

CHAPITRE 5

Les nouvelles orientations

Introduction

Les aspirations des femmes à ce qu'on leur témoigne une considération et un respect égaux, en matière de politique économique, ne sont pas satisfaites par le remplacement du RAPC par le TCSPS. À l'origine de cette attaque contre le filet de sécurité sociale se trouvent les hypothèses profondément sexistes selon lesquelles l'inégalité économique des femmes est naturelle, on prendra soin des femmes au sein de la famille et on peut ne pas tenir compte de la pauvreté des femmes qui ne sont pas liées à des hommes. Les femmes doivent redoubler d'efforts pour lutter en faveur de programmes et services sociaux qui soutiendront nos aspirations à l'égalité, y compris à l'autonomie économique. En outre, elles doivent résister farouchement à la prise des décisions économiques à l'extérieur du cadre des droits à l'égalité.

Face à la prise de décisions économiques qui ne tiennent pas compte des besoins et des aspirations des femmes et qui traitent la politique économique comme n'ayant aucun rapport avec leurs droits, les femmes ont besoin de se préparer en définissant de nouveau la signification de l'égalité. Nous avons besoin d'insister sur la présence de liens, non pas sur leur absence. Nous croyons que pour que les femmes puissent progresser, il faut établir des liens entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels; des liens entre l'avenir des programmes sociaux et celui de l'unité nationale; des liens entre la politique économique et les engagements du Canada à l'égard de l'égalité.

Nous proposons ici certaines stratégies générales concernant la façon d'aborder nos problèmes actuels, certaines façons d'utiliser et de créer des espaces politiques où les femmes pourront continuer à insister pour que le Canada respecte ses engagements à l'égard de l'égalité et pour qu'il planifie un avenir plus généreux pour tous les Canadiennes et les Canadiens.

Les tribunaux et les droits à l'égalité

Au cours des dernières décennies, les femmes ont fait des gains juridiques importants, allant de l'obtention du droit de voter et d'occuper une charge à l'élimination des barrières explicites aux possibilités d'emploi. Il est devenu extrêmement rare de trouver des lois manifestement discriminatoires à l'égard des femmes. Mais ces progrès vers l'égalité formelle ne signifient pas que les femmes ont obtenu l'égalité de fait. Le défi actuel consiste à combler l'écart entre la promesse de l'égalité et les réalités de la vie des femmes. Les politiques gouvernementales doivent jouer un rôle important à cet égard. Certains choix législatifs assurent la promotion de l'égalité des femmes. D'autres choix ne le font pas. Les divers paliers de gouvernement, au Canada, ont l'obligation en vertu de la *Charte* et des traités concernant les droits de la personne d'adopter des mesures de promotion de l'égalité.

L'un des moyens que les femmes ont pu prendre pour inciter les gouvernements à respecter leurs engagements à l'égard de l'égalité a consisté à les poursuivre en justice, en vertu des garanties des droits à l'égalité énoncées dans la *Charte*. Avant l'adoption de la *Charte*, les femmes

poursuivaient le gouvernement en justice en vertu de la garantie d'égalité énoncée dans la *Déclaration canadienne des droits*. Depuis les premiers jours de l'activisme féministe, les femmes se sont préoccupées des questions d'inégalité économique. Cependant, en raison des modifications extrêmement menaçantes pour les femmes qui ont été apportées aux orientations en matière de politiques économiques, il se fait sentir des pressions nouvelles et urgentes visant à faire en sorte que les garanties des droits à l'égalité soient interprétées de façon à répondre aux préoccupations concernant les conditions matérielles de la vie des femmes. La jurisprudence concernant les droits à l'égalité connaît un moment critique.

Les récentes décisions relatives à l'article 15 semblent indiquer que les juges ont tendance à prendre du recul à l'égard des contestations des programmes législatifs qui ne tiennent pas compte des besoins des groupes défavorisés. Cette tendance peut être plus prononcée si l'on estime qu'il y a des questions sociales et économiques en jeu.

Au cours d'une période où les gouvernements connaissent un succès considérable dans les efforts qu'ils déploient pour persuader les tribunaux d'esquiver les problèmes lorsqu'il se présente des questions économiques et où l'on a recours, à maintes reprises, à des moyens bien connus de faire échec au raisonnement juridique, il est raisonnable pour les féministes de se demander s'il vaut la peine de continuer à investir de l'énergie dans les cours de justice. Notre réponse à cette question est : oui. Mais notre réponse est positive à cause de la façon dont nous concevons les poursuites stratégiques. Nous les concevons comme étant l'un des éléments d'une lutte à long terme visant à surmonter les idéologies de domination et à établir une compréhension de l'égalité qui pourra réellement permettre de modifier les conditions matérielles de l'inégalité des femmes.

Les poursuites peuvent également constituer un moyen de protester contre des lois, telles que le TCSPS, qui ont pour effet de renforcer l'inégalité des femmes.

À notre avis, les féministes devraient occuper tous les espaces disponibles pour la défense des causes féministes. Elles devraient également exercer des pressions pour faire créer et élargir de tels espaces. Parfois, les tribunaux sont des endroits où il est utile de se trouver parce qu'ils offrent la possibilité de s'attaquer à une question d'inégalité. À d'autres moments, les possibilités qu'ils offrent peuvent être faibles, mais la raison de s'y trouver est précisément l'occasion de s'opposer au manque de possibilités. Manifestement, ni la loi, ni le discours sur l'égalité n'ont été inventés parce qu'on pensait aux femmes. Parfois, les tribunaux sont un endroit où cela peut être illustré et faire l'objet de protestations.

Un élément également important pour notre réflexion concernant l'issue des poursuites est ce qui est rejeté. Nous rejetons une conception des poursuites comme étant un outil qui peut accomplir de grandes choses indépendamment des autres stratégies. Les plus importantes victoires juridiques de la dernière décennie — dans des affaires comme celles de *Brooks*¹, *Janzen*² et *Morgentaler*³ — ont été remportées parce qu'elles ont été précédées et accompagnées d'un énorme regain d'activisme. Cela a créé des conditions favorables aux poursuites. En outre, c'est pour la même raison que l'issue de ces affaires a été et continue d'être importante sur le plan culturel. Les activistes ont utilisé ces affaires comme éléments de vastes stratégies visant à modifier l'opinion publique.

Nous rejetons également l'espoir naif qu'un seul arrêt juridique puisse mettre fin à l'inégalité. Le sexisme, l'homophobie, le racisme, l'antisémitisme, la discrimination à l'égard des personnes souffrant d'incapacité et l'acceptation passive de la pauvreté sont des valeurs qui sont tellement enracinées dans la société que la bataille contre celles-ci ne se gagne pas définitivement au cours d'une seule poursuite juridique. On ne peut pas s'attendre à ce qu'une seule initiative, qu'il s'agisse d'une poursuite ou d'une nouvelle législation puisse jamais réussir à être assez efficace pour écarter une idéologie puissante. Cependant, une poursuite juridique bien choisie peut apporter une contribution à la lutte à long terme que mènent les féministes pour modifier les attitudes et les croyances.

Nous ne prétendons pas non plus que les tribunaux sont les mieux placés pour effectuer toutes les tâches relatives à la législation. L'une des raisons pour lesquelles les recours à la contrainte judiciaire peuvent se révéler nécessaires est que la plupart d'entre nous désirons réellement voir nos gouvernements gouverner. Mais quels recours les femmes ont-elles lorsque les législateurs ne les écoutent pas? En ce qui concerne la *LEB* et l'importance des normes nationales, jusqu'à présent, les femmes ont fait connaître leurs préoccupations aux comités gouvernementaux, aux politiciens individuels, aux fonctionnaires supérieurs du gouvernement, aux médias et aux organismes internationaux qui s'occupent des droits de la personne, mais cela, sans grand résultat. Il y a des époques, telle que la présente, où les poursuites peuvent être utiles en servant de tribune de rechange lorsque tous les autres espaces contrôlés par les gouvernements et les médias semblent avoir été fermés, même si le but ultime de la démarche est d'inciter les gouvernements à agir.

Il faut noter qu'il existe d'importants moyens d'influencer le contenu des droits, outre celui d'être une plaignante ou un plaignant ou son avocat dans une affaire soumise à un tribunal. Les interventions des féministes dans les affaires soumises par d'autres, comme celles marrainées par le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et par d'autres groupes qui s'occupent des droits à l'égalité, sont un moyen extrêmement important de faire participer les femmes aux poursuites. Les commentaires et l'activisme hors des tribunaux sont d'importants moyens de participer à la détermination des droits. Des renvois approbateurs à de l'érudition féministe qui apparaissent bien en évidence dans de nombreuses décisions de la Cour suprême du Canada indiquent que ce genre de commentaires provenant de l'extérieur de la Cour peut aussi faire une différence.

Il y a des points forts, des points faibles et des considérations stratégiques étroitement liés à la situation pour chaque modèle de participation à des poursuites. Le rôle le plus important des poursuites proactives menées en vertu de la *Charte*, par lesquelles nous pouvons lancer une contestation au lieu d'intervenir dans une affaire présentée par d'autres, est qu'une telle poursuite peut se révéler un moyen d'obtenir une plus grande légitimité et la sympathie du public à propos d'une question à l'égard de laquelle les dirigeants élus ne se sont pas montrés réceptifs. L'affaire *Thibaudeau*⁴ en est un exemple. La question du traitement fiscal discriminatoire des paiements de pension alimentaire pour enfants faisait depuis longtemps l'objet d'efforts de pression de la part des mouvements de femmes, mais elle n'avait pas donné lieu à une réforme gouvernementale. Cependant, lorsque ce traitement fiscal devint l'objet d'une contestation en vertu de la *Charte*, on commença à amorcer une réforme de la législation et, fait intéressant, l'élan ne fut pas perdu, bien que la Cour suprême eut rejeté la demande de Suzanne Thibaudeau.

Il est également important de noter que la contestation, dans l'affaire *Thibaudeau*, n'a pas consisté seulement dans l'argument avancé par Suzanne Thibaudeau et ses avocats. Elle a comporté également des interventions juridiques du FAEJ, du Comité de la Charte et des questions de pauvreté (CCQP), du Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) et de l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), de féministes qui rédigeaient des ouvrages universitaires et qui écrivaient dans les médias des femmes, ainsi qu'un effort de pression soutenu de la part d'organisations de femmes et de femmes individuelles, démarches qui ont toutes influencé les décisionnaires du gouvernement fédéral et le climat de l'opinion publique.

L'une des caractéristiques centrales du modèle de poursuites proactif est la tension qui existe entre l'objectif plus étroit d'obtenir un résultat juridique qui apportera des avantages immédiats à la demanderesse, habituellement une femme individuelle, et l'objectif plus vaste d'obtenir un résultat, y compris les motifs utiles du jugement, qui pourra aider les femmes en tant que groupe, à la fois en apportant des avantages immédiats et en orientant la jurisprudence dans des directions favorables aux femmes. Cette tension peut être beaucoup atténuée par la participation de groupes d'intervenantes féministes. Le rôle du groupe d'intervenantes est précisément d'énoncer les principes juridiques selon lesquels on devrait juger l'affaire, à la lumière des vastes répercussions que celle-ci aura vraisemblablement. Ce groupe peut même définir le succès du point de vue des principes adoptés par le tribunal, lesquels seront appliqués, à titre de jurisprudence, aux affaires subséquentes. D'autre part, il se peut que la demanderesse individuelle, qui agit sans bénéficier d'un large soutien organisationnel, ne soit même pas au courant des préoccupations générales qui entourent une question, même si l'issue de l'affaire a des chances d'avoir de vastes répercussions.

Un autre facteur, dans les poursuites, peut consister dans l'attitude prudente adoptée par les avocats en raison d'une propension à considérer tout écart par rapport à la jurisprudence établie comme une menace envers la victoire juridique. Étant donné que les avocats sont formés à présenter des arguments juridiques fondés sur la jurisprudence, il arrive très souvent que le défi de la défense féministe consiste à prendre au tribunal une direction qui s'écarte beaucoup de cette jurisprudence. Le fondement de la défense féministe ne consiste pas seulement dans la jurisprudence, il comprend aussi les principes féministes. Cependant, la tension qui existe entre « la victoire » et « la victoire obtenue de la bonne façon » peut aussi être atténuée si l'on reconnaît que l'espoir d'obtenir une victoire juridique immédiate n'est pas le seul motif des poursuites. Même si les possibilités d'obtenir une victoire juridique sont faibles, les poursuites peuvent se révéler un moyen efficace de mener une protestation sérieuse, ce qui facilite l'évolution des conditions d'un débat. En outre, la *Charte* est encore un instrument relativement nouveau et il y a de nombreux domaines où les précédents sont très rares ou complètement inexistantes. Cela signifie qu'il peut se présenter un plus grand besoin et de plus grandes possibilités qu'on ne le pense quelquefois d'élaborer des arguments efficaces.

Nous recommandons d'éviter de prendre des décisions hors contexte pour ou contre les poursuites. Les poursuites proactives devraient toujours être considérées comme une possibilité et on devrait baser le choix de les entreprendre ou non sur des considérations étroitement reliées à la situation, telles que la disponibilité de ressources et la capacité de lancer une campagne de

soutien aux poursuites parmi les femmes et dans les médias. D'autre part, nous croyons fermement que les interventions juridiques visant à déterminer l'orientation de la jurisprudence en matière d'égalité sont cruciales. Les femmes n'ont aucun contrôle sur les affaires soumises aux tribunaux. Des affaires qui auront de vastes répercussions sur les femmes, sur les institutions et sur la jurisprudence ont été et continueront d'être soumises aux tribunaux par différents groupes et particuliers. La présence des femmes dans ces affaires est essentielle.

C'est surtout depuis 1985, année où la garantie d'égalité de la *Charte* est entrée en vigueur, que les femmes ont acquis une expérience considérable dans l'utilisation des cours comme tribune pour faire avancer les revendications concernant leurs droits. Les faits montrent que le travail de défense féministe effectué par les organismes qui défendent les droits des femmes peut exercer une influence importante sur l'issue des décisions juridiques. Les décisions comme celle rendue dans l'affaire *Andrews*⁵ traduisent fortement l'influence des arguments présentés par les groupes d'intervenantes féministes.

Il y a eu d'autres affaires dans lesquelles les perspectives féministes n'ont pas été prédominantes. Dans les décisions de la Cour suprême du Canada relatives à la *Charte*, l'influence des arguments des intervenantes féministes se traduit souvent par des opinions dissidentes. Mais il ne faut pas sous-estimer le pouvoir de ces opinions. Une telle opinion peut servir à critiquer des décisions majoritaires et à mobiliser le soutien du public à une autre position. Le fait que, dans de nombreuses décisions concernant les droits à l'égalité, les deux femmes juges de la Cour suprême du Canada aient exprimé leur désaccord en termes éloquents a communiqué au public un puissant message concernant le caractère sexuel de certains points importants de désaccord à la Cour et a mis en relief l'importance de nommer un plus grand nombre de femmes à la magistrature.

