur du gouvernement fédéral, ce qui pourrait, à un moment donné, remettre en cause la continuité des services. Le gouvernement fédéral se préoccupant d'instaurer une politique nationale, il n'est pas sûr non plus que l'argent est affecté selon les orientations privilégiées au Québec (par exemple, le gouvernement fédéral désire consacrer une partie des nouvelles ressources à l'aide

fiscale). Enfin, étant donné la grandeur du pays et la diversité des situations, il est vraisemblablement plus difficile aux parents québécois de faire primer leurs priorités sur le plan canadien que sur le plan québécois.

1.1.5 L'avortement

Le Québec assure depuis plusieurs années une accessibilité aux services d'avortement par l'instauration des cliniques de planification familiale et par le remboursement des frais reliés à cette intervention par la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Cette accessibilité résulte d'une acceptation sociale de l'interruption de la grossesse en tant qu'acte médical, respectueux du choix des femmes et de leur intégrité physique.

Ne possédant pas de compétence pour encadrer la pratique médicale de l'interruption de la grossesse, le gouvernement fédéral légifère sur l'avortement dans le Code criminel. Ce faisant, il effectue, d'une certaine façon un détournement de compétence en transformant un acte médical en crime, l'avortement étant une question qui aurait dû, selon le CSF, être traitée dans une perspective de soins de la santé et relever de la responsabilité des provinces. Cette intervention législative constitue un net recul pour les femmes par rapport aux principes fondamentaux de leur autonomie reproductive et de leur intégrité physique et risque d'avoir des impacts sur l'accessibilité aux services dans le réseau québécois de la santé.

1.1.6 L'immigration

L'immigration est un secteur de compétence partagée entre les deux paliers de gouvernement (prépondérance fédérale) pour lequel le gouvernement du Québec a fait, depuis plusieurs années, des demandes de modifications constitutionnelles. Il va sans dire que ce domaine est d'une importance considérable pour le Québec, compte tenu de sa situation démographique et du caractère distinct, notamment francophone, de la société québécoise. Le Conseil a examiné de façon particulière l'accès à la formation linguistique pour les immigrantes.

En vertu de la Loi sur le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, le gouvernement du Québec doit prendre les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec acquièrent, dès leur arrivée ou même avant qu'elles ne quittent leur pays d'origine, la connaissance de la langue française.

Les immigrantes doivent parler le français pour sortir des ghettos d'emplois, pour rompre l'isolement et pour s'intégrer à la société québécoise. En 1986, selon les données fournies par le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, 90 645 femmes de 15 ans et plus, nées à l'extérieur du Canada et résidant en permanence sur le territoire québécois, n'étaient pas en mesure de tenir une conversation en français. Presque 68% des femmes arrivées en 1987 (soit 6 553 femmes) et 69,6% de celles entrées en 1988 (soit 6 793 femmes) étaient dans le même cas.

D'une manière générale, la formation linguistique fait l'objet de l'intervention des deux gouvernements et s'effectue au moyen de nombreux programmes, à temps partiel ou à temps plein. Les conditions d'admissibilité et les allocations varient selon le statut des immigrantes et selon l'intention déclarée d'intégrer le marché du travail. En 1988-1989, au total 2 898 femmes sur les 6 793 qui ne parlaient pas le français lors de leur arrivée en 1988 ont suivi des cours de français, soit une proportion de 42,6%.

Compte tenu de l'importance encore prédominante de la famille comme lieu de socialisation des enfants, l'accès restreint à la formation linguistique pour les femmes immigrantes élevant des enfants et ne se destinant pas au marché du travail représente une barrière structurelle non négligeable à leur intégration dans la société québécoise et retarde celle de leurs enfants. Par ailleurs, on peut penser que beaucoup d'aspirantes immigrantes ignorent que deux revenus sont généralement nécessaires pour faire vivre une famille au Québec de sorte qu'elles ne déclarent pas

se destiner au marché du travail¹². Même si elles n'aspirent pas à leur arrivée à travailler à l'extérieur du foyer, bon nombre d'immigrantes devront vraisemblablement s'intégrer au marché du travail sans avoir eu la possibilité de bénéficier des cours de français à l'intention des travailleuses et des travailleurs.

Enfin, plusieurs travailleuses immigrantes n'ayant pas au préalable bénéficié de cours de français sont déjà sur le marché du travail et sont confrontées à la double journée de travail, ce qui limite encore plus leur accès aux cours de français. Une politique d'intégration des immigrantes devrait tenir compte de la situation particulière des femmes et du rôle déterminant qu'elles jouent dans l'intégration des membres de leur famille à la société québécoise.

1.2 POSITION ET RECOMMANDATIONS

Les actions des divers gouvernements ont eu certes des impacts positifs en matière de condition féminine. Cependant, il faut se rendre compte que l'intervention de deux gouvernements dans les mêmes secteurs présente des inconvénients importants : dédoublement des services avec les coûts qui y sont inhérents, complexité des programmes, manque d'harmonie entre des politiques fédérales et provinciales, difficulté de concevoir des politiques adaptées à la situation québécoise. Dans un contexte de réduction du déficit et de rationalisation des dépenses, le Conseil croit qu'il vaudrait mieux réduire les coûts inhérents à des interventions concurrentes plutôt que de diminuer les services aux citoyennes et aux citoyens.

12. Selon une étude du Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec, on constate un glissement entre les intentions de travail exprimées par les femmes sur leurs formulaires et leur participation effective au marché du travail. Les chiffres réels sur la participation des femmes représentent le double de ce qu'on obtient à partir des dossiers d'immigration, qui sont artificiellement bas quant aux intentions de travail des femmes. La femme parrainée de la catégorie de la famille. Étude documentaire sur les aspects historiques et juridiques du parrainage au Canada, au Québec, et son équivalent dans certains pays occidentaux, mai 1988, p. 60.

