

**L'ÉGALITÉ MATÉRIELLE DES FEMMES ET LA PROTECTION
DES DROITS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES EN VERTU DE LA
*LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE***

Martha Jackman

et

Bruce Porter

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	51
INTRODUCTION	53
1. CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA RÉFORME DE LA LCDP.....	55
Exécution des obligations internationales du Canada touchant les droits sociaux et économiques.....	55
Projet d'examen des droits sociaux et économiques protégés par la LCDP entrepris par le gouvernement canadien.....	57
Obligation de prévoir des recours efficaces en cas de violation des droits sociaux et économiques	58
2. CONTEXTE NATIONAL DE LA RÉFORME DE LA LCDP	62
Droits économiques et sociaux et droit à l'égalité.....	62
Interdépendance des lois nationales et internationales sur les droits de la personne.....	64
Non-reconnaissance des droits sociaux et économiques des femmes.....	66
Retenue judiciaire et droits sociaux et économiques	70
3. DROITS SOCIAUX ET DROITS À L'ÉGALITÉ :	
VERS UNE APPROCHE CONCERTÉE DANS LA LCDP.....	73
Mouvement de protection des droits sociaux et économiques au pays	73
Pourquoi la LCDP constitue un point de départ logique au Canada.....	74
Inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP	78
4. CONCLUSION.....	99
ANNEXE A : MODÈLE DE MODIFICATION DES DISPOSITIONS SUR LES DROITS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES	102
NOTES DE FIN DE DOCUMENT.....	106

SOMMAIRE

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a souligné le lien fondamental entre la pauvreté et l'inégalité au Canada, en particulier dans le cas des femmes, et a demandé si le système canadien des droits de la personne est basé sur une définition trop limitée des « droits de la personne » dans la mesure où les droits sociaux et économiques, qui constituent un élément fondamental des droits de la personne garantis à l'échelle internationale, en sont exclus. De même, les examens périodiques récemment menés par les organisations des Nations Unies responsables du contrôle de l'application des traités sur les droits de la personne ont abouti à une critique inhabituelle du Canada, fondée sur le fait que celui-ci n'a pas abordé les questions de la pauvreté et des droits sociaux et économiques, particulièrement en ce qu'elles touchent les femmes.

Un aspect critique des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne est de prévoir des recours efficaces, à l'échelle nationale, en cas de violation des droits sociaux et économiques et d'inclure les droits sociaux et économiques dans le mandat de son institution nationale des droits de la personne. De surcroît, les *Principes de Paris*, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1994, exigent que les institutions nationales des droits de la personne soient dotées d'un mandat général comprenant le devoir de contrôler l'application des instruments internationaux sur les droits de la personne ratifiés par l'État. Dans ses *Observations finales* sur le Canada formulées en 1993 et en 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a recommandé que les lois canadiennes sur les droits de la personne soient modifiées afin d'inclure les droits sociaux et économiques. En novembre 1998, le Canada s'est engagé auprès du Comité des Nations Unies à aborder cette recommandation dans le contexte de la révision, par le gouvernement fédéral, de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP).

Récemment, la Cour suprême du Canada a affirmé que les droits à l'égalité garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* exigent que des mesures concrètes soient prises pour rectifier les inégalités sociales, à l'instar des garanties d'égalité enchâssées dans les lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne. Néanmoins, lorsque les femmes pauvres ont tenté de protester contre les politiques du gouvernement qui leur interdisent l'accès à une nourriture suffisante, à un logement et à l'assistance sociale, leurs réclamations ont été rejetées en invoquant que les droits sociaux et économiques ne relèvent pas de la juridiction des commissions des droits de la personne et des tribunaux. Les femmes à faible revenu se sont donc trouvées sans recours face aux problèmes de discrimination et d'inégalité les plus graves auxquels elles sont confrontées. Pour que l'égalité garantie par la LCDP ait un sens pour les femmes à faible revenu, celles-ci doivent pouvoir invoquer cette disposition pour contester le refus discriminatoire de leurs droits sociaux et économiques et tenir les gouvernements responsables de ne pas avoir satisfait à leurs obligations internationales en matière de droits de la personne, à savoir de protéger et de promouvoir les droits sociaux et économiques des femmes et d'autres groupes défavorisés.

