

LES TEXTES ET LES TRIBUNAUX : QU'EN EST-IL DEVENU DE L'ESPRIT ET DU SOUFFLE DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE?

Par Michèle Rivet*

I. Introduction

En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*¹ qui est, selon les termes mêmes de son Préambule :

[...] l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États Membres eux-mêmes que parmi celle des territoires placés sous leur juridiction.

Retenons de ce préambule trois éléments :

A. La Déclaration est un idéal

La *Déclaration universelle* a été comparée par l'un de ses principaux rédacteurs, René Cassin, qui a d'ailleurs reçu le Prix Nobel de la paix en 1968, au

[...] vaste portique d'un temple, dont le parvis est formé par le Préambule affirmant l'unité de la famille humaine et dont le soubassement, les assises, sont constitués par les principes généraux de liberté, d'égalité de non-discrimination et de fraternité proclamés par les articles 1 et 2. Quatre colonnes d'importance égale soutiennent le portique. La première est celle des libertés et droits d'ordre personnel (art. 3 à 11 inclus) [...]. La seconde colonne concerne les droits de l'individu dans ses rapports avec les groupements dont il fait partie [...] (art. 12 à 17 inclus) [...]. Le troisième pilier est celui des facultés spirituelles, des libertés publiques et des droits politiques fondamentaux (art. 18 à 22) [...]. Le quatrième pilier [...] est celui des droits économiques, sociaux et culturels (art. 22 à 27 inclus.) [...]².

* Présidente, Tribunal des droits de la personne.

¹ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. AG 217 (III), Doc. off. AG NU 3^e sess., supp. n° 13, Doc. NU A/810 (1948).

² R. Cassin, «Recueil des cours», 1951 (II), Académie de Droit International, n° 31, cité dans A. Verdoodt, dir, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain-Paris/Nauwelaerts, 1964 aux pp. 277-279 [ci-après «Recueil des cours»].

Si, au fil des ans, la question de la hiérarchisation des droits a souvent été soulevée – droits civils et politiques d’une part et droits économiques et sociaux d’autre part –, la conférence de Vienne de juin 1993 conclut clairement à l’interdépendance des droits de l’homme, renouant ainsi avec l’esprit de la *Déclaration universelle*³ :

5. Tous les droits de l’homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter les droits de l’homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d’égalité et en leur accordant la même importance. S’il convient de ne pas perdre de vue l’importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu’en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l’homme et toutes les libertés fondamentales⁴.

L’importante corrélation entre ces deux catégories de droits est d’ailleurs soulignée dans le préambule de chacun des deux *Pactes internationaux*⁵ de 1976 qui portent justement, l’un sur les droits civils et politiques de l’homme, l’autre sur ses droits économiques, sociaux et culturels.

Il est heureux de constater que, déjà en 1948, pour reprendre les termes mêmes de John Humphrey, «[h]uman rights without social and economic rights have little meaning for most people, particularly on empty bellies»⁶. En effet, la complémentarité des droits économiques, sociaux et culturels d’une part et des droits civils et politiques d’autre part est illustrée par le fait que l’absence des premiers met en péril l’application effective des seconds.

B. La Déclaration est universelle

Le préambule de la *Déclaration* indique aussi qu’il s’agit d’un «idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations»; c’est là le caractère universel de la *Déclaration*.

La *Déclaration* exclut délibérément la conception selon laquelle la société internationale ne serait composée que d’États, qu’elle ne comprendrait pas les êtres humains, et qu’elle ne viserait que l’État comme débiteur des droits de l’homme. La

³ W. Shabas, *Précis de droit international des droits de la personne*, Cowansville (Qc.), Yvon Blais, 1997 à la p. 46 [ci-après *Précis de droit international des droits de la personne*].

⁴ *Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l’homme*, Vienne, 14-25 juin 1993, *Déclaration et Programme d’action de Vienne*, A/CONF. 157/24 (Part 1), chap. III.

⁵ «Reconnaissant que, conformément à la *Déclaration universelle des droits de l’homme*, l’idéal de l’être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques, aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créés, [...]».

⁶ J.P. Humphrey, *Human Rights and the United Nations : A great Adventure*, New York, Transnational Publishers, 1984 à la p. 4.

Déclaration s'applique par ailleurs à tous les territoires habités. Enfin, la *Déclaration* est universelle aussi par son contenu⁷.

L'universalité des droits de l'homme a souvent été mise en doute; on a même dit que les droits de l'homme dont on parle ici étaient vus à travers le prisme d'une conception occidentale ou européenne⁸ de la question.

Le rôle des penseurs occidentaux dans l'élaboration de la *Déclaration* des droits de l'homme est certain. Nous tenons tout particulièrement à souligner ici le rôle joué par le Canadien John P. Humphrey, qui fut la cheville ouvrière de tout le projet, tant comme coauteur de l'avant-projet de la *Déclaration* élaboré par le Secrétariat que comme Secrétaire de la Commission et Directeur de la Direction des droits de l'homme⁹.

L'œuvre résulte en fait du travail d'un collectif d'auteurs. Ainsi, l'Américaine Eleanor Roosevelt se trouvait du nombre de ses principaux rédacteurs; les représentants de la Chine, du Chili, de l'Égypte, du Liban, de l'Inde, des Philippines et de l'Union soviétique ont aussi fourni un apport capital¹⁰.

Quant à l'approche relativiste des droits de l'homme, on le sait, elle a été définitivement rejetée par la Conférence de Vienne de 1993¹¹.

Qui plus est, les notions d'universalité, d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme proclamées à Vienne en 1993 écartent toute hiérarchisation des droits de la personne. Ces notions ne sont pas incompatibles avec un noyau dur des droits de la personne sur lequel prend appui le projet de mettre en cause la responsabilité des États devant la communauté internationale en cas de non-respect – intentionnel ou non – de ces droits¹². L'existence d'un tel noyau dur correspond à un besoin de réalisme et d'efficacité quant à l'identification, à la mise en œuvre et au respect des droits de la personne. Ainsi, «[...] la tentative de définition d'un noyau intangible [...] permet à ces droits d'être réellement et efficacement garantis, l'État ne pouvant y porter atteinte car ils sont non dérogeables en toutes circonstances»¹³.

C. Le Préambule énonce aussi que des mesures d'ordre national et d'ordre international doivent être édictées pour mettre en vigueur les principes de la *Déclaration* des droits

⁷ «Recueil des cours», *supra* note 2 à la p. 318.

⁸ É. Le Roy, «Les fondements anthropologiques des droits de l'homme : Crise de l'universalisme et post modernité», Session d'enseignements des 1^{er} au 5 juillet 1991, Institut International des droits de l'Homme de Strasbourg, Paris, 1991, aux pp. 13 et suiv., publié dans *La Revue de droit prospectif*, 1992-1, n° XVIII-48, aux pp. 137-160.

⁹ *Supra* note 6.

¹⁰ *Supra* note 1 à la p. IX.

¹¹ *Supra* note 3 à la p. 47.

¹² C. Katz, «Pour la proclamation par la communauté internationale d'un noyau intangible des droits de l'homme» (1996) *Rev. trim. dr. h.* 541 à la p. 552.

¹³ *Ibid.* aux pp. 543-544.

Ces normes ou principes se trouvent, on le sait, partie dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁴ et partie dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁵.

Point n'est besoin ici d'expliquer les raisons qui sont à l'origine de la répartition de ces normes entre deux instruments, non plus que d'examiner les obligations différentes imposées aux États, par l'un ou par l'autre de ceux-ci¹⁶. Au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* se sont greffés deux protocoles facultatifs¹⁷.

Les deux *Pactes* créent chacun des obligations de nature très différente pour les États. L'article 16 du *Pacte sur les droits économiques et sociaux* énonce que «[l]es États parties au *Pacte s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et les progrès qu'ils auront accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus par le Pacte*»¹⁸, rapports qui, aux termes de ce *Pacte*, sont transmis au Conseil économique et social qui, lui-même, s'est doté d'un Comité sur les droits économiques et sociaux, en 1985; nous y reviendrons.

Le *Pacte sur les droits civils et politiques* a, pour sa part, en son article 28, créé le Comité des droits de l'homme à qui les États doivent présenter un rapport tous les cinq ans. Ce *Pacte* oblige les États, pour autant que leur compétence soit en cause, à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire les droits qui leur sont reconnus. L'article 41 prévoit, par une déclaration additionnelle, l'adoption de communications interétatiques. Depuis le *Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁹, le Comité peut être saisi de plaintes non seulement par les États, mais aussi par les particuliers.

Le Canada a adhéré²⁰, en mai 1976, aux deux *Pactes* ainsi qu'au Protocole de 1976. Il n'est toutefois pas encore partie au Deuxième Protocole facultatif de ce *Pacte*²¹ qui vise l'abolition de la peine de mort. La même année, le Québec a également ratifié ces instruments²². Depuis 1976, plus d'une cinquantaine de

¹⁴ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976).

¹⁵ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976) [ci-après *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*].

¹⁶ Pour plus de détails quant aux différents arguments invoqués sur la question de savoir s'il fallait élaborer un ou deux pactes, voir Doc. NU A/2929 (1955), chap. II, par. 4-12.

¹⁷ *Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 216 et *Deuxième Protocole au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Rés. A.G. 44/128 (1989).

¹⁸ Nos italiques.

¹⁹ *Supra* note 17.