Le Conseil fait, après cette analyse de la situation, les mêmes constats qu'il a d'ailleurs déjà présentés en 1980 devant la Commission permanente du Conseil et de la Constitution et qui s'avèrent, à son avis, toujours justes.

Déjà, lors de la présentation de la politique d'ensemble en 1978, le CSF a indiqué que c'est à partir d'une approche globale de la situation des femmes qu'il était possible d'envisager des solutions à leurs problèmes. Le développement et la mise en application d'une politique globale suppose cependant qu'un niveau de gouvernement possède les instruments lui permettant de mettre en pratique les orientations qu'il souhaite et de légiférer sans carcan externe ni chevauchements de compétence avec d'autres paliers de gouvernement.

En premier lieu, il ne fait aucun doute que la société québécoise est distincte et que la condition féminine est vécue au Québec dans un contexte différent de celui du reste du Canada. Les priorités sociales diffèrent, l'état d'avancement de la réflexion n'est pas le même que dans les autres provinces et les conditions sociales n'y sont pas identiques. La culture spécifique du Québec exige que la solution aux problèmes particuliers posés par la condition féminine soit élaborée en fonction de la société québécoise.

En second lieu, les gouvernements des provinces, décentralisés par rapport au gouvernement fédéral, sont par définition plus sensibles aux besoins locaux des citoyennes et des citoyens; ils sont donc mieux en mesure de concevoir leurs politiques en tenant compte d'impératifs sociaux propres. Plus l'effet d'une politique se veut global, comme c'est le cas ici, plus cette politique doit être élaborée par et en fonction des personnes qu'elle vise.

Troisièmement, la présence de deux gouvernements dans un même champ entrave les relations de l'État avec les citoyennes et les citoyens. En effet, pour obtenir des réformes, il faut convaincre deux administrations d'agir dans le même sens. Un partage des responsabilités est également susceptible d'entraîner une "déresponsabilisation" de chacun.

Or les demandes et les revendications des Québécoises pour une politique cohérente visant l'amélioration de la situation des femmes touchent différents aspects de la vie quotidienne des individus qui relèvent traditionnellement de la compétence législative des provinces (droit de la famille, travail, santé, services de garde, formation professionnelle, éducation, etc.). Le Conseil croit que les situations entraînant le chevauchement des interventions de deux paliers de gouvernement devraient être éliminées. La nécessité d'intégration des différents aspects d'une politique de la condition féminine l'incite donc à favoriser une présence exclusive du gouvernement du Québec dans ces secteurs. En conséquence, le Conseil du statut de la femme recommande :

- que le gouvernement du Québec soit le maître d'oeuvre de la politique de congés parentaux s'appliquant aux femmes et aux hommes du Québec, quel que soit leur secteur d'activités, dans le but d'établir une politique cohérente qui reflète ses propres objectifs et qui tienne compte des besoins de sa population;
- que les travailleuses québécoises, quel que soit leur secteur d'activités, aient la même protection de leur santé et de leur sécurité en milieu de travail et qu'elles soient ainsi admissibles au retrait préventif lorsque les circonstances le nécessitent;
- que la compétence législative sur le mariage et le divorce relève du Québec;
- que le Québec se dote de tous les instruments nécessaires à l'élaboration d'une politique de sécurité du revenu cohérente, adaptée aux besoins de sa population, s'articulant autour d'une politique de plein emploi et visant à garantir un minimum de revenu acceptable et à favoriser l'autonomie financière;

- que les politiques en matière de services de garde à l'enfance soient définies entièrement par le gouvernement du Québec en fonction des besoins des femmes et des familles québécoises;
- que le gouvernement du Québec s'assure que les Québécoises conservent leur droit à l'autonomie reproductive et à leur intégrité physique et qu'il continue d'assurer l'accessibilité aux services d'interruption de la grossesse dans le cadre des services de santé;
- que les femmes immigrantes aient accès à la formation linguistique et aux allocations et aux frais de garde qui y sont reliés, qu'elles soient parrainées ou non, qu'elles déclarent ou non se destiner au marché du travail et que des mesures de formation linguistique en emploi soient développées;
- que toute modification importante au statut du Québec n'entraîne pas un recul pour les femmes tant sur le plan de leurs droits que sur celui des mesures et des programmes dont elles bénéficient actuellement.

CHAPITRE II : LA GARANTIE CONSTITUTIONNELLE DES DROITS DES FEMMES

Une réflexion sur l'avenir constitutionnel du Québec amène aussi le CSF à s'interroger sur les garanties constitutionnelles nécessaires pour assurer la protection des droits des femmes du Québec. La Charte canadienne des droits et libertés a été enchâssée dans la Constitution canadienne en 1982 et parmi les droits protégés, se trouve le droit à l'égalité¹³. L'inclusion et la formulation de ces dispositions sont dues, en grande partie, à une mobilisation sans précédent des mouvements féministes au Canada. Par ailleurs, depuis 1975, le Québec possède sa propre charte. Celle-ci a été modifiée depuis lors et son interprétation a été précisée au gré de divers jugements. À ce jour, quel est l'impact de l'avènement du droit à l'égalité de la Charte canadienne? Quels constats pouvons-nous tirer de l'existence et de l'utilisation de ces chartes pour concrétiser l'égalité des femmes? Quelles sont les garanties constitutionnelles qui sont importantes pour sauvegarder l'égalité des Québécoises, peu importe le statut que le Québec choisira de se donner?

