

La mémoire de la Commission ontarienne des droits de la personne au ministère du Travail concernant les consultations sur la fin de la retraite obligatoire

Septembre 2004

Le présent mémoire fait suite aux consultations publiques du ministère du Travail sur la fin de la retraite obligatoire.

La Commission ontarienne des droits de la personne (la « Commission ») félicite le ministère des mesures qu'il a prises pour mettre un terme à la retraite obligatoire.

Les droits de la personne et la retraite obligatoire

Il existe de nombreux problèmes économiques, sociaux et en matière de ressources humaines liés à la retraite obligatoire, comme le document de consultation en fait état. Au centre du débat sur la retraite obligatoire, se trouve néanmoins le problème fondamental des droits de la personne.

L'emploi permet aux personnes de participer pleinement à la vie de la société. Il a non seulement un impact majeur sur la situation économique des particuliers, mais, pour de nombreuses personnes, il leur confère un sentiment de dignité et de confiance en soi. L'emploi favorise l'autonomie, la sécurité et l'amour-propre et donne l'impression à la personne qu'elle contribue à la vie communautaire. La perte d'emploi peut avoir un effet dévastateur sur les travailleurs. Le refus d'un emploi basé uniquement sur l'âge représente donc une préoccupation majeure pour la Commission.

La Commission estime que la retraite obligatoire constitue une forme de discrimination fondée sur l'âge. Il s'agit en fait de la prise d'une décision uniquement basée sur l'âge et non pas sur la capacité d'une personne de faire son travail. En tant que société, nous ne trouverions pas acceptable que l'on mette fin à l'emploi d'une personne en raison de tout autre motif de discrimination énoncé dans le *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le « Code »), comme la race, le sexe ou le handicap. La Commission est particulièrement concernée par le fait que l'âgisme et la discrimination fondée sur l'âge ne semblent pas susciter le même degré de révolte morale et de condamnation que les autres formes de traitement inégal. Nous sommes heureux de constater que le gouvernement de l'Ontario est déterminé à s'attaquer à ces problèmes.

Le respect de la dignité humaine réside au cœur même du *Code*. Le préambule du *Code* stipule qu'il a pour principe de « reconnaître la dignité et la valeur de toute personne et d'assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination contraire à la loi, et que la province vise à créer un climat de

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

compréhension et de respect mutuel de la dignité et de la valeur de toute personne de façon que chacun se sente partie intégrante de la collectivité et apte à contribuer pleinement à l'avancement et au bien-être de la collectivité et de la province ». La retraite obligatoire, qui nuit à l'autonomie, à la participation et à la capacité de faire des choix des Ontariennes et Ontariens plus âgés, va à l'encontre des valeurs du *Code*.

Il faut également se souvenir que la limite de 65 ans imposée aux protections offertes par le *Code* contre la discrimination en matière d'emploi rend également vulnérables les personnes qui ont été capables de travailler après l'âge de 65 ans. Ces travailleurs ne disposent à l'heure actuelle d'aucune protection en vertu du *Code* contre les pratiques discriminatoires fondées sur leur âge.

Impact de la retraite obligatoire

En septembre 2000, la Commission a entamé des consultations exhaustives à l'échelle de la province sur la discrimination fondée sur l'âge. La réaction à ces consultations a été excellente et la Commission a reçu de nombreux mémoires portant sur la retraite obligatoire. De nombreux particuliers et organismes ont expliqué à la Commission que la retraite obligatoire avait un impact financier important. Ils craignaient de perdre leur maison, de voir leur niveau de vie chuter ou même de se retrouver indigents. Par ailleurs, le fait de ne plus se sentir valorisé comme employé en raison simplement de son âge exerce un impact psychologique et émotionnel profond. Comme une personne l'a mentionné : « Pour beaucoup, la dignité humaine se vit et s'exprime avant tout par le travail. En tant qu'animal social, l'homme a besoin de se sentir valorisé et maître de sa destinée. Pour y arriver, il doit savoir qu'il est utile à la société... un grand nombre de retraités ont l'impression d'être inutiles et de ne plus rien valoir. »¹