²⁰ *Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, R.T. Can. 1976 n° 46 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976) et n° 47 (entrée en vigueur : 19 août 1976).

²¹ *Supra* note 17.

²² R.E.I.Q. (1984-89), n° 1976 (3), à la p. 808; R.E.I.Q. (1984-89) n° 1976(4), à la p. 832; R.E.I.Q. (1984-89), n° 1976 (5), à la p. 817.

plaintes ont été déposées contre le Canada devant le Comité des droits de l'homme qui a, à quelque six reprises, constaté des violations²³.

Quelle réception le droit canadien et le droit québécois ont-ils réservée aux principes fondamentaux contenus dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*?

Telle est la question sur laquelle j'aimerais réfléchir quelque peu ce matin avec vous.

Après avoir fait quelques observations générales, j'illustrerai mon propos par deux exemples relatifs d'une part à la non-discrimination et au droit à l'égalité prévus à l'article 2 de la *Déclaration universelle* et, d'autre part, aux droits économiques et sociaux énoncés aux articles 22 à 27 de la même *Déclaration*.

II. La réception de ces droits en droit canadien et en droit québécois : quelques observations générales

Ce n'est, en quelque sorte, qu'à la fin des années 1970, et même au début des années 1980, que les principes de la *Déclaration universelle* et les droits reconnus dans les deux *Pactes* trouvent véritablement un écho vigoureux en droit interne canadien²⁴.

En effet, en adhérant au *Pacte relatif aux droits civils et politiques* le 19 mai 1976, le Canada prenait l'engagement d'adopter des mesures législatives propres à donner effet aux droits reconnus dans ce *Pacte* et de voir à en sanctionner les violations.

Quant au *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*, auquel le Canada adhéra aussi le même jour, l'engagement était, aux termes mêmes du *Pacte*, moins explicite. Ce pays s'y est donc rallié sans montrer autant de détermination. Le texte du *Pacte sur les droits économiques et sociaux* oblige les États à présenter, par étapes, des rapports au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies relativement aux mesures adoptées et aux progrès accomplis. Il s'agit là d'une obligation beaucoup moins contraignante²⁵.

Les travaux préparatoires à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁶, incorporée dans la *Constitution du Canada en 1982*, ainsi que les différentes commissions parlementaires tenues en ce pays au fil des ans montrent

²³ *Supra* note 3 à la p. 64, au n° 47.

²⁴ O.E. Lang, «The Canadian Charter of Rights and Freedoms III of the Constitutional Amendment Bill» dans A.F. Bayefsky, dir., *Canada's Constitution Act 1982 & Amendments : a Documentary History*, vol. I, Toronto, McGraw-Hill, 1989, 499 à la p. 500 [ci-après «The Canadian Charter of Rights and Freedoms III of the Constitutional Amendment Bill»]; *Précis de droit international des droits de la personne*, *supra* note 3 à la p. 1.

²⁵ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, art. 16 et suiv., *supra* note 15.

²⁶ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

très clairement la volonté du gouvernement canadien d'être un miroir des grands textes internationaux. D'ailleurs, le Canada a tenu compte des commentaires formulés par le Comité des droits de l'homme lors de la rédaction de la *Charte*²⁷.

Toutefois, pour le gouvernement de l'époque, il est clair alors que les droits économiques et sociaux ne constituent pas des droits de la personne, mais qu'ils sont plutôt des objectifs qu'une société doit s'efforcer d'atteindre²⁸.

Quant au Québec, c'est en juin 1976 qu'il a adopté la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁹. C'est un texte fondamental, supérieur à une loi ordinaire, de nature quasi-constitutionnelle et devant, par conséquent, recevoir une interprétation large et libérale³⁰. La *Charte québécoise* a, d'une certaine manière, une portée plus large que la *Charte canadienne* : d'une part, parce qu'elle touche tant le domaine du droit public que celui des relations privées et, d'autre part, parce qu'elle comprend un chapitre complet sur les droits économiques et sociaux. Elle prévoit, notamment, le droit à l'éducation³¹, à l'information³² et à un niveau de vie décent³³; elle prévoit aussi le droit à la protection pour les enfants³⁴, les membres des minorités³⁵, les personnes âgées et les personnes handicapées³⁶. Il convient toutefois de souligner que, contrairement à ce qui se passe quant aux autres droits civils et politiques qui y sont énoncés, la *Charte* ne confère pas aux droits économiques, sociaux et culturels une prépondérance sur les autres lois québécoises³⁷.

Les travaux préparatoires à l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, quant à eux, montrent bien le souci des rédacteurs de s'en tenir aux préceptes internationaux en les incorporant dans le droit interne³⁸. Au cours des débats à l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n°50, qui allait devenir la *Charte québécoise*, de nombreux intervenants se sont, en effet, référés au droit

²⁷ *Précis de droit international des droits de la personne*, supra note 3 à la p. 222.

²⁸ «The Canadian Charter of Rights and Freedoms III of the Constitutional Amendment Bill», supra note 24 à la p. 501.

²⁹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. c. C-12 [ci-après *Charte des droits et libertés de la personne*].

³⁰ «Il est bien établi dans la jurisprudence de notre Cour que les lois sur les droits de la personne ont une nature quasi constitutionnelle unique et qu'elle doivent être interprétées d'une façon large, libérale et en fonction de leur objet» : *Canada (P. G.) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554 à la p. 611, juge L'Heureux-Dubé. Voir également : *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536 et *Robichaud c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84.

³¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 40 et suiv.

³² *Ibid.* art. 44.

³³ *Ibid.* art. 45.

³⁴ *Ibid.* art. 39.

³⁵ *Ibid.* art. 43.

³⁶ *Ibid.* art. 48.

³⁷ W. Shabas et D. Turp, *Droit international, canadien et québécois des droits et libertés : notes et documents*, 2^e éd., Cowansville (Qc.), Yvon Blais, 1998 à la p. 297.

³⁸ J.-Y. Morin, «Une charte des droits de l'homme pour le Québec», Ligue des droits de l'homme, 1963, aux pp. 33 et suiv. [ci-après «Une charte des droits de l'homme pour le Québec»]; A. Morel, «La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne» dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Thémis, 1989 à la p. 7 [ci-après «La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne»].

international³⁹ et, en particulier, à la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, afin de montrer la pertinence de l'adoption d'un tel texte législatif. Par exemple, Georges Vaillancourt, à l'époque ministre d'État aux Affaires municipales, soulignait qu'il fallait

[...] constater qu'à travers [sic] le temps, les déclarations sur les libertés et sur les droits humains ont été à l'origine de changements de mentalité qui ont favorisé l'épanouissement de civilisations toujours plus près de l'homme. C'est en ce sens qu'il y a 26 ans, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta d'un commun accord la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*. C'est en ce sens aussi qu'il faut comprendre le projet de loi sur les droits et libertés de la personne présenté par le ministre de la Justice de la province de Québec⁴⁰.

Dès 1963, à Montréal, le professeur Jacques-Yvan Morin avait cherché à établir que le Québec se devait d'adopter une charte des droits de l'homme, et que cet État ne pouvait rester à l'écart du mouvement international visant la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles qui avait surgi dans plusieurs États après la Deuxième Guerre mondiale⁴¹. Il avait d'ailleurs lui-même rédigé, en s'inspirant principalement de la *Déclaration universelle* et de la *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*⁴², un projet de charte des droits de la personne⁴³.

Plusieurs avant-projets s'en suivirent, et la *Charte des droits et libertés de la personne*, telle qu'elle a été adoptée en 1975, fut donc le fruit de réflexions toutes inspirées des dispositions de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*. L'influence de la *Déclaration* a été prépondérante sur les auteurs de la *Charte* puisqu'ils

[...] y ont trouvé [...] un équilibre entre l'affirmation des libertés et des droits individuels fondamentaux et la détermination à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie. [...] Il n'y a donc pas à s'étonner que la *Charte québécoise* revête l'ampleur qu'on lui connaît et qui est à la mesure de ses modèles⁴⁴.

³⁹ Voir notamment : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (12 novembre 1974) à la p. 2750 (J.-Y. Morin); Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (14 novembre 1974) à la p. 2817 (F. Cloutier); Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats : Commissions parlementaires* (22 janvier 1975) à la p. B-320 (Fédération professionnelle des journalistes de la province de Québec); Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats : Commissions parlementaires* (22 janvier 1975) aux pp. B-329-330 (Association des parents catholiques du Québec); Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats : Commissions parlementaires* (22 janvier 1975) à la p. B-347 (Réseau d'action et d'information pour les femmes).

⁴⁰ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (14 novembre 1974) à la p. 2829 (G. Vaillancourt).

⁴¹ «La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne», *supra* note 38 à la p. 6.

⁴² *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 20 mars 1952, 213 R.T.N.U. 221 (entrée en vigueur : 11 août 1955).

⁴³ «Une charte des droits de l'homme pour le Québec», *supra* note 38.

⁴⁴ «La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne», *supra* note 38 aux pp. 17-18.

Non seulement pour ce qui est des textes, mais sur le plan judiciaire aussi, l'apport du droit international est manifeste en droit interne canadien.

La Cour suprême du Canada, par la voix de son juge en chef Dickson a, en 1987, établi le rôle des instruments internationaux en droit interne canadien dans une affaire où la Cour a décidé que la liberté d'association prévue à la *Charte* ne comprend pas la garantie d'un droit de négocier collectivement ni de celui de faire la grève.