Voilà des questions complexes qui nécessiteraient des études et des réflexions beaucoup plus approfondies que celles que le Conseil a pu mener pour cette commission. De plus, l'interprétation des chartes est encore en constante évolution, ce qui rend aléatoire toute conclusion définitive à leur sujet. Néanmoins, certains constats peuvent être faits et des leçons tirées des expériences vécues au cours des dernières années.

2.1 LA CHARTE CANADIENNE

L'introduction de la Charte canadienne dans la Constitution a eu pour effet d'ériger les droits fondamentaux de la personne au sommet de la hiérarchie juridique. La Charte jouit à ce titre d'une autorité qui s'impose à toutes les lois canadiennes, qu'elles soient provinciales ou fédérales. Par contre, elle ne s'applique pas aux litiges de nature privée. La Charte canadienne ne prévoit pas de mécanisme administratif

13. Loi constitutionnelle de 1982, articles 15 et 28. L'article 15 est entré en vigueur le 17 avril 1985.

susceptible de favoriser sa mise en oeuvre : elle ne peut être invoquée qu'à travers une action en justice. De plus, la Charte a un caractère de permanence : elle ne peut être modifiée pour l'essentiel qu'avec l'accord du Parlement fédéral et des assemblées législatives des deux tiers des provinces dont la population représente au moins 50% de la population canadienne.

Pendant les premières années d'application de la Charte canadienne des droits et libertés, les débats judiciaires entourant le droit à l'égalité ont produit des résultats mitigés. Une étude¹⁴ du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, publiée en 1989, recense les jugements portant sur l'article 15 depuis son entrée en vigueur le 17 avril 1985. De façon surprenante, la plupart des 591 causes entendues ne concernent pas des groupes minoritaires ou discriminés mais des affaires commerciales ou criminelles comme la conduite en état d'ébriété, la réglementation des droits d'atterrissage ou les contenants de boissons gazeuses. De tous ces jugements, 44 portent effectivement sur l'égalité des sexes. Mais trois fois sur quatre, c'est un homme qui invoque la discrimination sexuelle, parfois pour attaquer avec succès des lois ou des programmes conçus pour améliorer la situation des femmes, telles des prestations d'aide sociale pour mères célibataires dans une loi de la Nouvelle-Écosse ou des protections accordées aux victimes d'agressions sexuelles dans le Code criminel.

Au-delà de ce portrait statistique décevant, la notion même d'égalité retenue dans les premiers jugements pose problème, selon les auteures de l'étude. Ces litiges ont continué en effet à proposer une conception étroite et formelle de l'égalité qui rappelle à certains égards celle qui avait prévalu dans la Déclaration canadienne des droits. Or l'article 15 avait été justement rédigé, sous l'impulsion des groupes de femmes du Canada, pour éviter les pièges de la législation antérieure.

14. Gwen BRODSKY et Shelagh DAY. La Charte canadienne et les droits des femmes : progrès ou recul?, réalisée pour le CCCSF, Ottawa, 1989.

Des espoirs demeurent malgré ces débuts difficiles. La Cour suprême, dans son premier jugement sur l'article 15¹⁶, corrige cette tendance en se rapprochant d'un concept élargi de discrimination qui s'est notamment développé sous le régime des divers codes provinciaux ou fédéral des droits de la personne¹⁶. Dans un deuxième arrêt¹⁷, elle précise que toute distinction législative n'est pas nécessairement une atteinte au droit à l'égalité et elle reconnaît que ce sont surtout les groupes défavorisés qui souffrent de discrimination. De plus, en matière d'avortement, le jugement Morgentaler, fondé sur le droit à la sécurité plutôt que sur le droit à l'égalité, et l'affaire Daigle ont démontré que les intérêts des femmes pouvaient être pris en compte par la Cour suprême dans un cadre autre que celui de l'article 15.

2.2 LA CHARTE QUÉBÉCOISE

La Charte québécoise reconnaît aussi un droit à l'égalité par rapport à l'ensemble des droits et libertés de la personne; elle protège contre la discrimination dans certaines activités désignées par la loi. Elle vise non seulement les actions étatiques mais aussi les relations d'ordre privé. Elle offre plusieurs voies de recours, dont celles de la plainte à la Commission des droits de la personne¹⁸ et, bientôt, d'un tribunal spécialisé. Avec les modifications apportées en 1983, la Charte québécoise a maintenant prépondérance sur toute législation contraire, faute de clause de dérogation expresse. De plus, le caractère quasi constitutionnel ou la nature "très spéciale" des lois sur les droits de la personne a été reconnu par divers jugements de

15. Andrews c. Law Society of British Columbia, (1989) 1 R.C.S. 143

16. Voir Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd., (1985) 2 R.C.S. 536; Bhinder et Commission canadienne des droits de la personne c. Cie des chemins de fer nationaux, (1985) 2 R.C.S. 561; Action Travail des femmes c. Cie des chemins de fer nationaux, (1987) 1 R.C.S. 1114.

17. R.c. Turpin, (1989) 1 R.C.S. 1296.

18. Madeleine CARON. "La charte québécoise, complément indispensable de la charte constitutionnelle", dans Vos clients et la charte, Les Éditions Yvon Blais, 1988.

la Cour suprême¹⁹. Mentionnons également que la Charte québécoise comprend, à la différence de la Charte canadienne, un chapitre portant sur les droits économiques et sociaux. Même si ces droits peuvent difficilement être concrétisés par les tribunaux, ils constituent un engagement moral envers certaines valeurs de justice sociale.