Comme le document de consultation le révèle, la retraite obligatoire peut avoir un impact particulièrement profond sur la situation financière de certaines personnes. Les femmes qui restent au foyer pour élever leurs enfants ou s'occuper de membres de leur famille ne touchent pas de revenu et ne peuvent pas cotiser au Régime de pensions du Canada (RPC) pendant les années durant lesquelles elles ne travaillent pas. Par ailleurs, lorsqu'elles retournent travailler une fois qu'elles n'ont plus de responsabilités de fournisseuses de soins, elles doivent parfois prendre leur retraite juste au moment où leur carrière prend de l'essor ou leur capacité de gagner leur vie est à son paroxysme. Les femmes qui font partie de la population active rémunérée, mais qui ont tendance à travailler dans des secteurs dans lesquels il n'y a pas de régime de retraite de l'employeur, qui occupent un emploi à temps partiel ou temporaire et qui occupent des emplois dont le taux de rémunération est de loin inférieur à celui

¹ *Il est temps d'agir : Faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario*, Commission ontarienne des droits de la personne, 2001

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

des hommes, sont confrontées à un obstacle différent. Ces femmes ne pourront probablement pas accumuler une pension du RPC, un REER ou une pension privée assez important(e) leur permettant de prendre leur retraite en conservant un niveau de vie décent. Les femmes sont donc plus enclines à sombrer dans la pauvreté en raison de leur départ obligatoire à la retraite.

Les immigrants récents doivent faire face à nombre de ces mêmes difficultés. Il est possible que leur période d'emploi au Canada soit plus courte et que cela les empêche d'accumuler une pension; par ailleurs ils ont également tendance, comme c'est le cas aussi des minorités raciales et des personnes handicapées, à voir leur accès au marché du travail restreint, à gagner un revenu moins élevé et à être plus enclins à devenir chômeurs durant leur vie professionnelle. Par conséquent, ces groupes devront également faire face à des problèmes graves dus au départ obligatoire à la retraite.

Par ailleurs, plusieurs intervenants consultés nous ont dit qu'ils devaient subvenir aux besoins d'autres personnes, comme des membres de leur famille handicapés ou des enfants faisant leurs études universitaires, et qu'ils ne pourraient plus le faire si on ne leur permettait plus de travailler. Ils ont exprimé de vives inquiétudes à propos des conséquences de leur départ à la retraite sur les êtres qui leur sont chers.

Politiques en milieu de travail liées à la retraite

L'élimination de la limite d'âge de 65 ans en matière de protections offertes par le *Code* contre la discrimination fondée sur l'âge influera sur un certain nombre de politiques et de pratiques en milieu de travail.

Certains employeurs, en particulier ceux des métiers qui présentent un risque élevé et/ou qui sont exigeants sur le plan physique, considèrent les politiques en matière de retraite obligatoire comme essentielles. En vertu du *Code*, les politiques concernant la retraite obligatoire ne sont pas discriminatoires lorsqu'il s'agit d'exigences professionnelles établies de bonne foi.² Par exemple, les

² Les tribunaux ont jugé que la retraite obligatoire à 60 ans pour les agents de police, les pompiers et un chef de la prévention des incendies était une exigence établie de bonne foi; *Large c. Stratford (Ville)*, *supra* note 14 (agents de police); *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Saskatoon (Ville)*, [1989] 2 R.C.S. 1297 (chef de la prévention des incendies), *Hope c. St. Catharines (Ville)* (1998), 9 C.H.R.R. D/4635 (Ont. Bd. Inq.) (pompiers).

La retraite obligatoire à 65 ans pour les conducteurs d'autobus scolaire a été considérée comme une exigence établie de bonne foi, car des preuves d'experts en médecine ont indiqué, que, en tant que groupe, les personnes de plus de 65 ans étaient plus susceptibles d'avoir des accidents, et qu'il est impossible de procéder à des épreuves individuelles pour déterminer qui est le plus susceptible d'avoir des troubles de santé ou de représenter des risques pour autrui; *MacDonald c. Regional Administrative School Unit No. 1* (1992), 16 C.H.R.R. D/409 (P.E.I. Bd. Inq.).

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

politiques qui exigent que les policiers et les pompiers prennent leur retraite à l'âge de 60 ans ont déjà fait l'objet de plaintes en vertu des droits de la personne.