[...] la similarité entre les principes généraux et les dispositions de la *Charte* et ceux des instruments internationaux concernant les droits de la personne confère une importance considérable aux interprétations de ces instruments par des organes décisionnels, tout comme les jugements des tribunaux américains portant sur le Bill of Rights ou ceux des tribunaux d'autres ressorts sont pertinents et peuvent être persuasifs. L'importance de ces instruments pour ce qui est d'interpréter la *Charte* va au-delà des normes élaborées par des organes décisionnels en vertu de ces instruments et touche ces instruments mêmes. Lorsque les juges canadiens sont saisis du texte, souvent rédigé en termes généraux et d'acception fort large, de la *Charte*, [traduction] «le texte souvent plus détaillé des dispositions des traités peut être utile pour donner un contenu à des concepts aussi imprécis que le droit à la vie, à la liberté d'association et même le droit à l'assistance d'un avocat» [...].

En outre le Canada est partie à plusieurs conventions internationales sur les droits de la personne qui comportent des dispositions analogues ou identiques à celles de la *Charte*. Le Canada s'est donc obligé internationalement à assurer à l'intérieur de ses frontières la protection de certains droits et libertés fondamentaux qui figurent aussi dans la *Charte*. Les principes généraux d'interprétation constitutionnelle requièrent que ces obligations internationales soient considérées comme un facteur pertinent et persuasif quand il s'agit d'interpréter la *Charte*. Comme cette Cour l'a déclaré dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* [...] l'interprétation de la *Charte* doit «viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*». Le contenu des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne est, à mon avis, un indice important du sens de l'expression «bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*». Je crois qu'il faut présumer, en général, que la *Charte* accorde une protection à tout le moins aussi grande que celle qu'offrent les dispositions similaires des instruments internationaux que le Canada a ratifiés en matière de droits de la personne.

En somme, bien que je ne crois [*sic*] pas que les juges soient liés par les normes du droit international quand ils interprètent la *Charte*, il reste que ces normes constituent une source pertinente et persuasive d'interprétation des dispositions de cette dernière, plus particulièrement

lorsqu'elles découlent des obligations internationales contractées par le Canada sous le régime des conventions sur les droits de la personne⁴⁵.

Certains instruments internationaux lient le droit interne canadien, nous dit-il, tels les *Pactes internationaux*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*⁴⁶, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*⁴⁷, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*⁴⁸, la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁴⁹ ainsi que d'autres textes fondamentaux. D'autres ne lient pas le Canada, mais énoncent des principes dont il faut tenir compte.

Par la suite, la Cour suprême a fait référence à plusieurs reprises aux instruments internationaux ou régionaux des droits de la personne⁵⁰, notamment pour interpréter la clause limitative de l'article 1 de la *Charte canadienne* et, plus particulièrement, les expressions : «dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Une recension fouillée de la jurisprudence canadienne indique toutefois qu'exception faite de la Cour suprême du Canada, les tribunaux se réfèrent peu aux textes internationaux⁵¹.

Après avoir fait ces quelques remarques générales sur la place en droit canadien et en droit québécois des principes contenus dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, je voudrais m'arrêter à «deux colonnes importantes de l'édifice des droits de l'homme», toujours dans la foulée de la pensée de René Cassin⁵². D'une part, pour marquer les avancées canadiennes, je parlerai du droit à l'égalité et à la non-discrimination et, d'autre part, pour indiquer le travail qui est encore à faire, je vous dirai quelques mots des droits économiques, sociaux et culturels.

⁴⁵ Renvoi relatif à la *Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 aux pp. 348-350, juge en chef Dickson.

⁴⁶ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 R.T.N.U. 195 (entrée en vigueur : 12 mars 1969).

⁴⁷ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981).

⁴⁸ *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Doc. N.U. A/39/51, p. 197 (1984).

⁴⁹ *Convention relative aux droits de l'enfant*, Rés. AG 44/25, Annexe.

⁵⁰ Voir notamment : *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; *R. c. Finta*, [1994] 1 R.C.S. 701; *Chan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 R.C.S. 593; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

⁵¹ *Précis de droit international des droits de la personne*, supra note 3 à la p. 254.

⁵² «Recueil des cours», supra note 2.

III. L'évolution de la notion du droit à l'égalité et à la non-discrimination

Tant en droit international qu'en droit canadien et en droit québécois, les droits à l'égalité et à la non-discrimination constituent les principes premiers des droits de la personne.

Énoncé à l'article 2 de la *Déclaration universelle*, ce droit à la non-discrimination, interprété en conjonction tant avec l'article 1 qu'avec le préambule de la *Déclaration*, constitue non seulement une norme coutumière, mais également une norme de *jus cogens*⁵³. Il comprend une liste non exhaustive des motifs interdits de discrimination : race, couleur, sexe, langue, religion, action politique, origine nationale ou sociale, fortune, naissance ou toute autre situation. Le droit à l'égalité est prévu à l'article 7 de la *Déclaration*, lequel indique que «[t]ous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi» et «à une protection égale contre toute discrimination».

Ce principe de non-discrimination se retrouve aussi à l'article 26 du *Pacte international sur les droits civils et politiques*. Il y constitue un droit autonome, dont la portée n'est pas limitée à ce seul *Pacte*. Par conséquent, ce droit s'applique aussi au *Pacte international sur les droits économiques et sociaux*⁵⁴.

Comme le note le Comité des droits de l'homme dans ses observations de novembre 1989,

[...] le terme "discrimination", tel qu'il est utilisé dans le *Pacte*, doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur un des motifs précisés, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵⁵.

Cinq des six conventions internationales, qualifiées de fondamentales, contiennent d'ailleurs des garanties explicites relativement au droit à la non-discrimination :

- le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* contient une clause expresse d'interdiction de discrimination pour les motifs de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion et d'origine sociale⁵⁶;
- le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* énonce, au paragraphe 2 (2), que :

⁵³ E. Heinz, «Question de l'égalité : entre l'hégémonie et la subsidiarité», Pour la primauté du droit, La Revue, Commission internationale des juristes, n° 52, juin 1994 à la p. 70; *Précis de droit international des droits de la personne*, supra note 3 aux pp. 27 et 45.

⁵⁴ J.T. Möller, «Article 7» dans A. Eide, dir., *The Declaration of Human Rights : A Commentary*, Oslo, Scandinavian University Press, 1992 à la p. 128.

⁵⁵ *Observation générale n° 18*, «Non-discrimination», Comité des droits de l'homme, Trente-septième session, 1989, au para. 7.

⁵⁶ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, art. 2.

Les États parties au présent *Pacte* s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation⁵⁷;

- la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*⁵⁸ (13 novembre 1970) parle spécifiquement de la ségrégation raciale, de l'apartheid et de la propagande haineuse;
- à cause du nombre élevé de réserves émises par les États signataires au moment de la ratification, la mise en œuvre de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*⁵⁹ (10 janvier 1982) reste cependant problématique;
- enfin, la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁶⁰ énonce une série de droits universels qui constituent un noyau intangible des droits de l'enfant.

De plus, la *Déclaration et le Programme de Vienne* de 1993 réaffirment, à plusieurs égards, les principes d'égalité et de non-discrimination⁶¹.

Par ailleurs, lors de la Conférence internationale du travail à Genève, en juin 1998, l'Organisation internationale du travail a fait une déclaration officielle relativement aux principes et droits fondamentaux au travail selon laquelle

l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question (soit la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession; la Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre féminine et la main-d'œuvre masculine pour un travail de valeur égale), ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la *Constitution*, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir :

[...]

d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Qu'en est-il au Canada?

Il est, je crois, juste de dire que le droit à l'égalité et à la non-discrimination ont connu au Canada des développements fort intéressants s'ensuivirent et que des progrès sociaux significatifs.

⁵⁷ Voir également les articles 3 et 7 a) i) et c).

⁵⁸ *Supra* note 46.

⁵⁹ *Supra* note 47.

⁶⁰ *Supra* note 49.

⁶¹ *Supra* note 4.

Interprétant des lois anti-discriminatoires, provinciales ou fédérales, interprétant la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ou la *Charte canadienne* – textes qui contiennent cependant des prescriptions de nature différente sur lesquelles il serait ici trop long d'élaborer –, la Cour suprême du Canada a établi, au fil des ans, une grille d'analyse qui permet de prendre en compte les différentes manifestations de la discrimination. La Cour suprême du Canada a, à maintes reprises, indiqué que les droits de la personne commandent une interprétation large et généreuse si on veut éviter «[...] "l'austérité du juridisme tabulaire" et permettre aux particuliers de bénéficier pleinement des droits et libertés fondamentaux»⁶².

La Cour suprême a souligné que le droit à l'égalité prévu dans la *Charte canadienne* exprime un «engagement – profondément enraciné dans notre culture sociale, politique et juridique – envers l'égalité et la dignité de tous les êtres humains»⁶³. Le droit à l'égalité concrétise le désir de remédier à la discrimination dont «sont victimes les groupes de personnes défavorisées sur les plans social, politique ou juridique dans notre société ou de les protéger contre toute forme de discrimination»⁶⁴ que ce soit. La Cour a également décidé que, lorsqu'il s'agit d'examiner la constitutionnalité d'une loi en vertu de l'article 15 de la *Charte*, il n'est pas nécessaire que tous les membres du groupe soient affectés par la disposition attaquée⁶⁵. De même, lors d'un tel exercice, le plaignant n'a pas à démontrer l'atteinte à son droit personnel⁶⁶.