L'histoire de la prise de décisions dans le domaine juridique montre que, avec le temps, on peut persuader les tribunaux de changer d'opinion et d'annuler des décisions antérieures qui sont incompatibles avec les valeurs de l'égalité. L'un des motifs pour lesquels la décision de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Brooks*,⁶ constitue une victoire si importante est qu'elle représentait la culmination d'une protestation qui durait depuis une décennie contre une décision antérieure de la Cour dans l'affaire *Bliss*⁷, selon laquelle la discrimination basée sur la grossesse n'était pas de la discrimination sexuelle. Les femmes ont mené une lutte longue et pénible pour faire annuler cette décision. Dans l'arrêt *Brooks* le juge Dickson a déclaré, au nom d'une cour suprême unanime : « Grâce à une décennie d'examen a posteriori et à dix années d'expérience des plaintes de discrimination et de la jurisprudence qui en découle, je suis disposé à déclarer qu'on a commis une erreur dans l'arrêt *Bliss* ou que, de toute façon, une décision concernant l'affaire *Bliss* ne serait plus la même de nos jours qu'à l'époque de cette affaire. »

Mais le progrès des luttes pour l'égalité n'est pas constant. Il est inégal. Si l'on envisage l'avenir, il existe des secteurs particuliers de la législation sur les droits à l'égalité sur lesquels les organisations féministes devraient concentrer leur attention. Les garanties de la *Charte* en matière de droits à l'égalité risquent d'être amoindries et diluées par les arguments qui sont présentés aux tribunaux par les gouvernements et qui sont conçus pour éliminer effectivement le droit au bénéfice égal de la loi. Ces arguments comportent trois manœuvres de base :

- *dresser des barrières qui rendent impossible aux plaignantes en matière de droits à l'égalité de prouver qu'une législation qui, au premier abord est également applicable aux femmes et aux hommes, peut, néanmoins, avoir des effets préjudiciables sur les femmes (on attribue ces effets préjudiciables à des facteurs externes, comme la nature, ou l'on n'en tient tout simplement pas compte);
- *ériger un mur entre les questions « socio-économiques » (revendications en matière de justice sociale par les membres de groupes défavorisés) et les questions de « droits » (revendications qui semblent s'intégrer plus facilement dans un cadre d'égalité formelle);
- *réduire le fardeau de la preuve que les gouvernements doivent supporter afin de prouver qu'une violation de la *Charte* est justifiée et, par conséquent, permise en vertu de l'article 1 de celle-ci.

Les femmes doivent résister à ces efforts du gouvernement et insister pour que la législation sur les droits à l'égalité accepte et considère l'inégalité matérielle des femmes comme étant une question de discrimination sexuelle. Cela signifie qu'elles doivent déployer des efforts soutenus pour faire en sorte que le même traitement ou l'égalité formelle ne soit plus un objectif normatif en matière d'égalité. L'analyse des droits à l'égalité doit porter sur l'élimination du modèle de résultats inégaux dont les femmes font l'expérience.

Il a été reconnu, dans la jurisprudence sur les droits à l'égalité, que la diminution des désavantages collectifs est l'un des objectifs de l'article 15 de la *Charte*. De plus, les tribunaux ont reconnu à maintes reprises que la discrimination est surtout une question d'effets préjudiciables. Cependant, en pratique, certaines revendications ont échoué parce que l'inégalité qui faisait l'objet de leurs plaintes n'a pas été considérée comme étant *fondée sur des caractéristiques personnelles*.

Lorsqu'on examine cette question par rapport au problème de la *LEB*, les pièges inhérents à l'obligation de montrer que la discrimination alléguée est fondée sur des caractéristiques personnelles deviennent manifestes. Nous avons soutenu que la *LEB* est discriminatoire parce qu'elle cible les personnes pauvres pour leur réserver un traitement négatif et que ce traitement négatif a des *effets préjudiciables* sur les femmes, ce qui est contraire aux garanties de la *Charte* en matière d'égalité des sexes et aux obligations internationales du Canada à l'égard des droits de la personne en vertu de la *CEDEF*, du *PIRDESC* et du *Programme d'action*. La *LEB* supprime les protections et menace les services dont les femmes dépendent en nombre disproportionné. Et, bien qu'il soit manifestement possible de conclure que la *LEB* est discriminatoire parce qu'elle « traite les femmes d'une façon différente en raison de caractéristiques personnelles », cette formule semble superficielle, individualiste et réductionniste sur le plan biologique. Elle peut également distraire les juges de sorte qu'ils ne voient pas la possibilité que la loi contestée puisse contribuer à l'inégalité.

Pour conclure que la *LEB* est discriminatoire, il faut se fonder sur la preuve de l'existence d'effets préjudiciables, lesquels révèlent l'existence d'un traitement préjudiciable. La *LEB* a sur les femmes des répercussions disproportionnées, qui résultent d'une interaction complexe entre des facteurs sociaux, économiques et juridiques, dont la division sexiste du travail et l'hypothèse persistante selon laquelle les femmes devraient vivre dans des situations de dépendance économique à l'égard des hommes. En fait, la *LEB* traite les femmes d'une façon préjudiciable. L'inégalité économique est une conséquence sociale du fait d'être désignée comme étant une femme. La *LEB* exacerbe cette réalité.

Dans des situations de discrimination entraînant des effets préjudiciables, la formule des « caractéristiques personnelles » peut s'appliquer, mais cela, seulement, si l'on considère que les caractéristiques personnelles des femmes comprennent les indices d'inégalité qui ont été établis par la société et qui caractérisent le groupe, y compris l'inégalité économique à laquelle les femmes sont assujetties.

Les femmes doivent insister pour obtenir la reconnaissance judiciaire du fait que le manque d'autonomie économique est une réalité centrale de leur vie. Il est omniprésent, persistant, structurel, renforcé par des choix législatifs et étroitement lié au manque de pouvoir des femmes sur les tribunes où l'on établit les politiques économiques. Il est difficile pour les femmes d'exercer une influence politique sur les questions économiques parce que les processus de prise de décisions au sujet de la politique économique sont fortement influencés par les personnes qui ont un pouvoir économique et, de plus en plus, ces personnes font partie du secteur privé. Les femmes sont exclues du nombre. Cet autre fait est révélateur de la situation inégale des femmes dans la société.

Le droit relatif aux droits à l'égalité a fait un pas de géant lorsque les juges de la Cour suprême du Canada ont décidé de considérer l'analyse des effets préjudiciables comme étant applicable à l'article 15. C'est un principe établi de la jurisprudence sur les droits à l'égalité que la discrimination est une question d'effets préjudiciables et qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'intention d'exercer de la discrimination. Cependant, la question qui se présente maintenant consiste à appliquer l'analyse des effets préjudiciables à la situation collective des femmes. Voilà le nouveau défi à relever.

Les juges font face à un énorme problème relatif à la question de la causalité. Les intervenantes féministes doivent faire ressortir les lacunes d'une théorie monocausale de la discrimination qui exige de la personne qui revendique des droits qu'elle prouve qu'une loi contestée est l'unique cause de l'inégalité dont elle se plaint. Une telle exigence pourrait entraîner l'échec d'une contestation de la *LEB* concernant les droits à l'égalité, sur la base du fait que ce régime législatif n'est pas la seule cause de l'inégalité des femmes. Cependant, là n'est pas la question. Celle-ci réside plutôt dans le fait que la *LEB* aggrave les conditions d'existence des femmes, à la lumière d'un contexte social, juridique et économique d'inégalité dans lequel le RAPC était particulièrement important pour elles. La jurisprudence sur l'égalité entre les sexes a besoin d'une théorie du XX^e siècle sur la causalité multiple, laquelle permettrait aux femmes de contester les différents niveaux des facteurs qui créent l'inégalité économique du groupe.

Il y a d'autres choses à dire au sujet de la question des effets. Les femmes ont besoin que les tribunaux soient en mesure de faire face au fait qu'un document législatif donné peut porter préjudice aux femmes et aux hommes tout en soulevant quand même une question d'égalité pour les femmes, mais pas pour les hommes. En ce qui concerne la *LEB*, il est manifeste que certains hommes subissent aussi un préjudice en raison de la disparition du RAPC parce qu'ils sont pauvres et, en outre, que certaines femmes sont prospères sur le plan économique. Cette image des effets multiples ne doit pas être considérée comme portant atteinte à la validité de la revendication selon laquelle la *LEB* a des répercussions disproportionnées sur les femmes.

Dans une affaire de 1992 concernant la retraite obligatoire, Madame la juge L'Heureux-Dubé a reconnu qu'une disposition juridique peut soulever des questions relatives au sexe, en raison de modèles socio-économiques, tout en présentant une apparence de neutralité à cet égard. Elle a écrit : [TRADUCTION] « Les femmes sont pénalisées, en particulier, [par la retraite obligatoire] car elles ont tendance à occuper des emplois moins rémunérateurs, lesquels sont moins susceptibles de donner droit à une pension et elles interrompent souvent leur carrière pour élever une famille. (Ces modèles socio-économiques, combinés aux régimes de pension privés et gouvernementaux dont le calcul est basé sur les années passées au sein de la population active rendent, en quelque sorte, la retraite obligatoire à l'âge de 65 ans, ce qui est autant une question de sexe qu'une question de discrimination en raison de l'âge)⁸. » De même, la *LEB* doit être considérée comme touchant les personnes pauvres, y compris les hommes pauvres, mais c'est également une question relative au sexe.

Les femmes doivent se fonder sur des reconnaissances, comme celle de Madame L'Heureux-Dubé, des effets de la retraite obligatoire sur elles, pour acquérir une compréhension de la discrimination ayant des effets préjudiciables, compréhension dépassant la notion selon laquelle ces effets sont simplement une question d'effets secondaires non intentionnels sur une minorité de la population qui peuvent être atténués adéquatement grâce à quelques petits ajustements⁹. L'analyse des effets préjudiciables étant en bonne partie restreinte, elle ne peut pas aborder ni même percevoir correctement les problèmes systémiques relatifs à l'inégalité des femmes.

Dans le cadre de leurs efforts visant à protéger les droits à l'égalité contre la dégradation, les femmes doivent mettre en évidence les choix qui sous-tendent les décisions économiques, au lieu de permettre aux gouvernements d'entretenir le mythe selon lequel juste parce qu'une décision concerne l'argent, elle ne comporte pas de choix. En résumé, il faut mettre en évidence le fait que l'économie constitue de la politique. Le lien de causalité entre des lois comme la *LEB* et l'inégalité des femmes devient plus apparent et moins facile à justifier pour les gouvernements, quand la politique économique se révèle comme étant le résultat de choix politiques. L'analyse de la nature politique de la politique économique est le genre de tâche à laquelle les intervenantes féministes sont exceptionnellement bien préparées, comme l'a montré le bien-fondé des critiques féministes qui contestaient le mythe selon lequel le raisonnement juridique est neutre et, par conséquent, non politique.

En outre, à titre d'élément central d'un programme d'action féministe visant à assurer aux femmes des droits à l'égalité valables, il faut mentionner la question de la tendance des juges à rejeter les revendications concernant la justice distributive. Depuis l'époque de l'affaire *Bliss*¹⁰, les femmes s'opposent au point de vue selon lequel les droits ne constituent qu'une question de sanctions et

n'ont rien à voir avec les avantages. Cependant, ces efforts doivent être redoublés car les gouvernements éliminent les régimes d'avantages et soutiennent avec persistance, au moment des poursuites, que les tribunaux devraient renvoyer ces questions aux gouvernements. Par ricochet, cela maintient une incertitude chez les juges à l'égard de la légitimité démocratique de l'intervention des tribunaux dans les affaires où la discrimination se manifeste sous forme d'inégalité matérielle. Néanmoins, l'abdication des juges devant leur responsabilité de s'occuper des dimensions économiques des droits des femmes à l'égalité menace les valeurs démocratiques d'une façon qui est beaucoup plus grave que l'intervention judiciaire en matière de politique économique, qui est si dangereuse selon les dires des avocats du gouvernement. La capacité des femmes de participer à la vie sociale et politique du Canada, à titre de citoyennes à part entière, est fortement réduite si les gouvernements peuvent prendre des mesures qui amoindrissent l'autonomie économique des femmes, sans craindre une révision judiciaire. Il est d'importance cruciale qu'on élargisse la jurisprudence sur les droits à l'égalité afin de reconnaître que, en ce qui concerne les aspirations des femmes à l'égalité, les intérêts en matière d'autonomie économique ne sont pas moins fondamentaux que les intérêts en matière de liberté et que, pour les femmes, ces intérêts sont, en fait, inséparables les uns des autres.

Enfin, pour que les femmes puissent réaliser ce plan d'action, il faut surmonter une difficulté d'ordre pratique. Les femmes ont pu participer à l'interprétation des garanties des droits à l'égalité énoncées dans la *Charte* grâce au Programme de contestation judiciaire. Ce programme¹¹ a été créé par le gouvernement fédéral à la suite des efforts de pression concertés des groupes aspirant à l'égalité qui ont mis en évidence le fait que les garanties d'égalité de la *Charte* n'auraient pas grande signification pour les groupes défavorisés au Canada, à moins qu'on ne leur fournisse des fonds pour exercer réellement leurs droits et participer à leur interprétation.

Depuis 1985, le Programme de contestation judiciaire a permis l'exercice de droits prévus par la *Charte*. Pour des causes types ayant un intérêt national, des particuliers ou des organismes représentant des groupes défavorisés peuvent obtenir une somme de 50 000 \$ pour payer les frais de justice engagés pour des procès et une somme additionnelle de 35 000 \$ pour chaque instance d'appel ou chaque intervention. Cependant, selon l'accord de financement entre le gouvernement et le Programme, le Programme ne peut financer que les contestations visant des lois, des politiques et des programmes fédéraux. Aucune somme n'est accordée pour appuyer des contestations visant des lois ou des politiques provinciales par l'entremise du Programme, et aucune province, à l'exception d'une seule, n'a accordé de sommes semblables¹².

La santé, l'éducation, l'aide sociale et les services sociaux sont des questions qui relèvent des provinces en vertu du partage des compétences prévu par la Constitution. Étant donné que le gouvernement fédéral abandonne les normes nationales et que plus de responsabilités en matière de programmes et de services sociaux sont dévolues aux provinces, cette limitation est de plus en plus problématique. Les femmes sont incapables d'exercer leurs droits pour contester la discrimination qui se manifeste dans l'élaboration et la prestation des programmes et des services sociaux à cause de la limitation du mandat du Programme de contestation judiciaire. Il est maintenant essentiel de persuader les gouvernements fédéral et provinciaux d'élargir le mandat du Programme de contestation judiciaire, de sorte que les femmes et les autres groupes défavorisés puissent se prévaloir de leurs droits à l'égalité lorsque les lois, les politiques et les programmes provinciaux créent de la discrimination.