Par le passé, de telles politiques étaient considérées comme justifiables, car on admettait la preuve voulant qu'il existe une corrélation entre l'âge et l'affaiblissement physique, ce qui pouvait avoir une incidence sur l'aptitude d'exécuter les fonctions essentielles de manière sûre, en combinaison avec la preuve voulant que l'évaluation individuelle ne soit pas une mesure pratique. Il faut cependant souligner que, à la lumière du nouveau critère en trois étapes formulé par la Cour suprême du Canada,³ il n'est plus acceptable de se fier à des caractéristiques généralisées présumées relatives au vieillissement. Un employeur qui veut justifier des politiques sur la retraite obligatoire doit montrer que l'évaluation individuelle, en tant que forme d'adaptation, est impossible, c'est-à-dire qu'il n'existe aucune méthode pour procéder à une telle évaluation ou qu'elle entraîne un préjudice injustifié. Qui plus est, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a récemment confirmé que les politiques de retraite obligatoire devraient être évaluées au cas par cas, l'employeur ayant la responsabilité de démontrer que sa politique est justifiable dans le contexte de son milieu de travail.

Les politiques sur la retraite obligatoire sont souvent incluses à des conventions collectives négociées par l'employeur et un syndicat. Un grand nombre d'Ontariennes et d'Ontariens sont visés par de telles conventions. La jurisprudence précise clairement que les droits de la personne ne peuvent pas faire l'objet de contrats. Si la limite de 65 ans dans le *Code* est supprimée, ces politiques devront être assujetties à un examen aux termes du *Code*.

Les programmes de retraite anticipée sont souvent offerts par les employeurs pour inciter les travailleurs à quitter leur emploi volontairement. De tels programmes peuvent présenter de nombreux avantages pour tous les travailleurs. Lorsqu'ils sont bien conçus (p.ex., pour veiller à ce qu'aucune

³ Dans *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] [ci-après *Meiorin*], la Cour suprême énonce ce qui suit :

Les employeurs qui conçoivent des normes pour le milieu de travail doivent être conscients des différences entre les personnes et des différences qui caractérisent des groupes de personnes. Ils doivent intégrer des notions d'égalité dans les normes du milieu de travail. En adoptant des lois sur les droits de la personne et en prévoyant leur application au milieu de travail, les législatures ont décidé que les normes régissant l'exécution du travail devraient tenir compte de tous les membres de la société, dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire. [paragraphe 68]

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

pression ne soit exercée sur les travailleurs, directement ou implicitement, pour qu'ils acceptent ces programmes), les régimes de retraite anticipée sont appropriés et ne portent pas atteinte aux droits de la personne. Ce ne sont pas les politiques sur la retraite *per se* qui soulèvent des problèmes au plan des droits de la personne, mais le caractère coercitif de ces politiques.

Durant ses consultations, on a dit à la Commission que si le départ obligatoire à la retraite était aboli, les employeurs seraient obligés de gérer le rendement et même de mettre fin à l'emploi des travailleurs plus âgés qui ont du mal à s'acquitter de leurs fonctions professionnelles. On prétend que la retraite obligatoire permet aux personnes qui ne s'acquittent pas de leurs responsabilités professionnelles comme elles le devraient de quitter la population active de manière socialement acceptable, en ayant acquis un certain degré de sécurité du revenu. Cependant, la retraite obligatoire ne devrait pas remplacer des politiques appropriées en matière de personnel comme la gestion progressive du rendement ou la formation continue. C'est en traitant les travailleurs plus âgés comme leurs collègues et en les évaluant en fonction de leur rendement réel plutôt qu'en fonction d'hypothèses basées sur leur âge qu'on leur confère le mieux leur dignité.

Régime de retraite et avantages sociaux

Les protections accordées dans le *Code* s'appliquent aux régimes de retraite et d'avantages sociaux. Les questions relatives aux régimes de retraite et aux avantages sociaux sont souvent difficiles, car ces derniers sont régis par un cadre juridique complexe ainsi que par des facteurs actuariels. L'article 25 du *Code* énonce des règles particulières concernant les régimes de retraite et d'avantages sociaux. Par exemple, en vertu du paragraphe 25 (2) du *Code*, un régime ou une caisse de retraite à l'intention d'employés ou un contrat d'assurance-groupe entre un assureur et un employeur qui est conforme à la *Loi sur les normes d'emploi* et aux règlements pris en application de cette loi ne constitue pas une atteinte au droit à un traitement égal en matière d'emploi. Par conséquent, il est difficile de faire des déclarations généralisées concernant l'application de la loi sur les droits de la personne dans le domaine des régimes de retraite et des avantages sociaux.