Aussi, «[l]es distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles attribuées à un seul individu en raison de son association avec un groupe sont presque toujours vues comme étant discriminatoires alors que celles qui sont fondées sur les mérites et capacités d'un individu le sont rarement»⁶⁷.

Des lois apparemment neutres, nous dit la Cour suprême, peuvent être discriminatoires : «[...] toute différence de traitement entre des individus dans la loi ne produira pas forcément une inégalité et, aussi, qu'un traitement identique peut fréquemment engendrer de graves inégalités»⁶⁸.

La pierre angulaire de la jurisprudence canadienne en matière de droits de la personne consiste aussi dans l'obligation de prendre des mesures concrètes pour faire en sorte que les membres d'un groupe défavorisé bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général. Cette prise de position se traduit

⁶² *Eldridge c. Colombie-Britannique (P.G.)*, [1997] 3 R.C.S. 624 au para. 53, juge La Forest [ci-après *Eldridge*].

⁶³ *Ibid.* au para. 54.

⁶⁴ *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296 à la p. 1333, juge Wilson.

⁶⁵ *Symes c. Canada*, [1993] 4 R.C.S. 695 aux pp. 768-771.

⁶⁶ *Eldridge*, *supra* note 62 au para. 83 ; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513 au para. 153.

⁶⁷ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 à la p. 174, juge McIntyre.

⁶⁸ *Ibid.* à la p. 164. Voir également : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295 à la p. 347, juge Dickson.

par le principe de l'obligation d'accommodement raisonnable, sans contrainte excessive⁶⁹.

C'est donc à partir de ces principes que la Cour suprême a reconnu, à titre d'exemple, que l'absence de services d'interprétation financés à même les deniers publics a créé de la discrimination à l'endroit de malentendants, privant ceux-ci de l'égalité quant aux prestations du régime de soins de santé de la Colombie-Britannique. La Cour a ordonné à l'État de prendre des mesures de nature économique propre à assurer l'exercice effectif du droit à l'obtention en pleine égalité des services de santé⁷⁰.

À titre d'exemple aussi, il est intéressant de noter l'évolution de la jurisprudence canadienne en matière de discrimination fondée sur le motif de l'orientation sexuelle au cours des cinq dernières années.

Dans le récent jugement *Vriend*⁷¹, la Cour suprême a décidé que le défaut de mentionner l'orientation sexuelle en tant que motif de discrimination illicite dans le Code des droits de la personne de l'Alberta contrevenait au droit à l'égalité prévu à l'article 15 (1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a conclu que cette atteinte ne pouvait se justifier en tant que limite raisonnable au sens de l'article premier de la *Charte*. En effet, dans ses motifs, le juge Iacobucci nous rappelle que le droit à l'égalité

[...] a non seulement pour objet d'empêcher la discrimination par l'attribution de caractéristiques stéréotypées à des particuliers, mais également d'améliorer la position de groupes qui, dans la société canadienne, ont subi un désavantage en étant exclus de l'ensemble de la société ordinaire comme ce fut le cas pour les personnes handicapées⁷².

La Cour suprême a rendu, il y a quelques mois, un autre jugement d'une importance considérable en matière d'orientation sexuelle. Il s'agit de l'affaire *M. c. H.*⁷³. Le plus haut tribunal du pays devait décider si la définition du mot «conjoint» à l'article 29 de la *Loi sur le droit de la famille* de la province de l'Ontario portait atteinte au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne* et, le cas échéant, si la Loi était néanmoins sauvegardée par l'article premier de la *Charte*. L'article 29 de la Loi avait pour effet d'étendre l'obligation alimentaire entre conjoints mariés aux personnes formant une union conjugale d'une certaine constance avec une personne de sexe différent.

Après avoir conclu que la disposition en cause établit clairement une distinction entre les personnes qui forment une union conjugale d'une durée

⁶⁹ Voir notamment : *Saskatchewan Human Rights Commission c. Saskatoon (Ville)*, [1989] 2 R.C.S. 1297 aux pp. 1313 et 1314; *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489 à la p. 518; *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970 à la p. 983.

⁷⁰ *Eldridge*, supra note 62.

⁷¹ *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493.

⁷² *Ibid.* au para. 72. Voir également : *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241 au para. 66.

⁷³ *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3.

déterminée avec une personne de sexe différent et celles qui forment une union conjugale d'une durée équivalente avec une personne de même sexe, et que cette distinction prive l'intimée d'un avantage, la Cour ajoute que cette différence de traitement est fondée sur une caractéristique personnelle, laquelle est prohibée par le paragraphe 15(1) de la *Charte* au titre de motif analogue⁷⁴. Au sujet du caractère discriminatoire de la disposition, la Cour rappelle que facteur le plus souvent utilisé dans l'analyse de cet aspect est celui de la préexistence d'un désavantage, de vulnérabilité, de stéréotypes ou de préjugés subis par la personne ou par le groupe. À ce sujet, elle souligne que

Ces facteurs sont pertinents parce que, dans la mesure où le demandeur se trouve déjà dans une situation injuste ou fait déjà l'objet d'un traitement inéquitable dans la société du fait de caractéristiques ou d'une situation qui lui sont propres, il est arrivé souvent que des personnes dans la même situation n'aient pas fait l'objet du même intérêt, du même respect et de la même considération. Il s'ensuit logiquement que, dans la plupart des cas, une différence de traitement additionnelle contribuera à la perpétuation ou à l'accentuation de leur caractérisation sociale injuste et aura sur elles un effet plus grave puisqu'elles sont déjà vulnérables⁷⁵.

La Cour en arrive à la conclusion que la différence de traitement imposée par l'article 29 établit nettement une discrimination en portant atteinte à la dignité humaine des personnes formant une union avec une personne de même sexe et que, par conséquent, cette disposition viole le droit à l'égalité reconnu par le paragraphe 15(1) de la *Charte*.

La disposition ne fut pas jugée sauvegardée par l'article premier de la *Charte* puisque, selon la Cour, il n'existe aucun lien rationnel entre les objectifs des dispositions relatives à l'obligation alimentaire et les moyens choisis par le gouvernement pour atteindre ces objectifs. N'eût été du lien rationnel, la Cour en serait néanmoins arrivée à la même conclusion puisque, selon elle, les exigences d'atteinte minimale et de proportionnalité entre l'effet de la mesure et l'objectif poursuivi n'étaient pas respectés non plus. La Cour, en guise de réparation, a déclaré l'article 29 de la Loi inopérant et a suspendu les effets de cette déclaration pour une durée de six mois.

Pour la Cour suprême, la discrimination est le contraire de l'égalité, et c'est la reconnaissance de l'égalité qui assure la dignité de toute personne⁷⁶. Dans l'affaire *Law*⁷⁷, arrêt unanime rendu récemment par cette Cour, le juge Iacobucci, après avoir passé en revue la jurisprudence de la Cour en matière de droit à l'égalité, soumet que, pour qu'une distinction législative soit déclarée discriminatoire, elle doit porter atteinte à la dignité humaine. En effet, selon lui, dans l'examen de l'article 15 de la *Charte*, «[l']accent doit toujours être mis sur la question centrale de savoir si, dans la perspective du demandeur, la différence de traitement imposée par

⁷⁴ *Ibid.* au para. 2.

⁷⁵ *Ibid.* au para. 68.

⁷⁶ *Supra* note 71 au para. 69.

⁷⁷ *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497.

la mesure a pour effet de violer la dignité humaine»⁷⁸. Il ajoute que si le groupe visé par la mesure contestée n'en est pas un qui, traditionnellement, a subi une quelconque forme de discrimination, la Cour aura plus de difficulté à conclure que la différence de traitement sape la dignité humaine⁷⁹.

Après avoir décidé que l'appelante n'avait pas montré que la mesure contestée violait la dignité et la liberté de sa personne, le Juge Iacobucci conclut que cette affaire «constitue l'un des rares cas envisagés dans *Andrews* [...] dans lesquels la différence de traitement, fondée sur un ou sur plusieurs motifs énumérés ou sur des motifs analogues visés par le par. 15 (1) n'est pas discriminatoire»⁸⁰.

Toujours dans la même affaire, le Juge Iacobucci définit la dignité humaine comme suit :

La dignité humaine signifie qu'une personne ou un groupe ressent du respect et de l'estime de soi. Elle relève de l'intégrité physique et psychologique et de la prise en main personnelle. La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelles qui n'ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous-jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes et des groupes sont marginalisés, mis de côté et dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent le rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne. Au sens de la garantie d'égalité, la dignité humaine n'a rien à voir avec le statut ou la position d'une personne dans la société en soi, mais elle a plutôt trait à la façon dont il est raisonnable qu'une personne se sente face à une loi donnée⁸¹.

La dignité est, en droit canadien comme en droit international, un principe premier. En effet, le droit à la dignité, représentant encore plus qu'un droit fondamental, «[...] doit être [compris] comme un principe interprétatif de chacun des droits fondamentaux»⁸². L'importance de ce principe premier a d'ailleurs été soulignée dans le Préambule de la *Déclaration universelle* ainsi qu'à son article premier⁸³, dans le Préambule du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*⁸⁴ de

⁷⁸ *Ibid.* au para. 70, juge Iacobucci.

⁷⁹ *Ibid.* au para. 95.

⁸⁰ *Ibid.* au para. 110.