Les instruments et les forums internationaux

Tout comme dans la sphère nationale, il y a également beaucoup de travail à faire dans la sphère internationale. Sur le plan stratégique, les femmes doivent avoir des aspirations doubles : commencer dès maintenant à utiliser les instruments et les forums internationaux d'une façon beaucoup plus étendue et beaucoup plus efficace, tout en s'efforçant de les façonner afin qu'ils puissent mieux servir les intérêts des femmes en matière de promotion des droits à l'égalité. Nous croyons que les femmes canadiennes n'ont pas exploité toutes les possibilités des instruments et des forums internationaux pour promouvoir leurs revendications de l'égalité. Mais nous croyons également que la force de ces instruments et l'utilité des forums doivent être accrus par les femmes, tâche qu'elles ne peuvent réaliser qu'en y consacrant une énergie concertée et organisée. Il est temps de concentrer notre attention sur cette tâche, car les femmes canadiennes ont besoin d'acquérir une compréhension mondiale et plus large des dimensions de l'oppression des femmes, d'avoir recours au droit international des droits de la personne et de se servir des forums extranationaux pour présenter leurs revendications en matière de droits.

Il existe maintenant un certain nombre des raisons pratiques de travailler au niveau international. En premier lieu, les organismes internationaux examinent périodiquement de près la façon dont le Canada s'acquitte de ses obligations à l'égard des traités concernant les droits de la personne. Cela donne parfois l'occasion d'attirer l'attention sur l'écart qui existe entre les obligations du Canada à l'égard des droits de la personne et la façon dont il se comporte. Par exemple, le *Rapport sur le développement humain de 1997* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) classe le Canada au premier rang comme étant le meilleur pays où l'on peut vivre¹³. Toutefois, le Canada tombe au sixième rang lorsqu'on prend en considération l'accès des femmes aux possibilités professionnelles, économiques et politiques, et il est devancé par la Norvège, la Suède, le Danemark, la Finlande et la Nouvelle-Zélande¹⁴. Le PNUD souligne qu'aucune société ne traite les femmes aussi bien que les hommes. Le Canada se classe donc sixième parmi d'autres pays, qui traitent tous les femmes moins bien que les hommes¹⁵. Il n'existe aucune justification acceptable de la différence entre les conditions de vie des femmes et des hommes au Canada, l'un des pays les plus riches et, comme il le soutient lui-même, les plus progressifs au monde.

Il devrait se révéler difficile pour le Canada de ne pas tenir compte des observations critiques formulées par les organismes de surveillance des Nations Unies à l'égard de la façon dont il respecte ses obligations découlant des traités ou, encore, de la façon dont il applique les décisions rendues en vertu des procédures de plainte des Nations Unies. Bien que les organismes des Nations Unies ne puissent pas obliger un pays à respecter les traités relatifs aux droits de la personne, le Canada est particulièrement sensible aux pressions en faveur du respect de ses obligations car, sur la scène internationale, il se présente aux autres pays comme un chef de file, en ce qui concerne les droits de la personne et il plaide en faveur du respect des obligations découlant des traités.

Deuxièmement, la scène internationale est un terrain fertile pour l'activisme concernant l'inégalité économique des femmes. À l'échelle mondiale, le lien entre le fait d'être femme et le fait d'être pauvre est d'une clarté saisissante. Soixante-dix pour cent des femmes du monde sont

pauvres et les femmes ne possèdent que 1 p. 100 de la richesse mondiale¹⁶. Vu ces données mondiales, il est difficile pour les organismes des Nations Unies, lorsqu'ils interprètent les engagements à l'égard de l'égalité, de situer l'inégalité économique des femmes à l'extérieur de leur champ d'action. Néanmoins, les traités conclus dans le cadre des Nations Unies sont encore récents et la jurisprudence internationale à leur égard n'a pas encore été créée. Pour cette raison, le moment est venu d'élaborer, avec les ONG de femmes du monde entier, une interprétation féministe du *PIRDESC*, en ce qui concerne les garanties des droits sociaux et économiques, qui fera en sorte que les dimensions diverses et particulières de la pauvreté et des désavantages économiques des femmes soient cernées, reconnues et abordées en tant que parties intégrantes des engagements du pacte. De même, il est important d'insister pour faire appliquer la *CEDEF* à l'élaboration des politiques économiques et, en particulier, des politiques qui accentuent la pauvreté et l'inégalité économique des femmes ou qui n'y portent pas remède. En outre, comme nous l'avons soutenu, il est essentiel d'utiliser ces instruments ensemble afin d'éclairer pleinement la nature et l'étendue des obligations gouvernementales à l'égard de l'inégalité économique des femmes.

L'élaboration de ces interprétations des instruments centraux des droits de la personne est importante pour toutes les femmes. Au Canada, elle peut rendre ces instruments encore plus utiles pour les femmes car on peut se fonder sur les traités conclus par ce pays à l'égard des droits de la personne pour faciliter l'interprétation des droits à l'égalité énoncés dans la *Charte*. L'application des traités par les organismes des Nations Unies à l'inégalité réelle des femmes peut influencer sur l'approche du contenu économique des garanties nationales. L'utilisation des instruments internationaux en matière de droits de la personne et du système des Nations Unies doit être considérée comme une stratégie à long terme. Elle fournit aux femmes un autre espace politique dans lequel elles peuvent poursuivre l'élaboration du contenu féministe et véritable des droits. En outre, l'internationalisation des revendications concernant les droits de la personne peut aider les femmes à poursuivre leurs objectifs, tout autant que les poursuites stratégiques menées en vertu de la *Charte*¹⁷.

Il existe une troisième raison de se tourner vers le niveau international. Les femmes sont touchées par une restructuration mondiale inscrite au programme des grandes sociétés commerciales. Il est essentiel qu'elles s'organisent contre les manifestations et les répercussions de cette restructuration au Canada, mais il est également important qu'elles s'organisent contre ses manifestations et ses répercussions dans le monde entier, de concert avec les autres femmes de toutes les parties du monde, et, en particulier, pour donner plus de force aux traités et aux engagements relatifs aux droits de la personne, en tant que plate-forme pour s'attaquer au sexisme du programme de mondialisation. Les activistes qui s'occupent des droits de la personne au Canada et les femmes éminentes qui font partie de leurs rangs ont, grâce à des années de travail, établi que la législation sur les droits de la personne est d'une nature particulière et que les gouvernements, les employeurs et les syndicats ne peuvent pas s'y soustraire, sauf en vertu de dispositions législatives expresses. La législation sur les droits de la personne a préséance sur les dispositions contraires de la législation nationale ordinaire. Cependant, en fait, les gouvernements se soustraient à leurs obligations internationales et nationales à l'égard des droits de la personne en concluant des accords comme l'ALENA et le nouvel Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), lesquels réduisent les pouvoirs des gouvernements de réglementer la conduite des sociétés et permettent d'éliminer les protections en matière de droits de la personne et d'exploiter encore davantage le travail non rémunéré ou mal rémunéré des femmes. Il est maintenant important de considérer ces accords comme un genre de moyen d'échapper aux obligations relatives aux droits de la personne qui est à proscrire¹⁸. Au niveau international, les femmes peuvent s'attaquer à la contradiction qui existe entre le programme mondial des grandes sociétés commerciales et les droits de la personne des femmes¹⁹.

Il est important de se rappeler que, jusqu'à récemment, les violations des droits de la personne des femmes n'ont même pas été reconnues comme relevant du paradigme des droits de la personne. Étant donné que les préoccupations des femmes ont été considérées comme faisant partie des sphères de la famille et de la culture, dans lesquelles les gouvernements doivent hésiter à intervenir, il s'est révélé difficile de persuader les membres des Nations Unies, les organismes qui s'occupent des traités, les rapporteurs et les responsables des Nations Unies que les droits de la personne devraient s'appliquer à la situation des femmes. Ces dernières ont effectué une percée à la Deuxième conférence sur les droits de la personne, tenue à Vienne, en 1993. La *Déclaration et le programme d'action de Vienne* demandent qu'on porte attention aux violations des droits de la personne des femmes dans toutes les activités des Nations Unies. Cependant, en particulier, à la Conférence de Vienne, les femmes ont réussi à établir que la violence faite aux femmes est une forme de discrimination sexuelle et qu'elle contrevient aux normes en matière de droits de la personne²⁰.

La première stratégie des organisations internationales américaines qui s'occupent des droits de la personne des femmes a consisté à établir des liens entre les droits civils et les droits politiques des femmes. Charlotte Bunch fait remarquer qu'il s'est révélé nécessaire de dissiper le [TRADUCTION] « mythe insidieux concernant les droits des femmes... selon lequel ces droits sont sans importance ou secondaires par rapport aux questions de vie ou de mort »²¹. Les femmes ont obtenu du succès à Vienne parce qu'elles ont présenté des histoires de torture, de mutilation et de violence concernant des femmes en particulier, ainsi que des rapports saisissants de viols collectifs, d'esclavage sexuel et d'exécutions de femmes. Elles ont prouvé que, loin d'être sans importance, « le sexisme tue »²². Elles ont également prouvé que les droits civils et politiques des femmes à la vie, à la sécurité de la personne, à la protection contre la torture et à la détention arbitraire sont violés à une échelle massive.

Nous croyons que le moment est venu de faire des efforts tout aussi concertés pour dénoncer les violations massives des droits économiques, sociaux et culturels des femmes, pour s'opposer à ces violations et pour faire en sorte que le droit des femmes à l'égalité soit considéré comme englobant tout l'éventail des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Cependant, pour utiliser les instruments et les forums internationaux d'une façon efficace et pour en faire de meilleurs outils de promotion de l'égalité, les femmes doivent régler certains problèmes d'ordre pratique. Tout d'abord, il n'est pas facile d'utiliser les instruments et les forums internationaux. Les organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de la personne effectuent leur travail à New York et à Genève, leurs procédures sont bureaucratiques et techniques et les groupes de femmes du Canada n'ont pas encore accès couramment aux renseignements concernant les événements et les calendriers qui touchent leurs intérêts. Dans la communauté canadienne des ONG, il existe un manque d'information et d'expérience concernant l'utilisation des traités internationaux et du système des Nations Unies. Les ONG les mieux informées sont celles qui s'occupent des questions de développement, mais elles s'occupent surtout de la façon dont le Canada traite les droits de la personne dans les autres pays. Les organisations de femmes qui s'occupent de l'inégalité des femmes au Canada ont encore peu d'expérience de l'utilisation des instruments et des mécanismes internationaux.

Il ne s'agit pas d'un problème limité au Canada. Il existe un certain nombre d'ONG internationales de femmes basées aux États-Unis qui ont une vaste connaissance des instruments et des mécanismes des Nations Unies et de la façon des les utiliser²³. Mais, d'une façon générale, les ONG de femmes canadiennes ne possèdent pas ce genre de connaissances²⁴. Au Canada, il n'existe pas d'organisations de femmes qui se consacrent expressément à l'utilisation des instruments et des forums internationaux pour promouvoir les intérêts des femmes canadiennes et le soutien du gouvernement à la participation des femmes à ce niveau d'élaboration et de revendication des droits n'a pas été assez important pour permettre aux ONG de femmes de consolider leur expertise et d'assurer une présence régulière²⁵.

En outre, les instruments d'importance primordiale pour les femmes, la *CEDEF* et le *PIRDESC*, disposent de mécanismes d'exécution insuffisants²⁶. À la différence du *PIRDCP*, de la *Convention contre la torture (CCT)*²⁷ et de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR)*²⁸, ni la *CEDEF* ni le *PIRDESC* ne comportent de procédure de plainte. Le *PIRDCP* comporte un protocole facultatif²⁹, qui permet aux personnes des pays signataires du pacte et du protocole de présenter des plaintes selon lesquelles leurs droits ont été violés³⁰. Le même comité d'experts (le Comité des droits de l'homme) qui reçoit les rapports périodiques des États parties au sujet de leur observation du Pacte est chargé d'arbitrer ces plaintes. La *CEDR* permet à son comité des surveillances d'étudier les plaintes des particuliers ou des groupes contre les États parties qui ont accepté cette procédure³¹, tout comme le fait la *CCT*³². Cette dernière offre aussi une procédure d'enquête séparée qui permet à son comité d'enquêter sur les allégations de violations systématiques³³. Cependant, aux termes de la *CEDEF* et du *PIRDESC*, les États parties ne sont tenus que de présenter des rapports au Comité de la *CEDEF* et au Comité du *PIRDESC* sur leur respect des obligations du traité³⁴.

Le fait qu'on n'ait pas prévu de mécanisme de plainte pour la *CEDEF* et le *PIRDESC* comporte une dimension sexiste importante. À l'intérieur du système des Nations Unies, la surveillance et l'application des droits des femmes, jusqu'à présent, ne disposent pas de ressources et de mécanismes comparables à ceux de autres instruments des droits de la personne. Bien que le *PIRDCP* visait à protéger les droits civils et politiques des femmes et des hommes et que le Comité des droits de l'homme se soit occupé de certaines plaintes importantes concernant la perte par les femmes de la citoyenneté et d'autres droits en raison du mariage, les nombreuses dimensions de l'inégalité des femmes ne sont pas visées expressément par cet instrument ni par le travail du Comité. L'absence d'un mécanisme d'exécution parallèle et suffisant pour la *CEDEF* a pour effet de n'accorder aux droits des femmes qu'un statut de deuxième classe. En outre, lorsque 70 p. 100 des personnes pauvres du monde sont des femmes, l'absence d'un protocole facultatif pour le *PIRDESC* signifie qu'il n'existe pas de mécanisme convenable pour revendiquer des droits qui sont cruciaux pour les femmes et que leurs intérêts sont jugés moins importants. Des mécanismes de plaintes pour la *CEDEF* et le *PIRDESC* sont essentiels.

Cependant, s'il y avait une plus grande participation des ONG, la procédure d'examen des rapports pourrait être beaucoup plus utile qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Trop souvent, les propres rapports du Canada sur sa conformité aux instruments des Nations Unies sont la seule source de renseignements que possèdent les organismes de surveillance de cette organisation. Ces rapports, rédigés par les divers paliers de gouvernement du Canada, servent surtout à ceux-ci à se féliciter eux-mêmes et ils ne fournissent pas aux organismes des Nations Unies les autres renseignements et perspectives dont ces derniers auraient besoin pour effectuer des évaluations critiques de la performance du Canada. À l'heure actuelle, les procédures d'examen des Nations Unies ne sont pas établies de manière à accorder aux ONG un rôle de participation clair. Cette lacune place les femmes de tous les pays du monde, non pas seulement celles du Canada, dans une position où elles doivent tenter de fournir des renseignements sur leur condition aux comités de surveillance par l'entremise de brefs « rapports partiels » écrits et cela, souvent, sans interaction avec leurs gouvernements ni avec les membres de l'organisme de surveillance.