À partir de certaines chartes provinciales et de la Loi canadienne sur les droits de la personne, les tribunaux ont adopté une conception de la discrimination qui inclut celle qui est non intentionnelle ou systémique et qui permet d'exiger des remèdes visant à contrer des préjudices faits aux femmes tout au moins dans le domaine de l'emploi²⁰. Cette même conception prévaut dans le cas de la Charte québécoise.

L'utilisation par les femmes de la Charte québécoise n'a pas été négligeable. De 1976 à 1987, 30% des 8500 dossiers d'enquête ouverts à la Commission l'ont été sous le motif de la discrimination basée sur le sexe. À quelques exceptions près, ces plaintes proviennent de femmes. Ces interventions ne tiennent pas compte des autres plaintes portées par les femmes sous d'autres motifs de discrimination de même que des autres actions de la Commission dans les domaines des programmes d'accès à l'égalité, de l'équité salariale, de l'éducation et de la sensibilisation aux droits²¹.

2.3 QUELQUES CONSTATS

Le bilan de la Charte canadienne en ce qui a trait aux retombées concrètes pour les femmes est jusqu'ici mince. L'expérience de ces premières années tend

19. Voir, par exemple, Winnipeg School Division No. 1 c. Craton, (1985) 2 R.C.S. 150.

20. Dans Action Travail des Femmes c. Cie des chemins de fer nationaux, (1987) 1 R.C.S. 1114, par exemple, la Cour suprême approuvait un remède de quotas fixés par le tribunal en matière d'embauche des femmes pour des emplois de col bleu au CN.

21. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, La Commission des droits de la personne du Québec et le dossier femmes, mai 1988.

plutôt à confirmer les réserves manifestées au Québec lors de son adoption²² : accès difficile sinon impossible pour la plupart des femmes²³, interprétation souvent peu adaptée du concept de l'égalité, judiciarisation des revendications des femmes aux dépens d'autres formes d'intervention. Il semble clair, en tout cas, que la Charte canadienne n'est pas encore à ce jour l'instrument de réforme socio-économique qu'avaient espéré plusieurs groupes féministes du Canada anglais.

Du côté de la Charte québécoise, les résultats concrets pour les femmes sont plus immédiats principalement parce que, comme d'autres lois sur les droits de la personne, un de ses objets principaux est de s'appliquer au domaine privé, c'est-à-dire aux situations quotidiennes et concrètes d'inégalité susceptibles de se produire le plus fréquemment. L'interprétation de la notion de discrimination y est assez favorable aux femmes et il est possible de mettre en oeuvre les droits contenus dans la Charte par un moyen administratif relativement simple.

Certes, les femmes ont eu et ont encore des critiques à formuler à l'égard de la Charte québécoise et du fonctionnement de la Commission des droits de la personne : délais dans le traitement des enquêtes, bilan négatif de l'impact de l'article 19 établissant le principe de l'équité salariale, conflit entre les rôles d'enquête et de médiation, etc. Néanmoins, la Commission a tenu compte de ces critiques et à plusieurs reprises, des correctifs ont été apportés par le législateur, notamment en 1989, par la création d'un Tribunal des droits de la personne.

Au-delà des lacunes qu'on peut observer dans chacun de ces instruments juridiques, il est indéniable que le fait d'accorder une garantie constitutionnelle aux droits et libertés de la personne, y compris le droit à l'égalité, permet de donner un caractère de permanence aux droits et de les mettre à l'abri d'ingérences gouver-

22. Voir par exemple le mémoire du CSF portant sur le projet de résolution du gouvernement fédéral concernant la Constitution, 1980.

23. Voir le chapitre 6 de l'étude précitée du CCCSF d'où il ressort que peu de femmes au Canada disposent des fonds et des ressources nécessaires pour intenter une action en vertu de la Charte. Un programme de contestation judiciaire existe mais il présente plusieurs lacunes graves.

nementales. L'enchâssement des droits leur confère un caractère solennel et symbolique, susceptible de les consacrer comme des valeurs fondamentales de notre société.

2.4 DEUX CONCEPTIONS DIFFÉRENTES DE L'ÉTAT

Chacune des chartes a sa philosophie distincte et s'inspire d'un concept différent de l'État. L'articulation du rapport de l'État aux droits a été au cœur de la discussion entourant l'Accord du lac Meech. La question du droit d'une société à exercer son rôle de protection et de promotion de son caractère distinct a été posée par rapport à celle des droits individuels. La discussion a notamment porté sur les droits des femmes par rapport au statut de société distincte, réclamé par le Québec. Des points de vue différents se sont alors exprimés sur la question.

La plupart des groupes féministes du Canada anglais se sont fortement opposés à certains aspects de l'accord, croyant que la clause de société distincte constituait un danger pour les droits des femmes à l'égalité. Par contre, les femmes du Québec, comme l'exprimait l'une de leurs porte-parole, la Fédération des femmes du Québec, n'y ont vu aucun risque explicite ou potentiel. Les mémoires devant le Comité mixte spécial sur l'Accord constitutionnel de 1987²⁴ témoignent au contraire de la confiance des Québécoises en leurs outils juridiques, en leur force sociale surtout, qu'elles estiment suffisamment grande pour contrer les éventuelles injustices d'un gouvernement québécois à leur égard dans le cadre d'une société distincte. Elles s'appuient sur les progrès accomplis en matière de condition féminine au Québec depuis vingt ans pour affirmer qu'une tradition d'égalité prend forme et fait partie des éléments qui caractérisent la société distincte²⁵; elles s'appuient également

24. Barbara ROBERTS. Beau fixe ou nuages à l'horizon? L'Accord du lac Meech jugé par les féministes du Québec et du Canada, dans la série Perspectives féministes de l'ICREF, 1989.

25. CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. Mémoire du CSF présenté au Comité mixte des Communes et du Sénat sur l'entente constitutionnelle de 1987, p.5.

sur l'ensemble des outils juridiques et des programmes dont s'est doté l'État québécois en vue de la concrétisation de l'égalité.

Les femmes autochtones québécoises ont aussi pris part à ce débat et s'y placent de façon quelque peu différente. L'Association des femmes autochtones du Québec a affirmé alors ne pas craindre de menace à leurs droits de femmes dans le contexte provincial québécois. En revanche, en tant qu'Autochtones, elles ont des aspirations collectives qu'elles partagent avec les Autochtones du reste du Canada.

De façon générale, dans la foulée de la polarisation du débat constitutionnel, on n'a retenu de ces discussions que les divergences entre les femmes au Canada. Bien que ces divergences existent, il apparaît important de faire ressortir un constat majeur : qu'il s'agisse des Québécoises, des femmes autochtones ou des femmes des autres provinces, le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes est vu comme un droit fondamental. Les divergences des points de vue ne relèvent pas d'une vision différente quant à la place relative de cette égalité, car quelle que soit la position politique exprimée, il existe un consensus à l'égard de la nécessité de garantir la non-discrimination sur la base du sexe et l'affirmation de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les divergences portent sur les instruments ou les institutions aptes dans une société à garantir cette égalité le plus efficacement possible en fonction des réalités historiques, sociales et culturelles dans lesquelles les femmes vivent.

Ainsi, lors des débats, la différence entre les Québécoises et les femmes des autres provinces porte sur leur rapport avec l'État. Pour ces dernières, l'État provincial est souvent celui dont il faut se méfier²⁶. Elles s'adressent plus volontiers à l'État fédéral et utilisent des stratégies nationales, comme la Charte. Pour les Québécoises, le gouvernement qui les concerne est d'abord celui du Québec, et c'est en même temps celui sur lequel elles agissent le plus et dont elles attendent le plus. Elles accordent beaucoup de poids aux actions positives de leur gouvernement pour améliorer leurs droits sociaux et économiques. Comme le soulignait Barbara Roberts

26. Infra note 24, p.26

dans son analyse sur les positions des groupes féministes du Québec et du Canada sur l'Accord du lac Meech : "On pourrait dire qu'elles regardent le même lac depuis des rives opposées, interprétant ce qu'elles voient à la lumière de la situation dans laquelle elles évoluent."

2.5 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quelle que soit l'issue des travaux de la commission sur l'éventualité de la rédaction d'une charte, le CSF considère que le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes est fondamental et qu'il doit faire partie des garanties de base. De plus, en ce qui concerne les femmes autochtones, quelle que soit l'issue de leurs revendications collectives, le Conseil croit qu'il est important de leur assurer, si elles le désirent, les mêmes garanties constitutionnelles à l'égalité et à la non-discrimination sur la base du sexe.

Enfin, le Conseil réaffirme que les droits des femmes ne peuvent se résumer à des clauses constitutionnelles, quelles qu'elles soient. L'affirmation abstraite, dans un instrument juridique, du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes n'est tout au plus qu'un filet de sécurité. Une réflexion critique²⁷ s'est d'ailleurs amorcée au Canada anglais sur cette question et l'on commence à relativiser l'utilité d'une charte pour l'obtention de droits concrets pour les femmes. La même constatation se fait au Québec où, par exemple, le principe de l'égalité salariale pour un travail équivalent établi dans la Charte paraît insuffisant pour assurer une réelle égalité salariale entre les hommes et les femmes. En fait, ces expériences démontrent bien le rôle irremplaçable de l'État qui ne peut se délester totalement de ses responsabilités au profit du pouvoir judiciaire.

Pour les femmes du Québec, l'État québécois a été un interlocuteur privilégié au cours des vingt dernières années; elles ont revendiqué auprès de lui des réformes, des lois, des programmes, des politiques capables de leur assurer une place égalitaire dans la société québécoise. Pour l'avenir, elles ont besoin que l'État continue à jouer son rôle pour faire progresser leurs droits dans les multiples domaines qui les concernent, de façon concrète et efficace.

27. Voir, par exemple, Lise GOTELL, The Canadian Women's Movement, Equality Rights and the Charter, dans la série Perspectives féministes de l'ICREF, 1990.

Compte tenu de l'utilisation faite jusqu'ici des chartes québécoise et canadienne, le Conseil du statut de la femme du Québec croit que :

- même si elle reste perfectible, l'actuelle Charte québécoise des droits et libertés de la personne s'est avérée un instrument concret et utile pour assurer la protection des droits des Québécoises; il est donc hautement souhaitable qu'elle puisse continuer à s'appliquer quel que soit le statut choisi par le Québec ou qu'elle puisse inspirer une future charte constitutionnelle québécoise.

Quant à la situation des femmes autochtones, le Conseil croit que :

- quelle que soit l'issue des revendications collectives des Autochtones, les femmes de cette collectivité devraient pouvoir, si elles le désirent, jouir des mêmes garanties constitutionnelles en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes.

De plus, le Conseil du statut de la femme recommande, dans l'hypothèse de la rédaction d'une constitution québécoise :

- qu'y soient enchâssés les libertés et droits fondamentaux, notamment le droit des femmes à l'égalité, à leur sécurité et à leur intégrité;
- que l'instance chargée de formuler une éventuelle constitution québécoise soit composée à parts égales de femmes et d'hommes.