⁸¹ *Ibid.* au para. 53.

⁸² M. Rivet, «Entrer dans la mort les yeux ouverts» dans J.-L. Baudouin, dir., *Droits de la personne : Les bio-droits: Aspects nord-américains et européens, Actes des Journées strasbourgeoises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures 1996*, Cowansville (Qc.), Yvon Blais, 1997, 363 à la p. 375.

⁸³ *Supra* note 1.

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde

[...]

Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont

même que dans celui de la *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme*⁸⁵ et également à l'article 11 de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*⁸⁶.

La *Charte québécoise* reconnaît également, dans son Préambule ainsi qu'à son article 4, le principe de dignité humaine⁸⁷. L'article 4 de cette *Charte*, dont la formulation est d'ailleurs similaire à celle de la *Convention américaine*, protège à la fois le droit de sauvegarde de la dignité, de l'honneur et de la réputation. Le Comité des droits civils de l'Office de révision du Code civil avait d'ailleurs utilisé les mêmes termes lorsqu'il avait envisagé la protection de ces droits⁸⁸. Dans le but «de reconnaître pleinement le caractère fondamental du droit au respect de la dignité, il faut [...] conclure que c'est un droit indépendant du droit à l'honneur et du droit à la réputation»⁸⁹.

déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande

[...]

Article premier

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits [...].

⁸⁴ Adopté par l'assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) 16 déc. 1966.

Les États parties au présent *Pacte*,

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine,

[...]

⁸⁵ Doc. off. OEA/Ser.L/V/II.23, doc. 21, rev.6 :

Considérant :

Que les peuples américains ont élevé à l'état de dignité la personne humaine et qu'il est reconnu dans leurs constitutions nationales que les institutions juridiques et politiques qui régissent la vie en société, ont comme but principal la protection des droits essentiels de l'homme et la création de conditions permettant son progrès spirituel et matériel et la réalisation du bonheur

[...]

⁸⁶ S.T.O.É.A. n° 36

Article 11

1. Toute personne a droit au respect de son honneur et à la reconnaissance de sa dignité. [...]

⁸⁷ *Supra* note 29.

[...]

Considérant que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ;

Considérant que le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix ;

[...]

4. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

⁸⁸ *Projet de modification du Code civil relatif aux droits civils*, art 4 dans Office de révision du Code civil, *Rapports sur les droits civils*, Montréal, Éditeur officiel, 1968 à la p. 18.

⁸⁹ *Commission des droits de la personne c. Centre d'accueil Villa Plaisance*, [1996] R.J.Q. 511 à la p. 522.

Si le droit à l'égalité a connu devant les tribunaux des développements significatifs, il est indubitable aussi que, dans la réalité quotidienne, la lutte à la discrimination est loin d'être complètement gagnée.

Ainsi, les Commissions des droits de la personne – qui, au Canada servent d'abord de filtres aux plaintes de discrimination – sont débordées, à cause de la multiplicité de leurs mandats, à cause du manque de ressources aussi⁹⁰.

Néanmoins, si ces différentes structures de protection des droits de la personne pouvaient aller jusqu'à entraîner certains changements – ce que l'on réclame partout au Canada –, reste que le bilan du développement du droit à l'égalité et de sa prise en charge par les instances appropriées, judiciaires et sociales, est positif⁹¹.

IV. Les droits économiques et sociaux

Il en va différemment, me semble-t-il, des droits économiques et sociaux dont je voudrais vous parler très brièvement.

Pourtant bien inscrits dans la *Déclaration universelle*, les droits économiques et sociaux, tant au niveau international qu'au niveau canadien, sont encore considérés plutôt comme des objectifs à atteindre, des principes louables, bref des droits dont la juridicité n'est pas évidente. Les partisans de la rédaction de deux *Pactes* internationaux – plutôt qu'un seul – relatifs aux cinq droits que précisent les intitulés avaient d'ailleurs marqué la différence entre les deux catégories de droits en soulignant que

[...] les droits civils et politiques, en tant que droits «légaux», appelaient d'autres moyens et méthodes de mise en œuvre (la procédure des plaintes notamment) que les droits économiques, sociaux et culturels qui étaient des droits «programme», dont la mise en œuvre serait le mieux assurée par un système de rapports périodiques⁹².

Ayant opté pour l'adoption de deux *Pactes* distincts, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta deux résolutions dans lesquelles elle soulignait que la «jouissance des libertés civiles et politiques et celle des droits économiques, sociaux et culturels sont liées entre elles et se conditionnent mutuellement»⁹³ et que «l'homme privé des droits économiques, sociaux et culturels ne représente pas cette

⁹⁰ R. Juriansz, «The Effectiveness of Human Rights Commissions and the Need for Jurisdictional Focus» dans *Les droits de la personne au 21^e siècle : perspectives et modes de protection*, Montréal, Thémis, 1996, 161 aux pp. 164 et suiv.

⁹¹ M.R. MacGuigan, «Institutions-Human Rights Protectors-Efficacy», *ibid.* 183 aux pp. 190-191; M. Rivet, «L'avenir des tribunaux des droits de la personne», *ibid.* 223 aux pp. 245-247.

⁹² T.C. Van Boven, «Les critères de distinction des droits de l'homme» dans K. Vasak, dir., *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 1978, pp. 54-55 [ci-après Van Boven].

⁹³ Résolution 421 (V), section E.

personne humaine que la *Déclaration universelle* envisage comme l'idéal de l'homme libre»⁹⁴.

L'après-guerre, la guerre froide, tout comme maintenant la prépondérance de l'approche économiste dans l'évolution de nos sociétés, sont des facteurs qui ont contribué, et contribuent encore aujourd'hui, à ne laisser qu'une place secondaire aux droits sociaux.

Le directeur de la Division du développement social et de l'élimination de la pauvreté au Programme des Nations Unies pour le développement, Thierry LeMaresquier, a souligné à cet égard qu'«[e]n faisant du produit national brut et du revenu par tête la mesure principale, pour ne pas dire la seule, de la richesse et du bien-être, les économistes ont réussi pendant longtemps à rendre le concept de développement synonyme de bonne performance économique, et, en particulier depuis les années 1980, à ne voir de bonne performance économique que dans la libéralisation, la déréglementation et la privatisation»⁹⁵.

Sur le plan international, plusieurs efforts ont été faits, au fil des ans, pour rendre contraignantes les dispositions du *Pacte sur les droits économiques et sociaux*⁹⁶, lequel couvre, entre autres, les champs du droit au travail et à la syndicalisation⁹⁷, à la sécurité sociale⁹⁸, à la protection de la famille⁹⁹, à l'éducation¹⁰⁰, à la vie culturelle¹⁰¹. À la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, les efforts quant à l'adoption, notamment, d'un protocole additionnel au *Pacte* se sont intensifiés. Malheureusement, ces efforts se sont heurtés à l'absence de volonté politique de la part des gouvernements nationaux¹⁰². Le Secrétaire général des Nations Unies a par ailleurs souligné, au sujet de ces droits, que «leur transformation effective en droits directement applicables et sanctionnés par la loi peut demander du temps»¹⁰³. Cela semble signifier qu'éventuellement, les droits économiques, sociaux et culturels pourraient recevoir une forme concrète et devenir des droits subjectifs susceptibles d'être invoqués en justice¹⁰⁴. Quoiqu'il en soit il est déplorable que, n'ayant pas encore reçu une autorité effectivement sanctionnée, les droits économiques, sociaux et culturels demeurent, pour ainsi dire, de simples droits virtuels.

⁹⁴ Résolution 543 (VI).

⁹⁵ T. LeMaresquier, «Les enfants pauvres de la Déclaration universelle des droits de l'homme», *Le Devoir [de Montréal]* (30 novembre 1998).

⁹⁶ Adopté par l'assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 déc. 1966 aux art. 6 et 7.

⁹⁷ *Ibid.* art. 8.

⁹⁸ *Ibid.* art. 9.

⁹⁹ *Ibid.* art. 10.

¹⁰⁰ *Ibid.* art. 13 et 14.

¹⁰¹ *Ibid.* art. 15.

¹⁰² K. Tomasevski, «Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights», *Economic, Social and Cultural Rights and the Role of Lawyers: Special Issue, Bangalore, Octobre 1995*, (1995) 55 *The Review*, International Commission of Jurists 203 à la p. 204 [ci-après «Bangalore Declaration Plan of Action»].

¹⁰³ Doc. NU E/CN.4/988 au par. 75.

¹⁰⁴ Van Boven, *supra* note 92 à la p. 58.

Même en l'absence cependant d'un tel protocole ou de mesures contraignantes, il ne faut pas sous-estimer la valeur du *Pacte* puisqu'il demeure indéniable que ses dispositions peuvent jouer un rôle important dans l'interprétation de la législation interne sur des sujets connexes¹⁰⁵.

À l'instar du Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques et sociaux reçoit des rapports périodiques des États membres; aucun mécanisme de plainte individuelle n'existe toutefois encore, bien que des organisations non gouvernementales (ONG), dont la Commission internationale de juristes, aient réclamé la création d'un tel mécanisme, notamment dans la *Déclaration de Bangalore*, en 1995¹⁰⁶. La Commission internationale de juristes a d'ailleurs, au fil des ans, toujours promu une contraignabilité des États, entre autres par les principes de Limbourg¹⁰⁷ et, plus récemment, par les Directives de Maastricht de 1997 sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels.