Par conséquent, il existe un certain nombre de changements d'ordre pratique sur lesquels les femmes doivent insister. En premier lieu, il doit être reconnu, à l'intérieur du système des Nations Unies et par le Canada, que les ONG de femmes peuvent être et devraient être d'importants intervenants lorsqu'on est en train d'élaborer des instruments internationaux de protection des droits de la personne et de surveiller leur observation. Bien que les instruments soient des traités conclus entre les gouvernements, les personnes sont les bénéficiaires visés et les femmes devraient profiter de ces instruments sur une base égale. Les traités concernant les droits de la personne ne peuvent avoir leur pleine vitalité que si les ONG disposent de processus efficaces pour revendiquer les droits énoncés dans ces traités.

Cela signifie tout d'abord, qu'il faut insister pour faire élaborer des protocoles facultatifs efficaces pour la CEDEF et le *PIRDESC*, lesquels permettront aux femmes de déposer des plaintes de violation des droits dans le système des Nations Unies, aux fins d'arbitrage. Après la Conférence de Vienne sur les droits de la personne, au cours de laquelle les femmes ont insisté pour faire élaborer un protocole facultatif pour la *CEDEF*, le Comité de cette convention a recommandé en 1994 que la Commission de la condition de la femme (CCF)³⁵ commence à rédiger un tel protocole. Ce travail a débuté à la 40^e session de la CCF, en mars 1996, il a continué en 1997 et en 1998, et il se poursuivra en 1999. On a pour objectif de mettre le protocole en oeuvre au cours de l'an 2000³⁶. Il existe actuellement un document, rempli de parenthèses³⁷, qui constitue l'ébauche du protocole facultatif³⁸. La plupart des questions importantes qui détermineront si la procédure de plaintes sera efficace n'ont pas encore été résolues. Ces questions sont, entre autres, les suivantes :

- *Les groupes et les organisations pourront-ils déposer des plaintes, tout comme les personnes qui seront victimes de violations des droits? Une procédure de plaintes purement individuelle empêchera le dépôt de plaintes par les femmes qui manquent de renseignements ou qui sont en danger, analphabètes ou pauvres.
- *Y aura-t-il, en plus de la procédure de plainte, une procédure d'enquête convenable, obligatoire pour tous les signataires, qui permettra au comité d'enquêter sur les allégations de violation non pas seulement individuelles mais également systématiques, comme dans le cas des procédures d'enquête de la *CCT*;

*Tous les droits énoncés dans la *CEDEF*, qu'ils soient classés comme étant des droits civils ou politiques ou comme étant des droits économiques, sociaux et culturels seront-ils assujettis à la même procédure d'exécution? Il existe un danger très réel que les droits qui sont considérés comme imposant aux gouvernements des obligations positives d'agir et ceux qui exigent que les gouvernements s'abstiennent d'agir soient traités différemment dans un nouveau protocole facultatif. Si une telle approche prévalait, elle servirait à perpétuer la perspective préjudiciable selon laquelle les engagements qui créent des obligations pour les gouvernements de prendre réellement des mesures ne sont pas des droits réels et, aussi, à perpétuer les aspects de l'inégalité des femmes auxquels ces droits sont censés s'appliquer. Pour les femmes, il s'agit-là d'une question importante, qui déterminera si le protocole facultatif et la *CEDEF* peuvent être des instruments efficaces pour les femmes.

La façon dont ces questions primordiales seront résolues pourrait être déterminée à la session de 1999 de la CCF.

Nous croyons que les femmes devraient également s'inquiéter au sujet de l'absence d'un protocole facultatif pour le *PIRDESC*. Comme nous l'avons fait remarquer, ce pacte contient des droits énoncés expressément à des avantages et à des protections économiques dont la jouissance est fondamentale pour l'égalité des femmes. Bien qu'un protocole facultatif pour le *PIRDESC* ait fait l'objet de beaucoup de pression à la Conférence de Vienne sur les droits de la personne, en 1993, le travail à cet égard n'a pas progressé constamment comme il l'a fait dans le cas du protocole facultatif de la *CEDEF*. Plus longtemps le *PIRDESC* demeurera sans protocole facultatif, plus longtemps la division entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels et la domination des droits civils et politiques seront maintenues. Cela renforce le point de vue dépassé selon lequel il n'est pas nécessaire que la politique économique tienne compte des droits de la personne.

La participation des ONG à l'étude des rapports du pays doit être accrue. Cela signifie que les ONG doivent parvenir au statut nécessaire pour se présenter devant les organismes de surveillance et pour participer tant aux réunions préparatoires, au cours desquelles on rédige les questions sur les rapports du pays, qu'aux réunions où ces rapports sont déposés. Les ONG devraient avoir accès, au moment opportun, aux rapports du Canada afin de pouvoir rédiger des commentaires et des rapports de rechange à l'intention des organismes concernés des Nations Unies. Sans la participation des ONG, ces procédures de surveillance et de reddition de comptes manquent d'utilité et de crédibilité.

Récemment, le Comité du *PIRDESC* a fait des efforts pour rendre sa procédure plus accessible aux ONG. Les ONG canadiennes ont comparu à deux reprises devant le Comité et on leur a permis de présenter des mémoires concernant les conditions sociales et économiques au Canada, lesquels sont utiles à l'évaluation que le Comité fait de l'observation du pacte par le Canada. En mai 1993, le Comité de la Charte et des questions de pauvreté (CCQP) et l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) ont obtenu du Comité du *PIRDESC* la permission de présenter un mémoire au moment où le Canada présentait son deuxième rapport périodique concernant les droits énoncés aux articles 10 à 15 du *PIRDESC*, y compris le droit à un niveau de vie suffisant. La présence des ONG canadiennes a eu des répercussions marquées sur l'évaluation que le Comité du *PIRDESC* a faite de l'observation du pacte par le Canada. Dans ses observations finales au sujet du Canada, le Comité a formulé la critique la plus sévère jamais formulée à l'égard d'un pays développé, en raison des niveaux de pauvreté inacceptables parmi les groupes vulnérables, en particulier les mères seules³⁹.

Les interventions subséquentes que la coalition a faites auprès du Comité du *PIRDESC* afin d'attirer son attention sur l'adoption de la *LEB* sont un exemple d'utilisation stratégique et proactive du système des Nations Unies.

À sa réunion de janvier 1997, le Comité de la *CEDEF* a étudié un rapport concernant l'accès amélioré pour les ONG⁴⁰. Le Comité de la *CEDEF* et celui du *PIRDESC* ont besoin du soutien et des pressions des ONG pour accorder plus d'espace à la participation de ces dernières. La participation des ONG est d'importance vitale et les femmes devraient exiger qu'on leur permette une participation de nature à faire en sorte que les traités internationaux en matière de droits leur accordent une certaine protection contre les menaces réelles et que les organismes de surveillance puissent leur fournir un moyen de mettre fin à l'inégalité réelle des femmes.

Il existe d'autres genres d'interventions possibles. La CCF peut recevoir des communications concernant les violations systématiques des droits des femmes⁴¹. Les rapporteurs thématiques nommés par la Commission des droits de l'homme peuvent recevoir des renseignements des femmes au sujet des divers genres de violations des droits de la personne⁴². En outre, les femmes peuvent promouvoir des interprétations féministes des traités sur les droits des personnes en insistant auprès des comités pour qu'ils forment des commentaires généraux au sujet d'une question particulière ou de principes d'interprétation des traités. Par exemple, le Comité de la *CEDEF* a produit récemment une recommandation générale sur la violence faite aux femmes. La recommandation générale n° 19 sur la violence basée sur le sexe est importante, car la violence faite aux femmes n'est pas mentionnée expressément dans le texte même de la *CEDEF*⁴³. À la suite de ce précédent, les femmes ont pu encourager le Comité à produire, au sujet de la pauvreté et de l'inégalité économique des femmes, une recommandation générale qui comprendrait les principaux éléments du *Programme d'action*.

Enfin, il est manifeste que les divers paliers de gouvernement du Canada doivent fournir aux groupes de femmes les moyens de participer à l'élaboration et à la revendication de leurs droits à l'échelle internationale. À d'autres niveaux, où les engagements à l'égard de l'égalité ont été énoncés dans la législation, par exemple dans la législation sur les droits de la personne et dans la *Charte*, les gouvernements ont reconnu que ces droits sont vains si, pour des raisons purement pécuniaires, les personnes les plus défavorisées ne peuvent pas s'en prévaloir. Lorsqu'on a conçu la législation canadienne sur les droits de la personne, les commissions ont reçu le pouvoir de faire enquête sur les plaintes car on a considéré que la revendication du droit à l'égalité était dans l'intérêt public et que le manque d'argent ne devrait pas être un obstacle à l'exercice des droits.

De même, lorsqu'on a promulgué l'article 15 de la *Charte*, en 1985, il a été possible de persuader le gouvernement fédéral de faire en sorte que les Canadiennes et les Canadiens défavorisés aient un certain accès à l'exercice de leurs droits par l'intermédiaire du Programme de contestation judiciaire. Ce programme fournit des fonds à des particuliers et à des groupes pour leur permettre d'engager des poursuites concernant des causes types qui ont une importance nationale. Il est tout aussi important, à notre avis, que les divers paliers de gouvernement, et le palier fédéral, en particulier, fournissent des fonds aux groupes de femmes afin qu'ils puissent effectuer, au niveau international, un travail organisé et stratégique qui leur permettra d'exercer leurs droits fondés sur les traités et de participer à l'élaboration et à l'interprétation des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne.

Il est nécessaire que les organisations de femmes commencent à inclure l'utilisation des instruments et des forums internationaux dans l'éventail d'outils qu'elles utilisent pour assurer la promotion des femmes, à prendre des décisions sur le choix du moment où l'internationalisation d'une revendication à l'égard des droits de la personne est appropriée et stratégique, à avoir une vue à long terme et planifiée de ce travail international, à créer des groupes de travail ou des réseaux basés sur la coalition, lesquels organiseront le travail international au Canada et demanderont aux gouvernements de dégager des fonds et d'autres ressources pour soutenir la participation des ONG de femmes.

Une commission de l'après-Beijing sur l'égalité des femmes

C'est il y a plus d'un quart de siècle, au moment où la Commission royale sur la situation de la femme a effectué ses travaux innovateurs, que le Canada s'est engagé la dernière fois dans un processus participatif de débat public dans le but d'évaluer la situation des femmes et d'élaborer des recommandations en vue d'amener des changements. Certains aspects de la vie des Canadiennes se sont améliorés depuis; d'autres, non. L'inégalité des femmes persiste et quelques-unes des formes sous lesquelles elle se présente sont différentes et se vivent différemment par divers groupes de femmes. Les femmes ont à faire face à de nouvelles menaces, comme les répercussions de la mondialisation, de la restructuration et des compressions sur les programmes et services sociaux du Canada. Les Canadiennes subissent un « ressac », on les attaque avec la lame tranchante de l'idéologie et des politiques antiégalitaires. Elles font face à des compressions et à des fermetures des services et des établissements mêmes qu'elles ont créés pour améliorer la situation des femmes — des maisons de transition, des services de garde d'enfants, des services de santé pour les femmes et des groupes de défense des femmes. On justifie ces compressions et ces fermetures en prétendant que, toute comme le marxisme, le féminisme est « mort », qu'il n'est plus nécessaire et qu'il ne reste plus de problèmes d'inégalité des femmes. Selon le raisonnement actuel, les efforts visant à assurer l'égalité des femmes ont dépassé les bornes; ils se sont soldés par de l'injustice et des interventions trop poussées de la part du gouvernement, lesquelles sont allées à l'encontre de la liberté individuelle. Selon les personnes qui s'opposent à l'égalité véritable, il faut réaffirmer l'égalité formelle et les femmes doivent dorénavant être traitées exactement de la même façon que les hommes⁴⁴.

Nous croyons que le moment est venu d'effectuer une nouvelle enquête, plus rigoureuse cette fois, sur la situation des femmes, pour obtenir un tableau à jour des obstacles qui les empêchent d'atteindre l'égalité au Canada et pour élaborer un nouveau plan qui leur permettra d'aborder le nouveau millénaire avec confiance. Les divers paliers de gouvernement du Canada ont pris des engagements à l'égard de l'égalité, à tous les niveaux de la loi et dans le cadre de programmes variés. Ils trahissent ces engagements lorsque leur conduite est antiégalitaire ou qu'ils laissent l'idéologie antiégalitaire infecter l'environnement politique canadien. Nous croyons qu'il est de la responsabilité des divers paliers de gouvernement du Canada d'entreprendre, avec la pleine et entière participation des femmes, un examen sérieux et public de leur propre conduite et de reformuler les politiques et les pratiques de manière à traduire leurs engagements profonds et durables.

Bien que le Canada ait pris de nouveaux engagements dans le *Programme d'action*, il n'existe aucun mécanisme pour surveiller les progrès faits par le gouvernement dans le respect de ces engagements. Le *Programme d'action* identifie comme principales caractéristiques du sexisme d'aujourd'hui les effets préjudiciables sur les femmes de la restructuration des programmes et de l'adoption de politiques économiques néo-libérales à l'égard du marché, ainsi que de l'exclusion des femmes du processus de prise de décisions. En cette ère de l'après-Beijing et en cette fin de siècle, il est primordial que les gouvernements fassent le point sur la situation réelle des femmes, qu'ils abandonnent les cadres conceptuels démodés et qu'ils élaborent des démarches complètes, novatrices et raffinées afin de remplir leurs obligations à l'égard de l'égalité.

Nous croyons qu'une commission de l'après-Beijing sur l'égalité des femmes devrait avoir pour tâche d'examiner, de façon générale, les dimensions contemporaines de l'inégalité des Canadiennes, ainsi que les forces qui font qu'elle se perpétue. Nous croyons également que la première priorité à établir devrait consister dans l'examen des répercussions des politiques économiques et sociales actuelles sur les femmes et de la conformité de ces politiques aux engagements en matière d'égalité. À Beijing, les nations participantes, y compris le Canada, ont convenu que les gouvernements « devraient étudier et modifier les politiques macro-économiques et sociales, avec la pleine et égale participation des femmes, dans le but d'atteindre les objectifs du *Programme d'action* ». Nous sommes d'accord sur cela.