CHAPITRE III : LA REPRÉSENTATION DES FEMMES DANS LES INSTITUTIONS

Les institutions politiques ainsi que la culture qui les sous-tend ont été forgées par une élite masculine et se sont développées bien avant que les femmes n'obtiennent des droits politiques. Elles ont pris forme à des époques où les affaires dites publiques excluaient toute préoccupation touchant le bien-être des personnes; ces questions étaient réservées au domaine privé qui constituait en quelque sorte l'univers féminin. Ce clivage entre affaires privées et affaires publiques reflète également la division sexuelle du travail que l'industrialisation a accentuée.

Le champ politique s'est aujourd'hui considérablement élargi, notamment par l'avènement de l'État-providence et à cause de l'extension des droits démocratiques, entraînant dans le domaine public ce qui était considéré comme des questions strictement privées ou familiales. Dans cette foulée et concurremment à l'obtention de droits politiques, les femmes ont réussi à faire passer certaines de leurs préoccupations de la sphère privée au rang d'enjeux politiques. Aussi voient-elles avec inquiétude certains courants de pensée invitant l'État à se retirer du domaine social. Un tel retrait est incompatible avec les réalités contemporaines où l'élargissement du rôle de l'État est intrinsèquement lié aux modifications du rôle des familles et à l'effritement des solidarités privées traditionnelles.

Évidemment, les intérêts des femmes ne se limitent pas aux questions sociales; l'ensemble des affaires publiques les concerne et elles doivent participer aux décisions qui touchent la collectivité afin que la réalité des femmes se reflète dans les discours, les décisions et les politiques. Cependant, malgré la force politique qu'elles représentent, elles ont encore un faible pouvoir et demeurent très peu représentées dans les instances politiques.

3.1 UNE REPRÉSENTATION ENCORE FAIBLE

Alors que les femmes ont obtenu le droit de vote et d'éligibilité aux élections provinciales en 1940, ce n'est qu'en 1961 qu'une femme a été élue à l'Assemblée législative du Québec. Au fédéral, leur attente a été encore plus longue; habilitées à voter et à se porter candidates en 1918, des Québécoises n'ont accédé à la Chambre des communes qu'en 1972. Leur nombre a augmenté très lentement pendant les années 1970 dans ces deux assemblées. Au cours des années 1980, par contre, on remarque un progrès tant dans le nombre des élues que dans le taux de succès des candidates aux élections générales.

Toutefois, les élections générales de 1989 indiquent un ralentissement de cette croissance. S'agit-il d'un phénomène conjoncturel ou de l'effet qu'on appelle le "plafond de verre", cette barrière invisible qui apparaît dans les organisations où les femmes occupent environ 20 % des fonctions traditionnellement réservées aux hommes? Ce phénomène déjà identifié comme une résistance dans le domaine des emplois supérieurs est-il en train de se manifester en politique? Cette question nous trouble d'autant plus que cette situation se présente au moment où les femmes sont sur le point d'atteindre le seuil de la "masse critique", à savoir le nombre qui leur permettrait, en tant que groupe, de provoquer le changement.

Présentement, les femmes n'occupent que 23 sièges à l'Assemblée nationale du Québec (18,4 %) et 13 des 75 sièges alloués au Québec à la Chambre des communes (17,3 %). Au Sénat, les trois sénatrices ne forment présentement que 12 % de la représentation québécoise, malgré un nombre impressionnant de nominations au Sénat au cours des dernières années.

Plusieurs facteurs empêchent encore les femmes de prendre la place qui leur revient sur le plan politique. En effet, bien que des progrès importants aient été réalisés dans la transmission d'une socialisation exempte de stéréotypes sexistes, tant pour les garçons que pour les filles, les femmes continuent d'avoir une expérience personnelle et collective différente de celle des hommes.

Cependant, les progrès réalisés du côté de la socialisation ne se sont pas entièrement concrétisés sur le plan pratique. Si les femmes ont gagné l'espace public par leur présence sur le marché du travail et par une participation croissante à la vie politique, elles n'ont pas été proportionnellement délestées de leurs responsabilités familiales, malgré l'évolution vers un meilleur partage des tâches au sein de la famille. Ces responsabilités empêchent ou retardent l'implication dans la vie publique de plusieurs femmes qui en ont la capacité et l'intérêt. À un certain niveau, surtout pour les membres des assemblées législatives et des gouvernements, l'action politique apparaît incompatible avec une vie familiale satisfaisante.

3.2 DE NÉCESSAIRES CHANGEMENTS STRUCTURELS

À ces obstacles d'ordre culturel et social qui ne peuvent être surmontés que par une évolution des mentalités et des comportements tant des hommes que des femmes s'ajoutent des barrières structurelles. Certaines sont reliées à l'organisation et à la charge de travail à l'intérieur des institutions politiques; d'autres sont souvent associées à des questions plus mécaniques touchant notamment le mode de représentation.

Existe-t-il des mécanismes qui assureraient une représentation équitable des femmes dans les instances politiques élues? On estime généralement que le mode de scrutin peut avoir un impact sur la composition d'une assemblée. Certaines personnes mettent beaucoup d'espoir dans un mode de scrutin proportionnel; d'autres, se fondant sur la constatation d'une véritable discrimination systémique, réclament l'imposition de quotas comme mesure de redressement alors que d'autres misent plutôt sur l'adaptation du scrutin majoritaire uninominal à un tour.

Chacune des formules qui pourrait être envisagée présente des avantages et des inconvénients qu'il conviendrait d'analyser très sérieusement. Il importe par ailleurs de se rappeler qu'une modification au mode de scrutin constitue un changement politique important qui peut affecter non seulement la composition et le fonc-

tionnement des institutions, mais touche également la culture politique de la population. Le mode de scrutin n'est pas un agent de changement social; il ne peut, par conséquent, assurer une représentation équitable des femmes sans la collaboration des partis politiques et la participation accrue des femmes elles-mêmes.