Ainsi, les droits économiques, sociaux et culturels souffrent d'une «double infirmité» : matérielle, puisque la mise en œuvre effective de ces droits est subordonnée aux moyens économiques, financiers et sociaux qui font défaut à plusieurs États; et juridique, en raison du fait qu'ils ne jouissent d'aucune garantie institutionnelle¹⁰⁸, comme nous venons de le voir.

Par ailleurs, notons que relativement aux droits culturels, le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a interprété que l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* comporte, pour l'État, l'obligation de prendre des mesures positives de protection non seulement contre les actes commis par l'État, partie lui-même, mais également par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'État. Le Comité ajoute que les États devront aussi prendre des mesures positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités, préserver leur culture et leur langue ainsi que protéger leurs religions¹⁰⁹.

De plus, comme le souligne le juge Robert, dans une longue dissidence d'une affaire rendue récemment par la Cour d'appel du Québec, c'est à tort que «l'obligation d'agir est souvent comprise comme ne s'appliquant qu'à compter du moment où l'État atteint un certain niveau de développement économique, l'autorisant [sic] ainsi à reporter indéfiniment les efforts requis pour assurer l'exercice des droits énoncés dans le *Pacte*»¹¹⁰. Même si les obligations ne sont pas contraignantes, certaines doivent, en effet, recevoir une application immédiate.

¹⁰⁵ P. Alston et G. Quinn, «The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights» (1987) 9 Hum. Rts. Q. 156 à la p. 171.

¹⁰⁶ «Bangalore Declaration and Plan of Action», *supra* note 102 à la p. 219.

¹⁰⁷ *The Limburg Principles of the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Doc. NU E/CN.4/1987/17, Annexe.

¹⁰⁸ F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires de France, 1989 à la p. 174.

¹⁰⁹ *Observation générale n° 23 relative à l'article 27 du Pacte*, Doc. N.U., CCPR/c/211/Rev.1/Add. 5, 6 avril 1994 par 6.1 et 6.2.

¹¹⁰ *Gosselin c. Québec (P.G.)*, (1999) C.A. (Québec), N° du greffe : 500-09-001092-923 à la p. 144, juge Robert.

[I]l est clair que les États parties sont tenus de s'acquitter sans délai d'un grand nombre des obligations découlant du *Pacte*. Il en va ainsi en particulier des dispositions relatives à la non-discrimination et de l'obligation faite aux États parties de s'abstenir de porter activement atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels ou de supprimer la protection de caractère juridique ou autre qui est attachée à ces droits¹¹¹.

L'obligation d'assurer la pleine réalisation de certains droits de manière immédiate se retrouve également dans les Principes de Limbourg¹¹² :

8. Although the full realization of the rights recognized in the Covenant is to be attained progressively, the application of some rights can be made justiciable immediately while other rights can become justiciable over time.

21. The obligation «to achieve progressively the full realization of the rights» requires States parties to move as expeditiously as possible towards the realization of the rights. Under no circumstances shall this be interpreted as implying for States the right to defer indefinitely efforts to ensure full realization. On the contrary all States parties have the obligation to begin immediately to take steps to fulfill their obligations under the Covenants.

22. Some obligations under the Covenant require immediate implementation in full by all States parties, such as the prohibition of discrimination in article 2 (2) of the Covenant.

35. Article 2 (2) calls for immediate application and involves an explicit guarantee on behalf of the States parties. It should, therefore, be made subject to judicial review and other recourse procedures.

De même, pour qu'un État puisse alléguer le manque de ressources lorsqu'il ne remplit pas ses obligations fondamentales minimales, il doit démontrer que tous les efforts ont été faits pour utiliser le maximum des ressources disponibles en vue de remplir ses obligations fondamentales et minimales et ce, à titre prioritaire¹¹³.

Sur la plan régional européen, c'est la *Charte sociale européenne*¹¹⁴, texte à portée spécifique adopté le 18 octobre 1961, qui prévoit la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Notons que le droit de grève a été reconnu sur la scène internationale pour la première fois par cet instrument. La *Charte* n'octroie pas de droits aux individus, mais astreint plutôt les États parties à respecter les droits qui y sont énoncés. L'engagement de l'État y est particulier puisque la ratification de l'instrument est subordonnée à la condition qu'il se déclare lié par un minimum d'articles (10 sur 19) ou de paragraphes (45 sur 72). La liberté de l'État est toutefois restreinte par le fait que cinq articles, sur les sept articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19,

¹¹¹ Nations Unies, Centre pour les droits de l'homme, Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Fiche d'information 16 (Rev. 1), Office des Nations Unies, Genève, 1996, à la p. 10.

¹¹² *Supra* note 107.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Charte sociale européenne*, S.T.E. n° 35.

doivent former un noyau obligatoire¹¹⁵. La *Charte* s'est dotée d'un Protocole additionnel¹¹⁶, adopté en 1988, qui vient compléter la liste des droits qu'elle édicte. Entré en vigueur il y a à peine un an, un deuxième protocole, qui vise à instaurer un système de réclamations collectives en faveur des organisations représentatives d'employeurs, de syndicats et d'organisations non gouvernementales a été adopté¹¹⁷. Afin d'adapter sa législation à l'évolution sociale survenue en Europe depuis 1961, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 1996, la *Charte sociale européenne révisée*¹¹⁸. Cette dernière, en plus de reprendre les droits énoncés dans la *Charte de Turin* ainsi que ceux du Protocole de 1988, en consacre plusieurs autres. N'ayant été ratifiée, à ce jour, que par la Suède, la *Charte sociale européenne révisée* n'est toutefois pas encore entrée en vigueur.

La *Convention européenne des droits de l'homme*¹¹⁹ ne contient, quant à elle, aucune disposition portant sur les droits économiques, sociaux et culturels. Bien qu'il y ait eu un projet de protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels¹²⁰, l'idée a été abandonnée depuis 1987¹²¹.

La *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*¹²², adoptée en 1981, contient certaines dispositions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels¹²³ : droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes, droit à un salaire égal pour un travail égal, droit au meilleur état de santé physique et mentale possible, droit à l'éducation, droit de participer à la vie culturelle, etc. L'originalité de la *Charte africaine* réside dans le fait qu'elle confère aux peuples plusieurs droits de solidarité, dits droits de troisième génération¹²⁴ : droit au développement économique, social et culturel, droit à la jouissance du patrimoine commun de l'humanité, droit à un environnement satisfaisant et global, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, droit à la paix, etc.

Dans le système de l'Organisation des États américains (OEA), trois instruments prévoient la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Tout d'abord, la *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme*¹²⁵, adoptée avant même la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, prévoit, entre

¹¹⁵ *Ibid.* à l'art. 20, al. 1.

¹¹⁶ Protocole additionnel à la *Charte sociale européenne*, S.T.E. n° 128.

¹¹⁷ Protocole additionnel à la *Charte sociale européenne* prévoyant un système de réclamations collectives, S.T.E. n° 158. Voir également le Protocole portant amendement à la *Charte sociale européenne* du 21 octobre 1991, S.T.E. n° 142, qui modifie les dispositions relatives aux mesures de surveillance des droits reconnus dans la *Charte*.

¹¹⁸ S.T.E. n° 163.

¹¹⁹ *Supra* note 42.

¹²⁰ Ce projet de protocole énonçait quatre droits : droit à l'indemnisation en cas de privation de propriété pour cause d'utilité publique, égalité de rémunération des hommes et des femmes pour un travail de valeur égale, égalité en droit de l'homme et de la femme en matière d'emploi et de profession et droit à la gratuité de l'enseignement primaire public.

¹²¹ Sudre, *supra* note 108 à la p. 175.

¹²² O.U.A. Doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5.

¹²³ Art. 15 et suiv.

¹²⁴ Art. 19 et suiv.

¹²⁵ *Supra* note 85.

autres, les droits à l'éducation¹²⁶, aux bienfaits de la culture¹²⁷, à l'assurance sociale¹²⁸ ainsi que certains droits relatifs aux conditions de travail¹²⁹. Même s'il ne s'agit que d'une déclaration, les droits qui y sont énoncés constituent maintenant des normes contraignantes sur le plan juridique, par opposition aux simples normes déclaratoires, depuis certains amendements apportés à la *Charte de l'Organisation des États américains*¹³⁰. Quant à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, elle ne contient qu'une seule disposition portant sur les droits économiques, sociaux et culturels :

Article 26 - Les États s'engagent, tant sur le plan intérieur que par la coopération internationale notamment économique et technique à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture, énoncés dans la *Charte de l'Organisation des États américains*, réformée par le Protocole de Buenos Aires, ce, dans le cadre des ressources disponibles, et par l'adoption de dispositions législatives ou par tous autres moyens appropriés.

La *Convention* a toutefois été complétée par le *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme sur les droits économiques, sociaux et culturels*¹³¹. En plus de prévoir un vaste éventail de droits, «l'intérêt du Protocole réside [...] dans le fait que certains des droits qui y sont reconnus, i.e. les droits syndicaux (à l'exception du droit de grève) et le droit à l'éducation, sont sanctionnables devant la *Commission interaméricaine des droits de l'homme* [...]»¹³². Ces droits peuvent ainsi, en vertu du paragraphe 19 (7), faire l'objet de pétitions individuelles. Bien qu'ayant été adopté il y a plus de 10 ans, ce texte n'a cependant pas encore reçu le nombre de ratifications nécessaires à son entrée en vigueur.