Il est temps de faire un examen global des politiques économiques, des politiques sociales et des engagements envers les droits de la personne, en tenant compte de l'importance que revêtent les politiques économiques et sociales pour l'exercice des droits de la personne. Il est temps de rejeter l'hypothèse selon laquelle les objectifs des politiques économiques peuvent être formulés et poursuivis en faisant totalement abstraction de leurs répercussions sur les femmes. Il faut plutôt établir de nouveaux cadres de politique économique pouvant reconnaître la nécessité d'assurer une plus grande égalité aux femmes.

Nous ne prétendons pas dresser ici une liste exhaustive des nombreuses questions qu'il est urgent d'examiner afin que l'on ait une assise solide pour élaborer de nouvelles politiques qui conviendront aux Canadiennes qui entreront dans un nouveau siècle⁴⁵. Cependant, nous tenons à signaler qu'il faut, entre autres choses, faire un examen détaillé des répercussions que la restructuration des programmes sociaux, la mondialisation, les accords commerciaux internationaux, le régime fiscal, les politiques axées sur la famille, l'examen du revenu et l'attribution d'une responsabilité croissante aux provinces en matière de politique sociale pourraient avoir sur l'égalité et l'autonomie économique des femmes. Il est également urgent de faire un examen plus approfondi des conséquences de la pauvreté des femmes sur les *femmes*, ainsi que sur les enfants et la société dans son ensemble. En outre, il faut aussi de toute urgence examiner les reformulations actuelles des politiques d'aide sociale et leur incidence sur les femmes.

Il est essentiel maintenant d'entreprendre un examen public qui nous permettra d'analyser les politiques qui retardent les progrès des femmes et d'élaborer de nouvelles politiques économiques qui peuvent promouvoir l'égalité des femmes⁴⁶. Nous croyons aussi que le gouvernement fédéral a la responsabilité de prendre les devants, bien que les autres paliers de gouvernement doivent également participer à l'exercice. Une commission qui aurait pour tâche de procéder à un examen de ce genre ne devrait avoir aucun lien avec le gouvernement. Les nominations à cette dernière devraient être effectuées non pas uniquement par le gouvernement, mais par le biais d'un partenariat négocié avec les organisations de femmes. Ce n'est que de cette façon que les femmes auront réellement la chance de participer pleinement et également aux décisions et que la Commission obtiendra la crédibilité aux yeux des femmes qui lui permettra de faire un travail efficace.⁴⁷

Il est manifeste qu'il doit y avoir un renouvellement de l'engagement à l'égard de l'égalité véritable des femmes et qu'on a besoin d'un nouveau mécanisme pour examiner en détail l'incidence des politiques sociales et économiques sur l'égalité des femmes et pour élaborer des stratégies de promotion de l'égalité qui répondront aux besoins et aux aspirations des femmes au XXI^e siècle.

L'avenir des programmes sociaux et des normes « nationales »

La réduction des programmes sociaux du Canada consiste principalement dans un exercice idéologique conçu pour donner aux Canadiennes et aux Canadiens des attentes et des valeurs autres, pour les convaincre qu'il est nécessaire de restreindre la taille du gouvernement et qu'il est tout simplement dépassé d'avoir un sens collectif de la responsabilité à l'égard de la sécurité économique, de l'éducation et de la santé de toutes les personnes.

Mais il n'est pas nécessaire de comprimer les programmes sociaux pour résoudre les problèmes financiers du Canada. Qui plus est, nous sommes maintenant à l'ère de « l'après-déficit ». Cette ère a été annoncée par le gouvernement libéral et par les spécialistes de l'analyse économique, avec la promesse des Libéraux de répartir chaque milliard de dollars de surplus entre des réductions d'impôt, des dépenses sociales et le remboursement de la dette du Canada⁴⁸. La question qui se pose maintenant est de savoir si les surplus du gouvernement serviront à venir en aide aux pauvres ou à accroître les privilèges des riches, à rétrécir l'écart entre les riches et les pauvres ou à l'élargir encore davantage. Au moment où, même selon leurs propres calculs, les gouvernements ne peuvent plus invoquer le manque d'argent pour justifier la réduction des engagements à l'égard de la justice sociale et économique, la lutte pour les valeurs se déroulera au grand jour⁴⁹.

En cette ère de l'après-déficit, il est nécessaire de mener une campagne concertée afin de remettre en question les prémisses de l'hystérie du déficit, pour qu'elle ne soit pas simplement remplacée par une hystérie de la dette et que les femmes fassent des progrès. Bien que les déficits aient été éliminés avec une rapidité étonnante (et dommageable), certains décideurs demeurent déterminés à maintenir les restrictions financières. Des gouvernements provinciaux et territoriaux ont édicté des lois qui limitent les dépenses futures, gèlent les impôts ou obligent les gouvernements à avoir un budget équilibré. En Alberta et au Manitoba, les déficits sont maintenant interdits par la loi. En Alberta, la loi prescrit que les surplus ne peuvent être utilisés que pour rembourser la dette. De telles lois essaient d'instituer un niveau de dépenses sociales qui est inadéquat en permanence, même en période de prospérité. Lorsqu'il y aura d'autres récessions, ce qui est inévitable, de telles lois risquent de faire revivre aux Canadiennes et aux Canadiens d'autres périodes traumatisantes de compressions rigoureuses, parce que ces lois placent les gouvernements dans une camisole de force financière. La réalité, qui est reconnue par un vaste majorité d'économistes, est que les déficits temporaires ne sont pas toujours nuisibles, et qu'ils peuvent même être essentiels pour maintenir une économie stable. La restriction des dépenses en période de récession ne fait qu'aggraver et prolonger la contraction de l'économie, parce qu'elle réduit davantage le nombre d'emplois disponibles, les revenus personnels et la demande des consommatrices et des consommateurs. En plus d'avoir de terribles coûts sociaux, une politique de déficit zéro en période de récession est tout simplement une mauvaise politique économique. Si les Canadiennes et les Canadiens veulent éviter que la douloureuse compression des budgets ne se répète, ils doivent maîtriser leur peur déraisonnable des déficits que l'on a entretenue ces dernières années⁵⁰.

À l'heure actuelle, alors que des fonds disponibles peuvent être réinvestis au bénéfice des Canadiennes et des Canadiens, les gouvernements doivent s'employer à éliminer le déficit de l'égalité qui a été exacerbé par les récents budgets. Nous devons maintenant veiller à ce que les femmes fassent des progrès. Cela signifie qu'il faut s'assurer de deux choses : que l'argent est réaffecté aux programmes et aux services, et que ceux-ci sont conçus de façon à améliorer réellement la situation des femmes.

Le passage du RAPC au TCSPS n'a pas seulement amené une réduction des programmes et des services cruciaux dont les femmes ont besoin. Il a également coupé les voies d'accès démocratiques grâce auxquelles les femmes pouvaient participer à la prise de décisions concernant les programmes sociaux. La transition au financement global et la levée des conditions touchant les fonds transférés sont des mesures qui s'inscrivent dans une stratégie de décentralisation qui, loin d'accroître la participation démocratique à la prise de décisions ou la responsabilité des gouvernements envers le public, les réduit toutes les deux.

Il est important de se rappeler que le débat concernant la nature des changements qui devraient être apportés aux programmes sociaux du Canada a été soustrait au domaine public, qu'il a été transformé en un sujet qu'on ne peut pratiquement pas débattre et que les décisions à son égard ont été prises par le gouvernement libéral dans le contexte du budget de 1995. On ne peut s'empêcher d'en arriver à la conclusion que cette approche a été adoptée dans le but de faire passer les compressions effectuées dans les programmes sociaux et la perte des droits découlant du RAPC pour une simple question de dollars disponibles, laquelle ne prête pas à controverse, au lieu de reconnaître qu'il s'agit d'un choix d'orientation hautement politique concernant la politique sociale.

À la suite de la décision, prise à l'occasion du budget, d'abroger le RAPC pour passer au financement global, les normes nationales en matière de programmes sociaux, s'il doit y en avoir, relèvent dorénavant des fonctionnaires provinciaux et fédéraux et des premiers ministres, qui en discutent à huis clos au cours de séances ne rappelant que trop la Conférence constitutionnelle du lac Meech. Ce genre de processus de prise de décisions a perdu toute crédibilité aux yeux de la population canadienne à l'époque. On ne considérerait tout simplement pas comme légitime d'avoir recours à des négociations en privé entre premiers ministres pour tenter d'apporter des changements constitutionnels⁵¹.

Lors de la réunion qu'ils ont tenue en décembre 1997, les premiers ministres ont annoncé qu'ils allaient négocier un nouvel accord cadre concernant l'union sociale du Canada. Les changements qu'on apporte actuellement aux programmes sociaux sont aussi importants que n'importe quelle réforme constitutionnelle. Nous assistons à des remaniements majeurs dans la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les paliers fédéral et provinciaux de gouvernement. On est en train de modifier le visage du pays. Cette modification de l'aspect du Canada s'accompagne d'un accroissement de l'importance accordée aux organismes intergouvernementaux — groupes de travail, conférences ministérielles — dont les décisions touchent toutes les Canadiennes et les Canadiens, mais dont le travail se fait à huis clos et sans responsabilisation. Le pouvoir est en train de passer, sans l'accord du public, à des forums qui, jusqu'à présent, sont demeurés impénétrables.

Le fédéralisme exécutif constitue une menace grandissante à la participation des femmes au processus de prise de décisions⁵². Par fédéralisme exécutif, nous entendons la prise de décisions, par des politiciens et des fonctionnaires du gouvernement, en marge des processus législatifs et parlementaires. Cela se produit aux paliers fédéral, provincial et territorial de gouvernement, ainsi que dans les administrations municipales, par le biais de conférences et de conseils ministériels, ainsi que de groupes de travail intergouvernementaux. Ces rencontres sont des occasions importantes de prise de décisions. Ce qui s'y passe est une forme de gestion publique qui est importante, mais à laquelle il n'est accordé aucune reconnaissance officielle. Les rencontres intergouvernementales ne sont pas seulement les occasions où l'on a laissé tomber la question de l'élaboration de nouvelles normes nationales en matière de programmes sociaux pour le Canada. C'est également à ces rencontres que l'on prend des décisions sur de nombreuses autres questions touchant l'égalité des femmes au Canada. Nous ne soulevons aucune objection aux consultations et aux négociations intergouvernementales visant à élaborer des approches pancanadiennes de problèmes particuliers. Ce qui est inacceptable, c'est le fait que cette forme de gestion publique se passe en privé. Elle se fait à huis clos, à l'insu du public. Des décisions sont prises sans que le public en ait connaissance ou sans faire appel à lui, puis elles sont présentées comme des faits accomplis.

Il s'agit là d'un recul sur le plan de la démocratie, lequel touche particulièrement les femmes, dont la représentation dans les organismes législatifs est déjà insuffisante et dont la capacité de participer à la prise de décisions est déjà restreinte. Les femmes doivent, en l'occurrence, trouver de nouvelles méthodes d'intervention, insister sur la représentation, sur la consultation du public et sur la participation. La détermination de l'avenir des programmes sociaux du Canada, y compris le règlement de la question des normes nationales, ne peut se faire à huis clos, à l'occasion de réunions de ministres et de fonctionnaires.

Cependant, les femmes ne devraient pas, non plus, se contenter d'un plus grand nombre de « consultations », sous leur forme actuelle, des gouvernements. Il ne s'agit pas là d'une forme acceptable de participation. Lorsqu'ils consultent les groupes de femmes, trop souvent, les gouvernements ne donnent pas d'avis préalable suffisant ou ils n'accordent pas assez de ressources pour procéder à de la recherche et à l'élaboration de politiques afin de donner un sens aux consultations. Parfois, dans les processus de consultation, on présente aux femmes des questions toutes faites, des cahiers de consultation offrant déjà les réponses voulues et des listes d'invitation dressées par les gouvernements. Trop souvent, le processus de consultation est un processus cynique, au terme duquel on ne tient pas compte de ce que les femmes ont pu dire⁵³.

Enfin, l'avenir des programmes sociaux du Canada est aussi lié au débat sur l'unité nationale. L'insistance du Québec à prendre des décisions autonomes sur les questions relevant de sa compétence sert de prétexte au gouvernement fédéral et aux autres gouvernements provinciaux pour éviter d'adopter des normes nationales en matière de programmes et services sociaux dans le reste du Canada. Nous rejetons ce raisonnement. Bien qu'une proportion importante de la population du Québec ait exprimé l'avis que le pouvoir de prendre des décisions sur les questions qui touchent les Québécoise et les Québécois devrait rester entre les mains du gouvernement du Québec, les résidentes et les résidents des autres provinces ne souhaitent aucunement qu'il en soit ainsi pour leur gouvernement. Au contraire, dans le reste du Canada, on souhaite avoir un gouvernement central fort⁵⁴ et l'on considère que des programmes sociaux bien établis constituent un élément essentiel de l'identité canadienne. Le Québec n'est pas opposé à de nouvelles normes nationales. Le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements provinciaux le sont. Ils se servent du Québec pour justifier une stratégie de transfert de pouvoirs et de responsabilités qui érode la responsabilité sociale au détriment des personnes les plus pauvres du Canada.

Nous croyons également que l'avenir de l'unité canadienne est lié à celui des programmes sociaux. Les Canadiennes et les Canadiens, y compris les Québécoises et les Québécois, attachent énormément d'importance aux programmes sociaux du Canada, qu'ils considèrent à la fois comme le fondement pratique de leur vie collective et comme un élément de l'identité canadienne. L'électorat québécois, qui est un ardent défenseur d'un « projet social » progressif, a moins de motifs de continuer à faire partie du Canada si celui-ci met fin à son engagement à l'égard d'une union sociale forte. Même si l'on n'est pas de notre avis, selon lequel la voie menant à l'unité nationale consiste dans le respect du désir du Québec d'être autonome dans les secteurs clés de la prise de décisions, il est manifeste que le renforcement des programmes sociaux est une étape nécessaire. Les Québécoises et les Québécois progressistes ne choisiront pas de rester dans un Canada dont ils ne sauraient partager la vision sociale.

Par conséquent, nous sommes d'avis que l'affaiblissement des programmes sociaux du Canada est aussi un affaiblissement des liens qui unissent les diverses régions et personnes du Canada. La force de l'union repose sur la force des programmes sociaux du pays.