Il est proposé, dans le présent document, d'inclure les droits sociaux et économiques dans la

LCDP en des termes qui reflètent les traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada. On pose que l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP ne changerait pas le caractère ou le but fondamental de la *Loi*, mais aurait plutôt pour effet de développer ce qui a déjà été reconnu, à l'échelle internationale et nationale, comme implicite à la protection de la dignité et de l'égalité. Les modifications proposées reconnaîtraient le droit à une nourriture, à un habillement et à un logement suffisants, aux soins de santé, à la sécurité sociale, à l'éducation, à un travail librement choisi, aux soins à l'enfance, aux services de soutien et aux autres besoins fondamentaux à la sécurité et à la dignité de la personne. Le refus de ces droits fondé sur un motif de distinction illicite serait expressément proscrit, ce qui se trouverait à clarifier que les plaintes de discrimination ne devraient pas être rejetées simplement parce qu'elles font intervenir des droits sociaux et économiques.

De plus, la nouvelle LCDP énoncerait explicitement que le Parlement et le gouvernement du Canada ont l'obligation de prendre des mesures, au maximum des ressources dont ils disposent, en vue de réaliser progressivement la pleine assurance des droits sociaux et économiques cités. Un « tribunal des droits sociaux » spécialisé serait créé afin de recevoir et d'entendre les plaintes concernant la réalisation progressive de ces droits. Ce tribunal jouirait de pouvoirs réparateurs généreux, mais ses ordonnances n'entreraient pas en vigueur avant huit semaines après le début des séances de la Chambre des communes. Dans l'intervalle, une ordonnance pourrait être abrogée par un simple vote majoritaire du Parlement.

Le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne serait élargi en vertu des modifications que l'on propose d'apporter à la LCDP afin que celle-ci puisse aborder les questions touchant le respect des droits sociaux et économiques et les obligations du Canada en vertu des traités internationaux sur les droits de la personne. La Commission serait dès lors conforme aux *Principes de Paris* et sur le même pied que les institutions homologues d'autres pays, comme l'Afrique du Sud, celles-ci étant dotées du mandat explicite d'aborder les questions touchant les droits sociaux et économiques. Plus encore, les modifications proposées à la LCDP permettraient que certaines des réclamations les plus pressantes et les plus fondamentales des femmes en matière de droits de la personne passent de la marge au centre du discours sur les droits de la personne au Canada, reconnaissant et affirmant ainsi le rôle des revendications touchant les droits sociaux et économiques des femmes comme moyen de rehausser la responsabilité, la participation et la transparence dans une démocratie.

INTRODUCTION

En 1997, à la veille du 50^e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹, la Commission canadienne des droits de la personne reconnaissait pour la première fois que la pauvreté est une question fondamentale de droit de la personne au Canada et qu'elle est indissociable des violations du droit à l'égalité garanti par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP)². Comme l'a déclaré Michelle Falardeau-Ramsay, présidente de la Commission, dans l'introduction du *Rapport annuel 1997* de la CCDP :

L'expérience démontre que les membres de notre société les plus exposés à la discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs de distinction illicites – par exemple, les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées – sont aussi plus susceptibles de souffrir de la pauvreté. Dans le cas des femmes, ce lien se traduit directement par la disparité salariale, nombre d'entre elles occupant des emplois sous-évalués et, par conséquent, à faible revenu. Même si tel n'était pas le cas, il serait difficile de soutenir que la pauvreté n'a rien à voir avec les droits de la personne, compte tenu de ses effets dévastateurs sur la vie des gens. [...] La communauté internationale reconnaît depuis longtemps que les droits de la personne sont indissociables et que les droits économiques et sociaux ne peuvent être séparés des droits politiques, des garanties juridiques ou des droits à l'égalité. Le temps est maintenant venu de reconnaître la pauvreté comme un enjeu des droits de la personne ici même au pays³.

Quoique la Commission ait rejeté l'idée que les questions de pauvreté ne relèvent aucunement de son mandat officiel, elle a exigé un examen de la portée étroite des droits de la personne garantis par la LCDP, pour vérifier notamment « si le système canadien des droits de la personne repose sur une définition trop étroite de ces mêmes droits »⁴. La Commission a fait valoir que par rapport aux instruments internationaux touchant les droits de la personne, les lois canadiennes sur les droits de la personne ainsi que la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ ont une portée limitée et que seule la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶ du Québec fait directement mention des droits sociaux et économique. De l'avis de la Commission : « L'incidence des compressions budgétaires aux postes des services de santé, de l'éducation et des services sociaux – particulièrement sur les personnes les plus défavorisées – commence à rendre évident pour de nombreux Canadiennes et Canadiens le lien incontournable entre la sécurité sociale et économique et les droits de la personne »⁷.