L'élimination de la limite de 65 ans dans le *Code* pourrait rendre plusieurs pratiques normalisées en matière de régimes de retraite et d'avantages sociaux vulnérables à des contestations au plan des droits de la personne, y compris les limites concernant les cotisations de retraite fondées sur l'âge, ou le fait de faire reposer l'admissibilité aux prestations de retraite sur l'atteinte d'un certain âge.

Cependant, il faut noter que toutes les distinctions fondées sur l'âge dans les régimes de retraite et d'avantages sociaux ne sont pas discriminatoires dans l'esprit de la loi sur les droits de la personne. Certains critères ou qualifications

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

basés sur l'âge ne reposent pas sur des stéréotypes, ne constituent pas une atteinte à la dignité humaine et ne ciblent pas un groupe d'âge historiquement défavorisé. Par exemple, les régimes de retraite qui reposent sur un âge minimum combiné à des années de service et des mesures visant à faciliter la transition entre l'emploi à plein temps et la retraite ne seront probablement pas considérés comme une forme de discrimination aux termes de la loi et de la politique sur les droits de la personne.⁴

Le rapprochement des valeurs du *Code* avec les régimes de retraite et d'avantages sociaux nécessitera donc une attention minutieuse.

Impact sur la charge de travail de la Commission

Les plaintes concernant la discrimination fondée sur l'âge représentent une petite partie de la charge de travail de la Commission, qui est cependant en croissance constante. En 2002-2003, la Commission a reçu 125 plaintes pour discrimination fondée sur l'âge (environ 7 % de toutes les plaintes déposées). En 2003-2004, 232 plaintes concernaient la discrimination basée sur l'âge, soit environ 9,5 % de toutes les plaintes déposées. La Commission reçoit également de nombreuses demandes de renseignements de personnes qui se préoccupent de l'effet exercé sur elles par les politiques sur la retraite obligatoire. La Commission prévoit que, si la limite d'âge de 65 ans du *Code* est éliminée, comme nous le préconisons, on assistera à une augmentation du nombre de plaintes fondées sur l'âge, déposées auprès de la Commission. Compte tenu de l'augmentation globale du nombre de cas traités par la Commission au cours des dernières années, cette dernière a des inquiétudes quant aux ressources disponibles permettant de faire face à toute demande accrue de ses services.

Conclusion

On a dit à la Commission, dans le cadre des consultations, que les employés veulent avoir le choix. L'abolition de la retraite obligatoire ne devrait pas pénaliser les particuliers s'ils décident de prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans, et l'on

⁴ Dans *Broadley c. Steel Co. of Canada Inc.* 1991), 15 C.H.R.R. D/408 (Ont. Bd. Inq.), une disposition d'une convention collective qui accordait aux employés ayant 25 ans de services une période plus longue de vacances lorsqu'ils atteignaient l'âge de 61 ans a été contestée parce qu'elle était discriminatoire à l'endroit des employés de moins de 61 ans. La commission d'enquête a conclu que cet avantage constituait un programme spécial conçu pour atténuer les difficultés qu'éprouvent les travailleurs âgés à faire la transition entre le travail à temps plein et la retraite à temps plein. Le tribunal a utilisé une définition très large de la notion de préjudice : le préjudice comprend tout un éventail de problèmes, allant de « plus qu'un simple inconfort », jusqu'à « une privation ou une difficulté extrême », en passant par « l'adversité, la souffrance et l'humiliation » (traductions) (D/411). Cependant cette affaire précède la décision Law, infra, note 9. De nos jours, pour évaluer une mesure semblable, le tribunal se demanderait si la mesure établit une discrimination qui porte atteinte à la dignité humaine.

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

ne devrait pas s'attendre automatiquement à ce qu'ils travaillent après l'âge de 65 ans. L'abolition de cette limite devrait plutôt permettre aux personnes plus âgées de décider quand elles quitteront la population active, tant qu'elles sont capables de s'acquitter de leurs fonctions professionnelles.

La Commission espère que le présent mémoire aidera le ministère à mettre un terme à la retraite obligatoire en Ontario de façon juste et efficace. Compte tenu de l'engagement pris par la Commission envers la responsabilité publique et de ses obligations au plan des services offerts à la population de l'Ontario, le présent mémoire devrait être rendu public.