En droit interne canadien, seul le Québec a incorporé dans sa *Charte des droits et libertés de la personne* un chapitre sur les droits économiques et sociaux. Au cours des débats à l'Assemblée nationale portant sur le Projet de loi n° 50, au moment de l'adoption du principe, le ministre de la Justice de l'époque, Jérôme Choquette, rappelait l'importance des droits économiques, sociaux et culturels en disant que :

[c]ertains diront peut-être que, dans des cas, il s'agit d'expressions de bonne volonté, mais je pense que le fait qu'ils soient reconnus dans un projet de loi comme celui-là va leur assurer un caractère important dans ce contexte des valeurs démocratiques [...], c'est-à-dire qu'un certain nombre de ces droits socio-économiques résument d'une certaine façon

¹²⁶ Art. 12.

¹²⁷ Art. 13.

¹²⁸ Art. 16.

¹²⁹ Art. 14 et 15.

¹³⁰ (1952) 119 R.T.N.U. 49.

¹³¹ Doc. off. OEA/Ser.L.V/11.92 doc. 31 rev3 (1996) à la p. 69.

¹³² Schabas, Turp, *supra* note 37 p. 185.

certaines choses, certains principes, certaines valeurs auxquelles nous sommes attachés au Québec. Malgré que pour certains d'entre eux, ils [soient] soumis à l'effet d'autres lois gouvernementales, ce que je suis loin de nier, ils représentent quand même des acquisitions de notre patrimoine démocratique. C'est la raison pour laquelle nous les avons inscrits à cette *Charte*¹³³.

Certains juristes au Québec s'interrogent sur la juridicité authentique des droits économiques et sociaux ainsi prévus. Il est vrai que, d'une part, ce chapitre est soustrait à la prépondérance qu'a la *Charte québécoise* sur toute autre loi et que, d'autre part, certains des droits qui y sont énoncés contiennent leur limite inhérente. Ainsi, le statut octroyé aux droits économiques, sociaux et culturels dans la *Charte québécoise* est différent de celui qui a été conféré aux droits civils et politiques. En effet, en vertu de l'article 52¹³⁴, les textes législatifs qui sont incompatibles avec les droits civils et politiques pourront être invalidés par les tribunaux tandis que ceux qui enfreignent les droits économiques et sociaux ne pourront l'être. L'auteur Pierre Bosset constate néanmoins que

[...] l'inclusion des droits économiques et sociaux dans un document qui affirme solennellement les libertés et droits fondamentaux ne peut être sans conséquences. À tout le moins, elle force à envisager la question de la protection des droits économiques et sociaux dans une perspective qualitativement différente, propre à un texte quasi constitutionnel, et non comme une simple branche du droit administratif¹³⁵.

Jusqu'ici, au Québec, les tribunaux ont généralement refusé de reconnaître que l'État ait une obligation quant au respect et à la mise en oeuvre des droits économiques et sociaux. Les tribunaux parlent même d'une obligation symbolique ou purement facultative¹³⁶.

Les percées les plus intéressantes, en jurisprudence, ont été faites par l'arrimage des droits économiques, sociaux et culturels et du droit à l'égalité prévu à l'article 10 de la *Charte québécoise*¹³⁷. En effet, si la *Charte* permet que l'exercice d'un tel droit soit affecté de certaines restrictions législatives, «elle interdit cependant les limitations qui, dans l'aménagement de ce droit, produisent un effet discriminatoire au regard de l'un des motifs énumérés à l'article 10»¹³⁸. De même, si un droit économique, social ou culturel ne peut «bénéficier [*sic*] de l'effet de la règle de prépondérance énoncée à l'article 52, il peut en quelque sorte le faire de façon indirecte lorsque le recours dans lequel il est invoqué à titre principal met

¹³³ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (12 novembre 1974) à la p. 2744.

¹³⁴ «Art. 52 - Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que la loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte».

¹³⁵ P. Bosset, «Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise ?», (1996) 75 *Can. Bar Rev.* 583 à la p. 585.

¹³⁶ *Ibid.* aux pp. 591-592.

¹³⁷ *Ibid.* à la p. 592.

¹³⁸ *Commission des droits de la personne c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003 à la p. 3037 (T.D.P.), juge Rivet (T.D.P.). Confirmé par [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.).

également en cause le droit à l'égalité, lequel profite de la protection de la clause de préséance»¹³⁹.

La *Charte canadienne des droits et libertés*, quant à elle, ne traite aucunement de droits économiques et sociaux. Mais, la Cour suprême du Canada n'a pas exclu que le droit à la sécurité de la personne prévu à l'article 7 de la *Charte* canadienne puisse comprendre certaines dimensions économiques¹⁴⁰. Elle a plutôt souligné que

[...] les droits économiques, généralement désignés par le terme «propriété» ne relèvent pas de la garantie de l'article 7. Cela ne signifie cependant pas qu'aucun droit comportant un élément économique ne peut être visé par l'expression «sécurité de sa personne». [...] Ce serait agir avec précipitation, à notre avis, que d'exclure tous ces droits [économiques] alors que nous en sommes au début de l'interprétation de la *Charte*. À ce moment-ci, nous ne voulons pas nous prononcer sur la question de savoir si ces droits économiques, fondamentaux à la vie de la personne et à sa survie, doivent être traités comme s'ils étaient de la même nature que les droits économiques des sociétés commerciales. Cependant, nous concluons que l'inclusion de l'expression «sécurité de sa personne» à l'art. 7 a comme [...] effet de n'accorder aucune protection constitutionnelle aux droits économiques d'une société¹⁴¹.

Près de vingt ans après l'adoption de la *Charte*, la Cour suprême n'a toutefois pas encore accepté l'idée que l'expression «sécurité de sa personne», à l'article 7, puisse comprendre l'obligation, pour l'État, de fournir aux citoyens canadiens l'assistance sociale nécessaire pour leur assurer un niveau de vie décent. Pour ce faire, il lui faudrait reconnaître que l'article 7 est générateur d'obligations réelles pour l'État alors qu'elle semble vouloir confiner l'interprétation de cette disposition à la seule interdiction, pour l'État, de porter atteinte aux droits à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne ou encore de limiter ces mêmes droits.

Dans le *Renvoi sur la prostitution*¹⁴², le Juge Lamer, après avoir noté que les notions contenues à l'article 7 étaient des principes qui régissaient le système judiciaire, indiquait qu'en «raison de la nature de l'institution, les tribunaux ne doivent pas s'immiscer dans le domaine de pures questions d'ordre public; c'est le rôle exclusif des représentants dûment élus, les législateurs. Ce serait porter atteinte à ce rôle que de trop étendre le champ d'application de l'art. 7»¹⁴³.

Par ailleurs, le Canada, conformément à ses obligations internationales, a présenté des rapports successifs au Comité sur les droits économiques, sociaux et

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Irwin Toy Ltd. c. Québec P.G.*, [1989] 1 R.C.S. 927 aux pp. 1003-1004. À ce sujet, voir également : *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195 1(1) c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123.

¹⁴³ *Ibid.* à la p. 1176.

culturels. Dans son deuxième rapport¹⁴⁴, ce pays soulignait certaines mesures adoptées par son gouvernement, notamment en matière d'allocations familiales¹⁴⁵, de garde d'enfants¹⁴⁶, de régime enregistré d'épargne-logement¹⁴⁷, de congé de maternité payé et d'autres mesures en faveur de mères au travail¹⁴⁸, du travail des enfants¹⁴⁹, de consommation alimentaire et de nutrition¹⁵⁰, de système de santé¹⁵¹, de protection de l'environnement¹⁵², d'hygiène au travail¹⁵³ et d'éducation¹⁵⁴.

Dans son examen du deuxième rapport canadien présenté les 17 et 18 mai 1993, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels conclut en notant avec satisfaction le renforcement général de la protection des droits de l'homme¹⁵⁵. Le Comité se déclare cependant alarmé par la persistance de la pauvreté au Canada, particulièrement celle des mères célibataires et de leurs enfants, notant qu'«[a]ucun progrès sensible n'a été apparemment réalisé pour atténuer ou réduire la pauvreté parmi un certain nombre de groupes particulièrement vulnérables»¹⁵⁶.

Daté d'avril 1997 et présenté au Comité des droits économiques et sociaux les 26 et 27 novembre 1998, le troisième rapport du gouvernement du Canada¹⁵⁷ répond aux préoccupations de ce Comité et dresse une liste des mesures adoptées par ce gouvernement ou par les gouvernements provinciaux relativement aux droits dont il s'agit ici. Le rapport indique que le Canada est conscient des difficultés liées au chômage ou au niveau peu élevé de revenu et énonce les mesures prises pour s'attaquer à ces problèmes. Il souligne, entre autres, la mise sur pied et les modalités du nouveau programme d'assurance-emploi¹⁵⁸ ainsi que l'élaboration de programmes visant à améliorer le niveau et les conditions de vie des Canadiens (prestation fiscale pour enfants, sécurité de vieillesse)¹⁵⁹.

Quant à l'inclusion, dans la *Constitution*, des droits économiques et sociaux, le Rapport indique :

¹⁴⁴ Canada, Direction des droits de la personne, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Deuxième rapport du Canada sur les articles 10 à 15*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992.

¹⁴⁵ *Ibid.* à la p. 12.

¹⁴⁶ *Ibid.* aux pp. 12-13.