Il est donc essentiel que l'on trouve une nouvelle solution concernant l'avenir des programmes sociaux du Canada. À notre avis, il y a cinq conditions à remplir :

- * il faut élaborer de nouvelles normes nationales, ou communes, en matière de programmes sociaux;
- * les formules de financement qui déterminent le niveau des paiements de transfert aux provinces pour les programmes et services sociaux doivent être élaborées dans un forum public et responsable; il en est de même du niveau des dépenses des provinces pour les programmes et les services sociaux;

- * il faut mettre sur pied un nouvel organisme de surveillance, auquel les gouvernements devront rendre des comptes publiquement; cet organisme devra permettre à la population de participer à l'élaboration de nouvelles normes communes; il devra aussi surveiller l'observation de ces normes par les gouvernements. Cet organisme devra être accessible et agir ouvertement, afin que les groupes de femmes et d'autres groupes puissent intervenir et que les Canadiennes et les Canadiens puissent comprendre les décisions qui seront prises à l'égard des programmes et des services sociaux et quand et par qui elles seront prises;
- * il faut prévoir un moyen d'assurer l'observation des normes communes et le respect des formules de financement, si les gouvernements ne s'y conforment pas;
- * il faut laisser le Québec décider s'il participera à ce processus et se conformera aux nouvelles normes communes ou s'il élaborera ses propres normes parallèles. Toutefois, nous croyons à la possibilité de « partenariats sociaux » entre le Québec et le reste du Canada, lesquels seraient fondés sur l'adoption d'un ensemble commun de normes en matière de programmes sociaux⁵⁵.

La teneur des nouvelles normes

De toute évidence, des normes applicables sont essentielles à la santé et à l'aide sociale. Étant donné que nous nous soucions ici principalement de l'incidence de la *LEB* sur l'aide sociale et les services sociaux, nous ne donnons notre avis que sur le contenu nécessaire de nouvelles normes dans ces domaines.

Dans le domaine de l'aide sociale et des services sociaux, les nouvelles normes communes devraient obliger tous les gouvernements à :

- *fournir de l'aide à toute personne dans le besoin. Il ne devrait y avoir aucune limite ni restriction fondée sur les raisons du besoin⁵⁶;
- *fournir de l'aide sans exiger de période minimale de résidence⁵⁷;

*répondre à une norme de suffisance correspondant au niveau d'aide donné. Cette norme de suffisance pourrait être élaborée en pourcentage du seuil de faible revenu établi par Statistique Canada pour une région donnée⁵⁸ ou selon le coût d'un « panier » de biens et de services offerts dans la collectivité⁵⁹. Quelle que soit la méthodologie adoptée, le niveau d'aide sociale devrait « assurer la santé, la sécurité personnelle et la dignité des bénéficiaires et de leurs familles respectives et leur permettre de participer à titre de membres à part entière et égaux aux activités de leur collectivité et de la société canadienne »⁶⁰;

*fournir de l'assistance sans imposer d'exigences de travail, particulièrement en ce qui concerne les dispensatrices et dispensateurs de soins⁶¹;

*s'assurer que, dans la conception ou la prestation des programmes ou des services, il n'y a pas de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion, l'âge, l'incapacité mentale ou physique ou d'autres motifs semblables⁶²;

*s'assurer que les programmes et les services sont conçus de façon à promouvoir l'égalité de toutes les femmes, en reconnaissant pleinement leur diversité, et pour éliminer les désavantages qu'elles connaissent sur les plans social et économique⁶³;

*garantir le droit de faire appel de toute décision de refus, de réduction, de restriction ou d'annulation de l'aide sociale ou d'un service⁶⁴;

*s'assurer que les femmes participent à la conception et à la refonte des programmes et services sociaux de manière à ce que ces derniers répondent aux besoins des femmes qui y recourent et qu'il existe une obligation de rendre compte aux femmes à leur égard⁶⁵;

*fournir des services sociaux déterminés, y compris des services publics de garde d'enfants, des maisons de transition et de l'aide juridique en matière de droit de la famille;

*veiller à ce que les programmes et services sociaux assurent la réalisation des engagements pris dans les traités signés par le Canada à l'égard des droits de la personne, y compris la *CEDEF* et le *PIRDESC*.

Les formules de financement

En plus de ces normes qui visent à régir le contenu des programmes sociaux et l'impartialité de la procédure à suivre à leur égard, il devrait y avoir une norme négociée, obligatoire pour tous les paliers de gouvernement, qui assurerait la suffisance de la base de financement des programmes sociaux, aux fins d'observation de l'article 36 de la Constitution. Lorsque les contributions financières du gouvernement fédéral aux programmes sociaux sont réduites unilatéralement ou lorsqu'un gouvernement provincial, comme celui de l'Alberta, décide de limiter le financement de l'aide sociale à un moment où les besoins financiers ne l'obligent pas à agir ainsi⁶⁶, une norme générale donnant un contenu précis à la promesse de l'article 36 est manifestement nécessaire.

Cette norme de suffisance de la base de financement des programmes devrait pouvoir tenir compte des besoins changeants, parce que, par exemple, les besoins des gens en aide sociale varient selon la disponibilité du travail. Étant donné la nature de ce programme en particulier, la norme devrait être formulée de telle manière qu'elle puisse être utilisée de diverses façons.

En tout cas, la norme de suffisance devrait être certaine et prévisible.

On devrait tenir compte de l'appel à la stabilité lancé par les provinces, en ce qui touche les niveaux de contributions du gouvernement fédéral aux programmes sociaux. Toutefois, le gouvernement fédéral ne devrait pas être la seule partie à être liée. On devrait interdire aux provinces d'affecter à d'autres fins le financement accordé par le gouvernement fédéral pour les programmes sociaux. On devrait également leur interdire de laisser le financement des programmes sociaux tomber au-dessous d'un seuil raisonnable à l'intérieur de leurs propres affectations budgétaires.

À notre avis, toutes ces normes sont nécessaires pour respecter les engagements du Canada à l'égard de l'égalité.

Un organisme indépendant de surveillance de l'application des normes en matière de programmes et services sociaux

Nous sommes d'avis qu'il faudrait mettre sur pied un organisme de surveillance indépendant, premièrement pour faciliter la participation du public à l'élaboration de nouvelles normes et formules de financement en matière de programmes et services sociaux⁶⁷ et, deuxièmement, pour surveiller, de façon régulière, l'observation de ces normes et formules de financement par les gouvernements⁶⁸. Un tel organisme pourrait coordonner un processus ouvert de consultation sur l'élaboration de nouvelles normes en matière de programmes et services sociaux. Il pourrait, en particulier, solliciter la participation des organisations non gouvernementales qui représentent les femmes et d'autres groupes désavantagés. Il pourrait également surveiller un processus public parallèle de consultation sur l'élaboration de nouvelles formules de financement des programmes et services sociaux. Les membres de cet organisme de surveillance pourraient participer aux discussions et aux négociations que poursuivent entre eux les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en vue de l'adoption de nouvelles normes et de nouvelles formules de financement.

Une fois que les nouvelles normes et formules de financement seraient établies, l'organisme de surveillance évaluerait, sur une base continue, l'observation des normes et formules de financement communes. À cette fin, il créerait des indicateurs sociaux et il compilerait des données statistiques et autres pouvant servir à l'évaluation. Il pourrait également jouer un rôle dans l'éducation du public et des fonctionnaires du gouvernement au sujet des besoins de groupes particuliers. Une partie très importante de son travail de surveillance consisterait à cerner les cas d'inobservation. Des personnes et des organismes représentant des groupes désavantagés auraient qualité pour comparaître devant cet organisme afin de faire des présentations sur l'inobservation et ses effets. L'organisme de surveillance formulerait des recommandations aux gouvernements et aux organismes législatifs au sujet des mesures nécessaires pour assurer l'observation des normes communes⁶⁹.

Les mesures visant à assurer l'observation

Bien que cet organisme public de surveillance serait en mesure de déterminer qu'un gouvernement ne se conforme pas aux normes nationales et de formuler des recommandations concernant les mesures nécessaires pour assurer l'observation, il est peu probable que ce processus soit efficace à moins qu'il ne soit appuyé par la menace ou l'application réelle de sanctions financières. Bien sûr, c'est ce qui a fait la force du pouvoir fédéral de dépenser comme instrument de politique sociale; cela a permis au gouvernement fédéral d'établir et de faire observer des normes nationales. Malgré les objections des provinces et des territoires, nous ne voyons aucune raison d'abandonner tout cela. Nous croyons qu'une fois élaborées de nouvelles normes communes devraient être adoptées par le gouvernement fédéral, à titre de modifications à la législation qui a créé le TCSPS, et que ce gouvernement, sur la recommandation de l'organisme de surveillance, devrait faire respecter les normes en retenant les fonds destinés aux gouvernements qui ne s'y conforment pas.

Nous reconnaissons que la marche à suivre que nous recommandons ici n'empêcherait pas le gouvernement fédéral de retomber dans son habitude de réduire unilatéralement les fonds destinés aux provinces malgré les accords de financement établis. Cependant, nous espérons que la nature publique du processus d'établissement des formules de financement et les pressions accrues des provinces, lesquelles désirent exercer un plus grand contrôle, feront en sorte qu'il sera plus difficile, pour le gouvernement fédéral, de manquer aux engagements qu'il aura pris publiquement à l'égard de formules de financement établies.

Étant donné qu'il existe des engagements forts à l'égard des programmes sociaux chez la population du Québec tout comme chez celle du reste du Canada, Barbara Cameron est d'avis que la mise en oeuvre d'un « partenariat social » est possible au Canada⁷⁰. Un tel partenariat serait fondé sur l'élaboration d'un ensemble commun de normes en matière de programmes sociaux⁷¹, mais « reconnaîtrait à la fois la souveraineté du Québec dans le domaine des programmes sociaux et un rôle important pour le gouvernement fédéral dans les programmes sociaux destinés au reste du Canada »⁷². Pour le reste du pays, « cela équivaldrait à confirmer le rôle du gouvernement canadien dans l'établissement de "normes nationales" ou de droits nationaux tout en reconnaissant le rôle des provinces dans l'administration et dans la prestation des programmes »⁷³. La responsabilité de l'élaboration des normes incomberait au gouvernement du Québec, dans le cas des normes destinées aux résidentes et aux résidents du Québec, et au gouvernement fédéral, dans le cas de celles destinées aux résidentes et aux résidents du reste du Canada.

En ce qui concerne la surveillance de l'observation par le Québec des normes en matière de programmes sociaux, cette province serait libre de faire évaluer sa performance en même temps que celle des autres gouvernements ou d'établir un mécanisme parallèle.

Pour les femmes, la lutte concernant les programmes sociaux comporte trois volets. Il s'agit d'une lutte visant à regagner le terrain perdu et à améliorer les programmes et les services sociaux afin que ceux-ci contribuent à promouvoir l'égalité des femmes. Il s'agit aussi, une fois de plus, d'une lutte visant à faire passer la prise des décisions cruciales du huis clos à la place publique afin que les femmes puissent participer aux débats et aux décisions. Les principes superficiels énoncés par le Comité des ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, dans son *Rapport aux premiers ministres*, ne peuvent pas être acceptés comme cadre des programmes sociaux du Canada et l'on ne peut pas accepter, non plus, la façon dont ils ont été élaborés. Les femmes canadiennes méritent et doivent demander davantage. Enfin, il s'agit d'une lutte pour un pays dans lequel nous pouvons croire parce qu'il représente nos valeurs communes de respect, de soin et d'égalité des personnes.

Conclusion

Nous croyons qu'il s'agit d'un moment critique, d'un moment déterminant pour les femmes. Celles-ci feront-elles des progrès correspondant à ceux qu'elles devraient faire, selon les engagements du Canada? Ou bien, au moment où le pays entre dans un nouveau millénaire, subiront-elles un recul qui révélera que ces engagements sont faux?

La plus grande menace pour les femmes, à l'heure actuelle, est la politique économique, laquelle, au mieux, ne tient pas compte des femmes et, au pire, maintient leur inégalité et l'exploite. La plus grande menace est l'attrait exercé par l'idée que la politique économique est apolitique et n'a aucun rapport avec les droits des femmes.

Le nouveau défi que doivent relever les femmes consiste à discréditer cette idée. Dans tous les forums, les femmes doivent mettre l'accent sur une vision sociale qui relie la politique sociale et économique au droit des femmes à l'égalité. Il ne peut pas y avoir d'égalité pour les femmes sans la justice économique et l'autonomie économique.

Notes du chapitre 5

¹ *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219, 59 D.L.R. (4^e) 321, C.E.B. & P.G.R. 8126, 26 C.C.E.L. 1, 4 W.W.R. 193, 89 C.L.L.C. 17 012, 94 N.R. 373, 58 Man. R. (2^e) 161, 10 C.H.R.R. D/6183, 45 C.R.R. 115 [ci-après *Brooks*].

² *Janzen c. Platy Enterprises Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1252, 59 D.L.R. (4^e) 352, 95 N.R. 81, [1989] 4 W.W.R. 39, 58 Man. R. (2^e) 1, 89 C.L.L.C. 17 011, 47 C.R.R. 274, 25 C.C.E.L. 1, 10 C.H.R.R. D/6205.

³ *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, 44 D.L.R. (4^e) 385, 82 N.R. 1, 26 O.A.C. 1, 37 C.C.C. (3^e) 449, 62 C.R. (3^e) 1, 31 C.R.R. 1.

⁴ *Thibaudeau c. Canada*, [1994] 2 C.F. 189, [1994] 2 C.T.C. 4, 3 R.F.L. (4^e) 153, 167 N.R. 161, 114 D.L.R. (4^e) 261, 21 C.R.R. (2^e) 35, [1994] W.D.F.L. 812 [ci-après *Thibaudeau (C.A.F.)*, avec renvois aux D.L.R.], infirmé *Thibaudeau c. Canada (M.R.N.)*, [1995] 2 R.C.S. 627, p. 675 et 676, [1995] W.D.F.L. 957, [1995] 1 C.T.C. 382, 95 D.T.C. 5273, 12 R.F.L. (4^e) 1, 124 D.L.R. (4^e) 449, 182 N.R. 1, 29 C.R.R. (2^e) 1 [ci-après *Thibaudeau*].

⁵ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, [1989] 56 D.L.R. (4^e) 1, 91 N.R. 255, [1989] 2 W.W.R. 289, 34 B.C.L.R. (2^e) 273, 25 C.C.E.L. 255, 36 C.R.R. 193, 10 C.H.R.R. D/5719.

⁶ *Supra*, note 1.

⁷ *Bliss c. Canada (P.G.)*, [1979] 1 R.C.S. 183, 92 D.L.R. (3^e) 417, [1978] 6 W.W.R. 711, 23 N.R. 527, 78 C.L.L.C. 14 175 [ci-après *Bliss*].

⁸ *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103, p. 1191 et 1192, 95 D.L.R. (4^e) 439, 141 N.R. 1, 6 W.W.R. 385, 4 Alta.L.R. (3^e) 193, 127 A.R. 241, 92 C.L.L.C. 17 033, 11 C.R.R. (2^e) 1, la juge L'Heureux-Dubé écrivant, en dissidence; McLachlin J. d'accord.

⁹ Cette approche est inhérente au concept d'« adaptation raisonnable ». On trouvera une critique de cette idée chez Shelagh Day et Gwen Brodsky, « The Duty to Accommodate : Who Will Benefit? », (1996) 75 *Revue du Barreau canadien*, p. 433.