Les partis politiques, par contre, constituent la voie obligatoire de l'accès aux assemblées législatives et, de plus en plus, aux conseils municipaux des villes d'une certaine importance. C'est à eux que revient la tâche de déterminer qui sera proposé au choix de l'électorat. Ils doivent assumer cette responsabilité en cherchant à assurer une représentation équitable des différentes composantes de la société par l'élimination des barrières qui pourraient nuire à certains groupes.

On a souvent attribué au conservatisme et à la prudence des partis politiques le faible nombre de candidatures féminines. Les résultats des élections tenues au cours des dix dernières années ont cependant démontré que leurs craintes ne sont plus fondées puisque les femmes obtiennent maintenant un taux de succès semblable à celui des hommes. Sachant que l'électorat ne fait plus de différence quant au sexe de la personne qui sollicite un mandat électif, les partis devraient mettre sur pied des mesures de redressement afin d'atteindre l'équilibre dans la représentation des hommes et des femmes.

Les partis politiques doivent par ailleurs examiner leurs structures, leurs pratiques et leurs habitudes de manière à identifier les obstacles susceptibles de nuire à d'éventuelles candidatures féminines. Ils découvriront possiblement la nécessité de mettre sur pied des structures d'accueil et de soutien pour accompagner dans leur démarche les femmes qui démontrent de l'intérêt et des aptitudes pour les fonctions de représentation.

Une étude récente²⁸ nous indique que, dans les deux principaux partis politiques québécois, les femmes occupent encore davantage des tâches de soutien alors que les hommes sont majoritaires dans les postes de direction et d'organisation. On y apprend aussi que les femmes remettent en cause bien plus que les hommes certains aspects du fonctionnement des partis qui les empêchent de s'impliquer autant qu'elles le souhaiteraient; elles déplorent entre autres le fait que les activités des partis se concilient difficilement avec les responsabilités familiales. Les militantes ont par ailleurs l'impression de devoir prouver davantage leur compétence que les militants avant de pouvoir occuper des postes de confiance. Les partis devraient donc revoir leur fonctionnement à tous les niveaux de leurs structures dans le but de contribuer à l'atteinte de l'égalité des femmes et des hommes sur le plan politique.

La question du financement pose sans doute un problème pour plusieurs femmes qui souhaiteraient obtenir l'investiture d'un parti politique. Plusieurs reconnaissent que cette étape est souvent plus difficile à franchir que l'élection elle-même. Les dépenses électorales sont généralement prises en charge par le parti et la Loi électorale fixe des limites aux dépenses qui peuvent être engagées. Il appartient par contre aux partis de définir eux-mêmes les règles qui doivent s'appliquer pour le choix des candidates et des candidats. Il nous semble que sur ce terrain du financement, les femmes ne partent pas sur un pied d'égalité avec les hommes, car elles ont en moyenne des revenus inférieurs et elles ont traditionnellement plus difficilement accès à des réseaux capables d'alimenter financièrement leur campagne. Plusieurs partis ont déjà fixé des limites aux dépenses qu'une personne peut faire pour obtenir l'investiture. Les partis politiques qui n'ont pas encore adopté de règles à ce sujet devraient sans tarder s'assurer que cette absence de règles relatives au financement ne constitue pas un découragement ou une entrave pour les femmes qui désirent poser leur candidature.

28. Ginette LEGAULT, Guy DESROSIERS et Évelyne TARDY. Militer dans un parti provincial : Les différences entre les femmes et les hommes au P.L.Q. et au P.Q., Montréal, Université du Québec à Montréal, Centre de recherche féministe, 1988, 196 p.

3.3 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quel que soit le statut constitutionnel qui sera retenu pour le Québec, le CSF croit qu'un redressement s'impose quant à la représentation des femmes dans les institutions politiques.

Une réflexion profonde devrait porter sur le fonctionnement des institutions politiques actuelles afin d'identifier les obstacles à une meilleure conciliation entre la vie privée et familiale, d'une part, et la vie publique, d'autre part, et les autres facteurs liés à l'organisation et au fonctionnement des institutions qui contribuent à y maintenir la sous-représentation des femmes. Le Conseil invite aussi les partis politiques à se plier au même exercice afin d'analyser leurs règles et leurs pratiques et de s'assurer qu'elles ne constituent pas une entrave à l'intégration des femmes à tous les niveaux de leurs structures. Les hommes des jeunes générations recherchent, semble-t-il, un meilleur équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle et publique, rejoignant ainsi la vision et les préoccupations des femmes à ce sujet. La réflexion suggérée ici s'impose non seulement pour améliorer la représentation des femmes au sein des instances politiques, mais aussi pour permettre l'accès à ces institutions des citoyennes et des citoyens provenant de catégories sociales plus diversifiées.