¹⁴⁷ *Ibid.* à la p. 13.

¹⁴⁸ *Ibid.* aux pp. 13-14.

¹⁴⁹ *Ibid.* à la p. 16.

¹⁵⁰ *Ibid.* aux pp. 19-22.

¹⁵¹ *Ibid.* aux pp. 25-28.

¹⁵² *Ibid.* aux pp. 29-31.

¹⁵³ *Ibid.* à la p. 31.

¹⁵⁴ *Ibid.* aux pp. 31-34.

¹⁵⁵ Doc. off. CES NU, 1993, Doc. NU E/C.12/1993/5 au para. 4.

¹⁵⁶ *Ibid.* au para. 12.

¹⁵⁷ Canada, Direction des droits de la personne, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Troisième rapport du Canada couvrant la période pour les articles 6 à 9 (décembre 1987 à septembre 1994), pour les articles 10 à 15 (septembre 1992 à septembre 1994)*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1997.

¹⁵⁸ *Ibid.* aux pp. 50 et suiv.

¹⁵⁹ *Ibid.* à la p. 60.

15. Au Canada, la majorité des lois relatives aux droits de la personne portent sur le droit de ne pas faire l'objet de discrimination plutôt que de viser tous les droits de la personne, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. Elles s'appliquent donc en conséquence. Certains Codes des droits de la personne visent les motifs de discrimination illicites suivants : la source de revenu (Saskatchewan, Manitoba et Nouvelle-Écosse), la cession, les privilèges ou la saisie du salaire (Terre-Neuve) et la condition ou l'origine sociale (Québec, Terre-Neuve). La *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* garantit les droits sociaux et économiques¹⁶⁰.

Par ailleurs, les droits économiques et sociaux trouvent clairement droit de cité au Canada par le biais du droit à l'égalité.

Le Comité a déposé, le 4 décembre 1998, ses observations sur le rapport canadien¹⁶¹. Dans une analyse fouillée, le Comité, après avoir noté un certain nombre d'aspects positifs, s'est dit très préoccupé entre autres par le nombre élevé d'enfants et de femmes vivant sous le seuil de la pauvreté, d'étudiants forcés d'avoir recours aux banques alimentaires, etc. Il note l'importante disparité économique entre les peuples autochtones et la majorité des Canadiens qui continue d'exister et déplore qu'aucun progrès ne semble avoir été réalisé à cet égard¹⁶². Ses commentaires portent sur les compressions fédérales sur les services sociaux, sur le droit des femmes à l'équité salariale et sur le droit à un revenu décent. Il se dit notamment inquiet d'apprendre que certaines cours provinciales avaient opté, à plusieurs reprises, pour une interprétation ayant pour effet d'exclure le droit à un niveau de vie suffisant¹⁶³. Par ailleurs, le Comité se dit gravement soucieux du fait que, dans un pays riche comme le Canada, il y ait un si important problème de sans-abri¹⁶⁴. Il fait quelque 25 recommandations qui traitent tant des programmes sociaux que de la formation à donner aux juges, ou encore de l'information à fournir au public.

Dans une affaire rendue il y a peu de temps, *Gosselin c. Québec (P.G.)*¹⁶⁵, la Cour d'appel du Québec suit la jurisprudence de la Cour suprême du Canada en matière de droit à l'égalité et de droits économiques, sociaux et culturels. La Cour d'appel québécoise a, en effet, rejeté un pourvoi dans lequel l'appelante soutenait que le paragraphe 29 a) du *Règlement sur l'aide sociale*¹⁶⁶ devait être déclaré inconstitutionnel puisque portant atteinte à son droit à la sécurité ainsi qu'à son droit à l'égalité, prévus respectivement aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne*, et qu'une telle atteinte ne pouvait être justifiée dans une société libre et démocratique. Elle alléguait, de plus, que la disposition contrevenait à son droit à une assistance financière garanti par l'article 45 de la *Charte québécoise*. Le paragraphe 29 a) du

¹⁶⁰ *Ibid.* à la p. 3.

¹⁶¹ Doc. off. CES NU E/C.12/1Add.31.

¹⁶² *Ibid.* au para. 17.

¹⁶³ *Ibid.* au para. 15.

¹⁶⁴ *Ibid.* au para. 24.

¹⁶⁵ *Supra* note 110.

¹⁶⁶ R.R.Q. 1981 c. A-16, r.1.

Règlement prévoyait alors une réduction d'environ deux tiers du montant de la prestation d'aide sociale versée aux prestataires de moins de 30 ans, aptes au travail et vivant seuls. La Cour conclut qu'il ne pouvait y avoir d'application possible du droit à la sécurité protégé par l'article 7 puisque cet article ne protège pas les droits de nature économique. À la majorité, la Cour conclut également que si la disposition en cause opérait une distinction discriminatoire fondée sur l'âge, celle-ci était justifiée sous l'article premier de la *Charte*. S'appuyant, entre autre, sur l'affaire *Law*¹⁶⁷ de la Cour suprême du Canada, la Juge Mailhot se serait contentée de constater qu'il n'y avait pas de discrimination puisque, selon elle :

[...] les dispositions attaquées ne constituent pas des dispositions incompatibles à la dignité et à la liberté du groupe dont l'appelante fait partie et qu'elles ne violent pas l'article 15 (1) de la *Charte* : le programme d'aide, envisagé dans sa globalité [...] et dans son contexte ne produit pas des effets défavorables au sens de l'interprétation jurisprudentielle donnée à l'article 15 à ce jour¹⁶⁸.

La majorité en vient, de plus, à la conclusion que l'article 45 de la *Charte québécoise*¹⁶⁹ n'est pas un droit-créance concernant la suffisance de la mesure, mais «ne fait que garantir au citoyen québécois un droit d'accès sans discrimination aux mesures d'assistance financière et aux mesures sociales déjà prévues par la loi et qui visent à lui accorder un standard de vie décent»¹⁷⁰ et que, par conséquent, le paragraphe 29 a) du Règlement n'y contrevenait pas.

Dissident, le Juge Robert aurait, quant à lui, accueilli l'appel et déclaré la disposition contestée contraire aux articles 15 de la *Charte canadienne* et 45 de la *Charte québécoise*. Selon lui, l'intimée n'a pas réussi à repousser le fardeau qui lui incombait de montrer que le régime applicable aux moins de 30 ans ne constituait pas une atteinte minimale au droit à l'égalité prévu à l'article 15 et ne se traduisait pas par des effets préjudiciables disproportionnés tant à l'objectif qu'aux effets bénéfiques des mesures¹⁷¹. À cet égard, il souligne que

[l]'âge n'était tout simplement pas un critère approprié de détermination du montant de la prestation d'aide sociale. Même si le chiffre de 30 ans en soi pouvait constituer une atteinte minimale de discrimination fondée sur l'âge, l'on ne saurait tolérer une telle atteinte qui sacrifie la qualité de vie (ou de survie) des uns au bénéfice de certains autres et cela, sans que la même règle ne s'applique au groupe des plus de 30 ans. Il est inacceptable qu'un groupe d'âge que l'on prétend vouloir protéger doive, sans justification raisonnable, subir des inconvénients inacceptables que n'ont pas à subir les autres bénéficiaires de l'aide sociale¹⁷².

¹⁶⁷ *Supra* note 77.

¹⁶⁸ *Supra* note 110 à la p. 5, juge Mailhot.

¹⁶⁹ *Charte des droits et libertés de la personne*, *supra* note 29, art. 45 : «Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent».

¹⁷⁰ *Supra* note 110 à la p. 18, juge Beaudouin.

¹⁷¹ *Ibid.* à la p. 133, juge Robert.

¹⁷² *Ibid.* à la p. 131, juge Robert.

Enfin, le Juge Robert aurait conclu à une violation de l'article 45 de la *Charte québécoise* puisque les moyens retenus par le gouvernement et l'aide fournie aux prestataires de moins de 30 ans se situait clairement, selon la preuve entendue, sous le seuil de pauvreté admis dans la société québécoise. Selon lui, le droit quasi constitutionnel prévu dans cette disposition ne saurait être purement symbolique ou facultatif et ne saurait non plus revêtir un quelconque caractère discrétionnaire ou encore être dénué de toute force contraignante. Ainsi, «il convient [...] de redonner toute son importance et sa raison d'être à l'article 45 de la *Charte québécoise* dont la portée [...] ne saurait être restreinte à un énoncé politique général dont l'application se vérifie dans la loi »¹⁷³.

En conclusion, à l'instar de plusieurs voix qui s'élèvent, il m'apparaît urgent de dire qu'il faut revenir à l'esprit de la *Déclaration universelle*, laquelle consacre clairement l'indivisibilité des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.

Il est urgent de recentrer notre analyse des droits de la personne autour de la notion de «dignité humaine», principe premier qui fonde tous les droits de la personne, et de revenir au préambule de la *Déclaration universelle* et à son article 1 qui énonce que «tous les êtres naissent libres et égaux en dignité et en droits».

Le défi qui s'offre à nous, en ce début de millénaire, est de développer résolument cette juridicité des droits économiques et sociaux.

Un dernier mot : à l'instar de John Humphrey, reconnaissons que l'exercice effectif des droits économiques et sociaux, y compris le droit d'être à l'abri de la pauvreté, est indispensable à l'exercice des droits civils et politiques, et qu'il est un préalable à la dignité.

¹⁷³ *Ibid.* aux pp. 165-166, juge Robert.