¹⁰ *Supra*, note 7.

¹¹ Le Programme de contestation judiciaire a été créé par le Secrétariat d'État en 1978 afin d'aider les minorités de langue officielle à faire valoir leurs droits devant les tribunaux. En 1982, son mandat a été élargi afin d'appuyer les poursuites permettant de clarifier un plus large éventail de droits linguistiques, y compris ceux énoncés à l'art. 23 de la *Charte*. En 1985, on a beaucoup élargi ce programme afin de fournir un appui aux personnes et aux groupes qui invoquaient l'art. 15 de la *Charte* pour contester des lois, des politiques et des programmes fédéraux. Étant donné que le gouvernement serait évidemment en conflit si c'était lui qui décidait quelles contestations de ses propres lois devraient être financées, le Programme a été établi à l'extérieur du gouvernement et administré par un organisme indépendant; d'abord ce fut le Conseil canadien de développement social, ensuite le Centre des droits de la personne et maintenant il s'agit d'une société autonome à but non lucratif. Les décisions concernant le financement des causes types sont prises par deux comités, un comité des droits linguistiques et un comité des droits à l'égalité. Les membres des comités sont choisis en raison de leurs compétences dans les domaines des droits linguistiques ou des droits à l'égalité.

12

13 En 1992, le Programme a été annulé par le gouvernement conservateur alors au pouvoir; cette annulation a été effectuée à titre de « mesure budgétaire ». Il a été rétabli en 1995, par le gouvernement libéral nouvellement élu. Des comités des Nations Unies auxquels le Canada soumet des rapports ont loué le Programme. Par exemple, en 1993, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a félicité le Canada d'avoir créé le Programme de contestation judiciaire, a constaté son annulation et a exhorté le Canada à le rétablir et à élargir son mandat afin que des fonds puissent être accordés aux Canadiennes et Canadiens désavantagés qui contestent des lois provinciales en se fondant sur la *Charte*. Voir Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales sur le rapport du Canada concernant les droits visés par les articles 10 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. NU E/C. 12/1993/19 reproduites dans (1994) 20 *Canadian Human Rights Reporter* C/1 [ci-après *Observations finales*].

14¹² L'Ontario était l'exception. En 1985, cette province a appuyé financièrement des poursuites engagées afin de faire valoir les droits des femmes à l'égalité. Elle a alors donné au Fonds d'action et d'éducation juridiques (FAEJ) accès à un fonds d'un million de dollars. Cependant, aucune autre somme n'a été accordée.

15¹³ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain de 1997*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 40.

16¹⁴ *Ibid.*, p. 39. Le PNUD utilise trois mesures. L'indicateur du développement humain (IDH) mesure les progrès atteints dans un pays en fonction de trois dimensions fondamentales du développement humain : la longévité, les connaissances et un niveau de vie décent. L'IDH, qui est un indicateur composite, renferme trois variables : l'espérance de vie, le niveau d'instruction (l'alphabétisation des adultes et les effectifs étudiants des niveaux primaire, secondaire et tertiaire) et le PNB réel par habitant. L'indicateur des disparités des sexes dans le développement (IDSD) mesure les progrès dans les mêmes domaines et en fonction des mêmes variables que l'IDH, c'est-à-dire l'espérance de vie, le niveau d'instruction et le revenu, mais il prend aussi en compte l'inégalité des progrès atteints par les femmes et les hommes. Plus grande est la disparité des sexes dans le développement humain fondamental, plus bas est l'IDSD d'un pays comparé à son IDH. L'IDSD n'est que l'IDH converti, ou rajusté à la baisse, pour tenir compte de l'inégalité des sexes. L'indicateur de l'habilitation des femmes (IHF) révèle si les femmes sont capables de participer activement à la vie économique et politique. Cet indicateur est axé sur la participation et mesure l'inégalité des sexes dans des domaines clés tels que la participation économique et politique et la prise de décisions. Il diffère donc de l'IDSD, qui est un indicateur de l'inégalité dans les domaines de base.

17¹⁵ Pour un bref résumé de la question de l'inégalité des femmes et des hommes, telle que mesurée dans le monde par ces indicateurs en 1997, voir « The Global Gender Gap: Measuring Inequalities Between Men and Women », communiqué, Programme de développement des Nations Unies, 12 juin 1997. Dans son rapport de 1995, le PNUD a également souligné que dans presque tous les pays les femmes effectuaient au moins autant de travail que les hommes, mais qu'elles recevaient une portion beaucoup moins grande des biens et des services produits par l'ensemble de la main-d'oeuvre. Dans les comptes rendus nationaux et internationaux, on fait abstraction de la valeur du travail non rémunéré des femmes. En outre, les indicateurs de développement du PNUD ne tiennent pas compte du fait que les femmes apportent une contribution très importante à l'économie de tous les pays grâce à leur travail non rémunéré. Voir

Rapport sur le développement humain de 1995, New York, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 87 à 98.

18¹⁶ Nations Unies, Bureau de la statistique, *Les femmes du monde, 1970-1990 : Tendances et statistiques*, New York, Nations Unies, 1991.

19¹⁷ Voir Andrew Byrnes «Toward More Effective Enforcement of Women's Human Rights Through the Use of International Human Rights Law and Procedures» in Rebecca J. Cook, éd., *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994 [ci-après « Toward More Effective Enforcement »] 189, p. 193.

20¹⁸ Pour des commentaires critiques sur ces arguments voir : Marjorie Griffin Cohen, présentation au Sous-comité de la Chambre des communes sur le commerce international, les différends commerciaux et l'investissement, « The Social and Economic Implications of the Multilateral Agreement on Investment », 26 novembre 1997; Marjorie Griffin Cohen, *What To Do About Globalization*, Vancouver, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1997; Tony Clarke, *Silent Coup: Confronting the Big Business Takeover of Canada*, Toronto, James Lorimer & co., 1997; Tony Clarke et Maud Barlow, *MAI: The Multilateral Agreement on Investment and the Threat to Canadian Sovereignty*, Toronto, Stoddart, 1997.

21¹⁹ Nos commentaires ici se limitent au travail que les femmes peuvent faire sur le plan international et qui concerne expressément le système des Nations Unies et l'utilisation des instruments relatifs aux droits de la personne. Il existe une autre sphère d'activités complète, au niveau international, qui se rattache à la première et qui la chevauche, mais qui ne dépend pas du tout des forums et des instruments internationaux. Il s'agit de la création d'un mouvement des femmes international et de l'élaboration de stratégies politiques coordonnées et coopératives entre les femmes du Nord et celles du Sud. Le travail que nous proposons fait partie de ce projet plus vaste. Pour un compte rendu des alliances féministes qu'on forme sur la scène internationale afin de s'occuper précisément des droits économiques et sociaux des femmes, voir Joan Grant-Cummings, « Forging a feminist alliance », *Kinesis*, novembre 1997, p. 5.

22²⁰ Donna J. Sullivan, « Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights », (1994) 88(1) *The American Journal of International Law* 152, p. 152.

23²¹ Charlotte Bunch, « Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights », (1990) 12 *Human Rights Quarterly* 486, p. 488.

24²² *Ibid.* Charlotte Bunch étudie différentes approches pratiques à adopter pour faire reconnaître les droits des femmes comme étant des droits de la personne. La première approche consiste à rattacher les droits des femmes aux droits civils et politiques. Il s'agit de la stratégie suivie à Vienne et, en fait, de la principale stratégie adoptée jusqu'à présent par le mouvement international des droits des femmes ou, du moins, par les organisations basées au États-Unis. Il est essentiel d'attirer l'attention sur la violence massive faite aux femmes dans le monde entier et cette stratégie a été fructueuse car elle a conduit les gouvernements à reconnaître la violence largement répandue et à s'engager à l'extirper. Toutefois, la faiblesse de cette approche est qu'elle semble accepter la dichotomie entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels et la subordination des seconds aux premiers. Il faut donc que cette approche s'accompagne de stratégies tout aussi énergiques pour faire face au sexisme inhérent aux politiques macro-économiques qui tiennent l'inégalité des femmes pour acquise et qui permettent aux sociétés commerciales d'en profiter.

25²³ Parmi celles-ci, il y a lieu de mentionner le Centre for Women's Global Leadership, l'International Women's Rights Action Watch, l'International Human Rights Law Group et la Women's Environment and Development Organization (WEDO).

26²⁴ De nombreuses ONG de femmes ont concentré toute leur attention à Beijing, sur le forum des ONG plutôt que sur la Conférence officielle. En outre, un grand nombre de ces ONG se sont vu refuser la permission d'envoyer des représentantes à la Conférence officielle pour exercer des pressions sur les gouvernements parce qu'elles ne répondaient pas aux conditions d'admission des Nations Unies.

27²⁵ Le gouvernement fédéral a accordé des fonds aux femmes pour leur permettre de participer à certaines rencontres internationales. Tout récemment, par exemple, le gouvernement fédéral a accordé des fonds à 40 femmes pour leur permettre d'assister à la Quatrième conférence internationale sur les femmes, à Beijing. En outre, il leur a fourni des fonds pour soutenir le Comité coordonnateur canadien pour Beijing, lequel a fourni aux femmes canadiennes des renseignements sur la Conférence et a facilité la participation des représentantes des ONG. Les représentantes des ONG de femmes ont fait partie de certaines délégations canadiennes qui ont été envoyées à des réunions de la Commission de la condition de la femme. Cependant, il n'existe pas de mécanisme permanent pour assurer la participation régulière des femmes aux activités des Nations Unies. Les dispositions concernant la participation des ONG aux réunions des Nations Unies sont spéciales, souvent prises à la dernière minute et déterminées par les gouvernements. Les ONG de femmes ont besoin d'avoir un accès régulier aux renseignements concernant les positions du Canada sur les questions qui les intéressent, de façon à pouvoir surveiller les interventions de celui-ci. Les représentantes des ONG de femmes ont besoin de formation et de préparation pour être efficaces dans les forums de l'ONU. Il est essentiel d'adopter de nouvelles méthodes de financement et de coordination du travail international si nous voulons que celui-ci soit efficace pour les organisations de femmes et que les femmes jouissent d'une véritable participation à cette sphère de la vie politique.

28²⁶ Les auteurs reconnaissent l'aide à la recherche fournie par Gillian Calder en matière de procédures de plaintes internationales. Mme Calder a fourni un résumé utile des procédures de plaintes des Nations Unies en matière de droits de la personne et elle a élaboré un protocole facultatif pour la *CEDEF* dans un document inédit intitulé « Women's Rights are Human Rights: Feasibility of an Optional Protocol to *CEDAW* ». Les auteures sont reconnaissantes envers Mme Calder, qui leur a donné accès à son travail.

29²⁷ *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, adoptée le 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987, Rés. AG A/RES/39/46, Doc. off. AG NU, 39^e sess., (Supp. n^o 51), Doc. NU A/39/51, p. 197, reproduite dans 23 I.L.M. 1027 (1984) [ci-après *CCT*].

30²⁸ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, adoptée le 21 décembre 1965, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, Rés. AG NU A/RES/2106A (XX) (1969), 660 R.T.N.U. 195, reproduite dans 5 I.L.M. (1966) [ci-après *CEDR*].

31²⁹ *Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, 999 R.T.N.U. 171, reproduit dans 6 I.L.M. 383 (1967).

32³⁰ Le Canada est signataire du Pacte et du Protocole facultatif. Cela signifie que les Canadiennes et les Canadiens, en tant qu'individus, peuvent déposer des plaintes auprès du Comité des droits de l'homme, après qu'ils ont épuisé tous les recours intérieurs.

33³¹ *CEDR, supra*, note 28, par. 14 (1). Il est intéressant de noter que bien que la *CEDR* ait servi de modèle pour l'élaboration de la *CEDEF*, le premier contient une procédure de plainte, mais la seconde n'en contient pas. La répugnance des États parties à être liés par des procédures de plainte se traduit, toutefois, par le fait que, au 1^{er} septembre 1996, 148 d'entre eux avaient ratifié la *CEDR*, mais seulement 23 avaient accepté d'être liés par l'article 14. Voir la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris l'Élaboration d'une ébauche de Protocole facultatif de la Convention : Comparative Summary of Existing Communications and Inquiry Procedures and Practices under International Human Rights Instruments and Under the Charter of the United Nations: Rapport du secrétaire général*, Commission de la condition de la femme, 41^e sess., point 5 de l'ordre du jour, paragraphe 12, Doc. NU E/CN.6/1997/4 (1997).

34³² L'article 22 de la *CCT, supra*, note 27, prévoit une procédure de plainte qui est semblable à celle du Protocole facultatif du *PIRDCP*. Cependant, cette convention permet le dépôt de plaintes non pas seulement par une personne, mais aussi au nom d'une personne par une ONG. Au 1^{er} septembre 1996, 99 États parties avaient ratifié la *CCT* et 36 s'étaient déclarés liés par les procédures de plainte de l'article 22.

35³³ Voir *ibid.*, à l'article 20. Cette procédure d'enquête est propre à la *CCT*. Tous les États parties à la Convention sont liés par cet article à moins qu'ils n'exercent expressément l'option de refus de l'article 28.

36³⁴ Le Comité de la *CEDEF* fait face à d'autres obstacles à l'exécution efficace de son travail. En vertu de l'article 20, on a limité ce comité à se réunir durant une période d'au plus deux semaines par année. Il n'est pas possible pour celui-ci de s'acquitter, en deux semaines par année, même de la tâche limitée consistant à étudier les rapports des pays. Il s'agit du seul organisme s'occupant d'un traité qui ait vu son temps de réunion limité par sa convention. Parmi tous les organismes s'occupant de droits de la personne, c'est à celui-ci qu'on a accordé le temps de réunion le plus court. Bien que l'Assemblée générale ait récemment accordé une certaine latitude au Comité de la *CEDEF*, en lui permettant de se réunir, par exemple durant deux sessions de trois semaines, en 1996 et en 1997, il est manifeste que ce comité a besoin de plus de temps, de plus de ressources et d'un meilleur statut, au sein du système des Nations Unies, pour exécuter son travail efficacement. Voir *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, 2^e éd., Minneapolis, International Women's Right Action Watch, 1996, p. 5.

37³⁵ La Commission de la condition de la femme (CCF) est un organisme composé de représentants gouvernementaux, à la différence du Comité de la *CEDEF*, lequel est un comité d'experts. La CSW rédige, à l'intention du Conseil économique et social, des recommandations et des rapports sur la promotion des droits des femmes dans les domaines politiques, économiques, sociaux et éducatifs. Établie en 1946, elle est le principal organisme des Nations Unies responsable des questions féminines. Bien que la CCF s'assure que les questions féminines sont reconnues aux Nations Unies, elle ne possède pas les mêmes pouvoirs que les autres organismes de l'ONU. En outre, même si ses pouvoirs sont limités, comme dans le cas de son incapacité d'entamer des poursuites concernant les plaintes, elle s'est occupée activement de lancer une Décennie des Nations Unies pour la femme (1976-1985) et de faire passer les Nations Unies de leur insistance initiale sur la codification de droits égaux pour les femmes à une reconnaissance des réalités économiques, culturelles et sociales de la vie des femmes.