Si un éventuel réaménagement constitutionnel devait donner naissance à de nouvelles institutions, le CSF recommande:

- **que toutes les précautions soient prises à l'étape de leur élaboration pour éviter que ne se reproduisent les imperfections des institutions actuelles à l'égard des femmes.**

De même, dans l'éventualité où de nouveaux organismes dont les membres seraient nommés étaient mis sur pied, le CSF recommande :

- **que le gouvernement du Québec s'assure d'une représentation équitable des Québécoises et qu'il formule à cet égard des politiques et des mesures en vue d'y assurer une représentation équitable dans l'avenir.**

Le pouvoir judiciaire est une composante capitale de l'appareil étatique; appelée, par l'interprétation des lois, à faire évoluer le droit, la magistrature doit refléter le mieux possible les valeurs de notre société. La sous-représentation des femmes dans ce domaine constitue une lacune qui risque d'affecter la confiance du public dans le système judiciaire. C'est pourquoi le CSF recommande :

- **que le gouvernement porte une attention particulière à la nomination des juges afin que les femmes atteignent le plus rapidement possible une proportion de la magistrature qui corresponde à leur présence dans la profession juridique.**

Le gouvernement détient et exerce un pouvoir de nomination pour un certain nombre d'organismes publics. Il a à cet égard la responsabilité de s'assurer d'une représentation équitable des femmes dans les différents organismes de l'administration publique, que ce soit les conseils d'administration des sociétés d'État, les différents conseils, offices et régies ou les tribunaux administratifs. En ce sens, le CSF recommande:

- que le gouvernement exerce son pouvoir de nomination dans une optique d'égalité entre les femmes et les hommes et qu'il s'assure d'une représentation équitable des femmes dans les différents organismes qui forment l'ensemble de l'administration publique.

Le débat qui a lieu présentement sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec apparaît une occasion privilégiée pour se pencher sur la question de la place des femmes dans les institutions formant l'appareil de l'État québécois et, comme le CSF l'espère, pour trouver les voies qui permettront aux femmes de rompre, une fois pour toutes, avec leur sous-représentation historique dans ces institutions.

Considérant l'attachement que le Québec a déjà témoigné à l'égard des valeurs démocratiques et des droits et libertés de la personne, ce qui implique une adhésion à l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes, le Conseil croit que la commission doit confirmer cet engagement du Québec vis-à-vis une société égalitaire. Ainsi, le Conseil recommande:

- que tout projet de redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec contienne une disposition à caractère déclaratoire qui refléterait l'objectif de représentation équitable des femmes dans les institutions de l'État.

CONCLUSION

Le débat sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, et plus particulièrement les travaux de cette commission, offrent une occasion privilégiée pour poursuivre une réflexion en profondeur sur les voies que le Québec entend adopter sur les plans politique, économique et social et d'adapter nos institutions et nos choix collectifs à la réalité contemporaine.

L'orientation de la société québécoise concerne au même titre toutes les citoyennes et tous les citoyens. Conformément à son mandat, il est apparu important au CSF d'intervenir dans ce débat afin d'attirer l'attention sur les questions qui touchent plus spécifiquement les femmes. Plus précisément, il a examiné en quoi certains aspects de l'organisation constitutionnelle actuelle pouvaient avoir des impacts sur les droits des femmes et sur l'atteinte de l'égalité et de la justice et il a fait les suggestions qui lui apparaissent appropriées.

Ainsi, le partage des compétences entre deux paliers de gouvernement entraîne des conséquences sur les droits des femmes et sur un certain nombre de politiques ou de programmes qui les concernent plus particulièrement. Le CSF estime qu'une approche globale doit présider à la recherche de solutions adaptées à la situation des Québécoises et aux différents problèmes liés aux inégalités qui caractérisent encore notre société. Cette nécessaire intégration des différents aspects d'une politique de la condition féminine incite le CSF à favoriser une présence exclusive du gouvernement du Québec dans ce secteur, quel que soit le statut constitutionnel qui sera retenu.

En ce qui a trait à la protection des droits fondamentaux, le CSF réaffirme son attachement à la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Il estime par ailleurs que, dans l'hypothèse de la rédaction d'une constitution québécoise, les libertés et les droits fondamentaux, comme l'égalité, la sécurité et l'intégrité, devraient y être enchâssés.

Enfin, le CSF désire attirer l'attention sur la faible représentation des femmes dans les institutions qui composent l'appareil étatique. Il invite les acteurs politiques à une réflexion approfondie sur ces institutions afin que les femmes, en toute justice, y trouvent la place qui leur revient. Compte tenu de l'attachement du Québec aux valeurs démocratiques et aux droits et libertés de la personne, il souhaite que soit officiellement énoncé dans un projet de redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec l'objectif d'une représentation équitable au sein des institutions de l'État. Il s'agit là d'une question très importante qui touche en définitive la légitimité des institutions démocratiques.

Les Pères de la Confédération ont conçu une constitution qui reflétait un compromis politique et qui prévoyait un aménagement des affaires publiques telles qu'elles étaient conçues à l'époque, ce qui excluait pratiquement le domaine social, du moins tel que nous l'entendons aujourd'hui. Les femmes n'ont participé d'aucune manière à l'élaboration de cet arrangement politique et leurs préoccupations spécifiques, reléguées au domaine privé, n'ont pas non plus été prises en compte.

Puis, entraîné par l'élargissement des droits démocratiques et motivé par la recherche de la justice sociale, l'État moderne a pris à sa charge de nouvelles responsabilités, dans le domaine social entre autres. Ces nouvelles interventions étatiques sont des facteurs qui, parmi d'autres, ont modifié depuis quelques décennies les rapports politiques au Canada. Pour cette raison, notamment, le Conseil croit qu'il est maintenant nécessaire de revoir cet aménagement constitutionnel afin que l'objectif de justice sociale soit atteint en conformité avec les valeurs et les aspirations particulières des Québécoises.

La constitution canadienne n'a pas de mères; nous le déplorons, mais nous n'y pouvons rien. Par contre, notre participation à ce débat ainsi que les interventions de nombreuses autres femmes, à titre de citoyennes engagées dans différents secteurs d'activités, nous donnent confiance qu'un Québec à statut renouvelé sera biparental.