38³⁶ *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris l'Élaboration d'une ébauche de Protocole facultatif de la Convention*, Commission de la condition de la femme, Groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer une ébauche de Protocole facultatif de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 41^e session, point 5 de l'ordre du jour, paragraphe 8, Doc. NU E/CN.6/1997 WG/L.3 (1997).

39³⁷ Lorsqu'on rédige les ébauches de nouveaux instruments aux Nations Unies, les textes qui ne sont pas encore acceptés apparaissent entre parenthèses. Le but de tous les exercices de rédaction est d'élaborer un texte basé sur un consensus. Les textes à l'égard desquels on n'est pas parvenu à un consensus ne sont pas entre parenthèses.

40³⁸ *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris l'Élaboration d'une ébauche de protocole facultatif de la Convention, Revised Draft Protocol Submitted by the Chairperson on the Basis of the Compilation Text contained in the Report of the Commission on the Status of Women on its Forty-First session (E/1997/27) and Proposals made by the Commission at its Forty-Second session*, Doc. NU E/Cn.6/1998/WG/L.2, 12 mars 1998.

41³⁹ Voir *Observations finales*, *supra*, note 11.

42⁴⁰ *Ways and Means of Expediting the Work of the Committee*, CEDEF/C/1997/5, le 6 décembre 1996.

43⁴¹ La CCF peut recevoir des communications et, aux termes de la résolution 1993/11 du Conseil économique et social (ECOSOC), elle est autorisée à présenter des recommandations au Conseil économique, social et culturel sur les mesures qu'il faudrait prendre en réponse aux tendances et aux modèles émergents de discrimination à l'égard des femmes. Les communications peuvent être confidentielles ou publiques et elles doivent sembler révéler un modèle cohérent d'injustice flagrante et attestée d'une façon fiable à l'égard des femmes. Voir « Towards More Effective Enforcement », *supra*, note 17, p. 205. Voir aussi Sandra Coliver, « United Nations Machinery on Women's Rights: How Might They Better Help Women Whose Rights Are Being Violated? » in Ellen. L. Lutz, Hurst Hannum et Kathryn J. Burke, éd., *New Directions in Human Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1989, p. 25. *Supra*, note 26.

44⁴² À l'heure actuelle, par exemple, il existe un rapporteur spécial sur la violence contre les femmes. En mars 1994, [TRADUCTION] « devant l'accroissement alarmant du nombre de cas de violence à l'égard des femmes dans le monde entier », la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1994/45, dans laquelle il a été décidé de nommer le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes et sur les causes et les conséquences de celle-ci. Le Rapporteur spécial a pour mandat de recueillir et d'analyser des données complètes et de recommander des mesures visant à éliminer la violence aux niveaux international, national et régional. Le mandat du Rapporteur spécial comporte trois volets :

45

- 46 1. recueillir des renseignements sur la violence à l'égard des femmes et sur les causes et les conséquences de celle-ci auprès de sources telles que les gouvernements, les organismes chargés de la surveillance de l'observation des traités, les organismes spécialisés et les organisations

intergouvernementales et non gouvernementales et réagir efficacement à ces renseignements;

47 2. recommander des mesures et des voies et moyens à prendre, aux niveaux national, régional et international, pour éliminer la violence à l'égard des femmes et ses causes et pour remédier à ses conséquences;

48 3. travailler en étroite collaboration avec les autres rapporteurs spéciaux, les représentants spéciaux, les groupes de travail et les experts indépendants relevant de la Commission des droits de l'homme.

49

50 Au nombre des autres rapporteurs spéciaux sur les questions intéressant les femmes, il y a lieu de mentionner ceux qui sont nommés dans les domaines suivants : exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; tortures; indépendance et impartialité de l'appareil judiciaire, des jurés et des assesseurs et indépendance des avocats; intolérance religieuse; utilisation de mercenaires; liberté d'opinions et d'expression; racisme et discrimination raciale et xénophobie; vente d'enfants, prostitution et pornographie enfantines.

51⁴³ *Recommandation générale n° 19*, Doc. NU A/47/38 (1992).

52⁴⁴ On peut trouver dans les médias un exemple récent de cette rationalisation, dans un article de Donna LaFramboise intitulé « You've Come a Long Way, Baby ... And For What? », *The [Toronto] Globe and Mail*, 26 juillet 1997, p. B1. Mme LaFramboise soutient que le féminisme a déjà triomphé, car les bars ne refusent pas de servir les femmes, les critiques de livres ne parlent pas de ménagères et il est légal de diffuser des renseignements sur le contrôle des naissances.

53⁴⁵ Monica Townson, *Les femmes et l'économie : enjeux de la recherche stratégique à long terme*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1997.

54⁴⁶ Voir Monica Townson, *ibid.* pour une description plus détaillée de ces questions.

55⁴⁷ Nous faisons remarquer que le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, élaboré par le gouvernement fédéral, a été rédigé pour la Quatrième conférence internationale sur les femmes sans la participation de ces dernières. Fait intéressant, il reconnaît les problèmes des femmes qui sont créés par la restructuration économique et par la réduction des dépenses des gouvernements, mais il n'offre pas de solutions crédibles. Dans de nombreux domaines le Plan semble être un catalogue de ce que les ministères fédéraux font déjà, sous la rubrique des initiatives concernant la « condition féminine », plutôt qu'un plan qui peut apporter des changements. Voir *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1995.

56⁴⁸ Voir le Programme du parti libéral, mai 1997.

57⁴⁹ Alanna Mitchell fait remarquer dans « Latest poll may give Klein pause », *The [Toronto] Globe and Mail*, 28 juillet 1997, p. A4, que les électeurs veulent savoir ce que Klein a l'intention de faire maintenant que le déficit a été éliminé. Elle écrit que [TRADUCTION]«... dans la province la plus prospère du Canada — où des surplus de plusieurs milliards ont été amassés ces dernières années et où la dette accumulée a presque disparu — les gens veulent savoir à quoi, selon M. Klein, doit réellement servir un gouvernement.... Le gouvernement Klein s'est glorifié

de la détermination qu'il a mise à dégager le gouvernement du plus grand nombre possible de secteurs de la vie des Albertains. [Mais le dernier sondage d'Environics] fait état d'une population qui veut ... un gouvernement qui ne trahira pas ses obligations en laissant la justice sociale à la Darwin gouverner la province. »

58⁵⁰ Nous sommes redevables à Lisa Philipps pour ses réflexions sur les effets des lois relatives à l'équilibre budgétaire sur les objectifs d'égalité et l'avenir des dépenses sociales. Pour une description complète et une analyse de ces lois, voir Lisa C. Philipps, « The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (Ir)responsability », (1996) 34(4) *Osgoode Hall Law Journal* 681.

59⁵¹ Le fait que les premiers ministres étaient tous des hommes et tous des blancs n'a pas amélioré leur crédibilité comme seuls rédacteurs de la Constitution auprès des femmes du Canada.

60⁵² Il se produit un accroissement de la prise de décision par les bureaucrates à tous les paliers de gouvernement, y compris au palier provincial. En outre, l'accès à la prise de décision gouvernementale des représentants élus démocratiquement est réduit par des décisions comme celle du gouvernement de l'Ontario d'abolir les conseils municipaux locaux pour les remplacer par des gouvernements de mégacités.

61⁵³ Le questionnaire de la Colombie-Britannique, intitulé *B.C.'s Unity Talks*, qui a été posté aux résidentes et résidents à la mi-décembre 1997 (et qui devait être retourné avant le 31 décembre 1997), fournit un exemple actuel de piètre méthode de consultation. Dans le questionnaire, on demandait aux résidentes et résidents de la Colombie-Britannique d'indiquer s'ils étaient tout à fait d'accord, d'accord, en désaccord ou en désaccord total avec les sept principes de l'entente de Calgary ou s'ils étaient sans opinion à ce sujet. Des commentaires additionnels pouvaient être rédigés sur une feuille séparée, mais la grandeur de l'enveloppe-réponse n'incitait pas à donner de longues réponses. C'est le type de sondage restreint et individualisé qui ne permet pas aux groupes marginalisés de donner des réponses longues et complètes, parce qu'ils ne sont pas suffisamment représentés au sein de la députation.

62⁵⁴ Voir *Rethinking Government 1994: An Overview and Synthesis*, Ottawa, 1994, et *Rethinking Government 1995: Final Report*, Ottawa, 1995.

63⁵⁵ Barbara Cameron fait cette proposition dans « Social Citizenship in a Multinational State: The Social Charter Revisited » (document présenté à *Federal Constitutions in Comparative Perspective, A Conference in Honour of Douglas V. Verney*, Université York, 1996) [non publié].

64⁵⁶ C'était là la norme primordiale du RAPC. Elle a été abrogée en vertu du TCSPS.

65⁵⁷ C'est là la seule norme du RAPC qui subsiste dans le TCSPS.

66⁵⁸ Voir Frances Woolley, « Les femmes et le régime d'assistance publique du Canada », Ottawa, *Condition féminine Canada*, 1995, p. 12; et Sherri Torjman et Ken Battle, *Can We Have National Standards?*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1995, p. 8.

67⁵⁹ Isabella Bakker et Janine Brodie, *The New Canada Health and Social Transfer (CHST): The Implications for Women*, Ottawa, *Condition féminine Canada*, 1995, p. 34.

68⁶⁰ Martha Jackman, « Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender Equality in Federal Welfare Reform », (1995) 8(2) *Canadian Journal of Women and the Law* 371, p. 402.

69⁶¹ Woolley, *supra*, note 58, p. 12. Les normes du RAPC qui sont maintenant abrogées interdisaient d'exiger des bénéficiaires d'aide sociale qu'ils travaillent à des projets à frais partagés...

70⁶² Jackman, *supra*, note 60, p. 402.

71⁶³ Voir Jackman, *ibid.*, p. 403, et Woolley, *supra*, note 58, p. 13.

72⁶⁴ Cette norme du RAPC a été abrogée par la *LEB*. Voir Jackman, *ibid.*, p. 403.

73⁶⁵ Jackman, *ibid.*

74⁶⁶ Kevin Taft soutient dans un article adapté de son nouveau livre, *Shredding the Public Interest*, Calgary, University of Alberta Press and Parkland Institute, 1997, que Ralph Klein savait, lorsqu'il est devenu premier ministre, que les dépenses du gouvernement avaient déjà été réduites par le gouvernement Getty, au sein duquel il était ministre, à des niveaux égaux ou supérieurs à la moyenne des provinces canadiennes. [TRADUCTION] « En d'autres termes, les réductions rigoureuses du gouvernement Klein ont été amorcées dans des budgets qui étaient déjà relativement peu considérables. Comme le propre programme du gouvernement le montre, le Cabinet Getty, malgré toute la mauvaise publicité dont il a fait l'objet et qui concernait des marchés maladroits et des dépenses somptuaires, a dirigé le gouvernement le plus strict du Canada. Le gouvernement Klein a travaillé fort pour récrire l'histoire, en décrivant le gouvernement de M. Getty comme un groupe de gens qui ont fait des dépenses extravagantes et qui ont mené l'Alberta au bord du désastre financier. Jouant sur les souvenirs que la population avait des échecs fortement subventionnés de Novatel, de Gainers, de Magcan et d'autres gâchis financiers, le gouvernement Klein a convaincu celle-ci que, que sous M. Getty, les coûts grimpaient sans limites. » *The [Toronto] Globe and Mail*, 8 mars 1997, p. D2. Voir aussi la réponse de Jim Dinning, *The [Toronto] Globe and Mail*, 24 mars 1997, p. A19.

75⁶⁷ Nous faisons remarquer qu'en Australie, un organisme externe composé d'experts et appelé la Commonwealth Grants Commission a établi les niveaux des paiements de péréquation faits par le gouvernement central aux États. Margaret Biggs écrit dans *Building Blocks for Canada's New Social Union*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc., 1996, p. 25 :

[TRADUCTION] « Une autre institution australienne unique est la Commonwealth Grants Commission, un organisme d'experts sans liens de dépendance avec le gouvernement, qui fournit une évaluation en profondeur des besoins de péréquation. Bien que la Commission n'ait qu'un statut consultatif, elle a acquis, au cours des années un haut niveau d'expertise et de crédibilité.... Depuis le milieu des années 1980, le « Commonwealth » s'est généralement fondé sur les recommandations de la Commission pour établir son offre aux États, que ceux-ci ont, à leur tour, acceptée... La Commission sert à dépolitiser les questions intergouvernementales les plus délicates et aide à donner aux négociations intergouvernementales et aux débats publics un fondement plus objectif. »

76⁶⁸ À l'époque de l'Accord de Charlottetown, le gouvernement du Nouveau parti démocratique de l'Ontario a proposé d'enclâsser dans la Constitution une Charte sociale. En réponse aux propositions de l'Ontario, une vaste coalition d'activistes et d'universitaires a élaboré une ébauche de Charte sociale, dans laquelle étaient incorporés les droits économiques et sociaux énoncés dans le *PIRDESC*. Dans cette ébauche de Charte sociale, on prévoyait deux organismes de surveillance, à savoir un Conseil des droits sociaux et un Tribunal des droits sociaux. L'organisme que nous proposons ici a pour modèle le Conseil des droits sociaux prévu dans l'ébauche de Charte sociale. On trouvera le texte complet de l'ébauche de Charte sociale dans

Joel Bakan et David Schneiderman, *Social Justice and The Constitution*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, p. 155.

77⁶⁹ Pour surveiller le processus d'établissement et de révision des normes et des formules de financement et pour évaluer l'observation, l'organisme de surveillance aurait besoin des pouvoirs suivants :

78

79 * tenir des enquêtes et exiger la présence des particuliers, des groupes ou des fonctionnaires gouvernementaux concernés;

80 * exiger que les renseignements nécessaires et pertinents, y compris les documents, les rapports et d'autres données, soient fournis par les gouvernements;

81 * exiger de n'importe quel des gouvernements qu'il fasse rapport des questions concernant l'observation;

82 * recevoir les présentations de groupes qui possèdent des renseignements concernant le respect par les gouvernements des normes nationales et des formules de financement.

83⁷⁰ Cameron, *supra*, note 55, p. 24.

84⁷¹ Cameron, *ibid.*, propose une Charte sociale.

85⁷² *Ibid.*, p. 24.

86⁷³ *Ibid.*, p. 25.