La Commission canadienne des droits de la personne n'est pas la seule à reconnaître que la violation des droits sociaux et économiques des femmes et d'autres groupes défavorisés constitue l'une des questions d'égalité les plus fondamentales de notre époque, ni à recommander que les droits sociaux et économiques soient intégrés aux lois fédérales sur les droits de la personne. En effet, ces mêmes constatations sont ressorties systématiquement des examens récemment effectués par les organismes des Nations Unies (NU) responsables du contrôle de l'application des traités touchant les droits de la personne, et notamment des

rapports des NU sur le Canada⁸. Il est manifeste que l'inégalité systémique des femmes sur les plans social et économique, y compris les aspects de la pauvreté et des sans-abri liés au sexe et à la race, et en particulier les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder aux soins à l'enfance et aux autres services de soutien nécessaires pour qu'elles puissent participer pleinement à la vie sociale canadienne, n'a pas été efficacement abordée par le régime actuel des droits de la personne au Canada. L'examen en cours de la LCDP constitue une occasion critique de satisfaire à l'exigence de reconnaître explicitement les droits sociaux et économiques dans la LCDP afin que les lois fédérales sur les droits de la personne abordent plus efficacement les problèmes sous-jacents réels qui constituent l'inégalité matérielle des femmes.

Le présent document consiste en une étude sur la protection efficace des droits sociaux et économiques en vertu de la LCDP, à savoir si ces droits peuvent être ainsi protégés et, le cas échéant, comment ils peuvent l'être. Le chapitre 2 contient un examen des conclusions et des recommandations précises formulées par les organismes des Nations Unies (NU) responsables du contrôle de l'application des traités quant à l'exécution, par le Canada, de ses obligations internationales en matière de droits de la personne. La question est ensuite abordée dans une perspective nationale; on s'interroge notamment sur les raisons qui expliquent pourquoi les garanties statutaires et constitutionnelles des droits de la personne au Canada n'ont pas suffi à promouvoir l'égalité matérielle et économique des femmes. Enfin, le document contient une analyse des termes éventuels des nouvelles garanties sur les droits sociaux et économiques d'une LCDP refondue. Une ébauche de modification de la LCDP est présentée à l'annexe A afin d'illustrer avec précision la manière dont la *Loi* pourrait être modifiée afin d'affirmer et d'étendre les garanties touchant les droits sociaux et économiques des femmes sans diminuer les droits à l'égalité actuellement garantis.

1. CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA RÉFORME DE LA LCDP

Exécution des obligations internationales du Canada touchant les droits sociaux et économiques

L'année dernière, le Canada a fait l'objet du contrôle quinquennal périodique du respect de ses obligations en vertu du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIRDESC)⁹ et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIRDPC)¹⁰. Ce contrôle vient après l'examen mené en 1997 sur les résultats obtenus par le Canada en ce qui a trait à la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDF)¹¹. Ces trois examens témoignent de l'émergence d'un consensus dans le milieu international des droits de la personne, à savoir que la détérioration des programmes sociaux et la jouissance inégale des droits sociaux et économiques au Canada constituent un assaut fondamental sur les droits à l'égalité des femmes et d'autres groupes défavorisés.

Par le passé, le Comité des droits de l'homme, qui contrôle la mise en œuvre du PIRDPC, a eu tendance à laisser les questions de pauvreté au ressort du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui est responsable du contrôle des résultats obtenus en vertu du

PIRDESC. Toutefois, dans l'évaluation qu'il a faite en 1999 du respect, par le Canada, des dispositions sur les droits à l'égalité du PIRDCP¹², le Comité des droits de l'homme a souligné l'effet disproportionné de la pauvreté sur les femmes et l'effet discriminatoire découlant des coupures apportées aux programmes sociaux du Canada. Dans ses observations finales, le Comité des droits de l'homme déclare :

Le Comité est préoccupé par le fait que de nombreuses femmes sont affectées de manière disproportionnée par la pauvreté. En particulier le taux de pauvreté extrêmement élevé parmi les mères célibataires prive les enfants de celles-ci de la protection à laquelle le Pacte leur donne droit. Si la délégation a déclaré que les autorités étaient fermement résolues à réduire ces inégalités dans la société canadienne, le Comité est préoccupé par le fait qu'un grand nombre de réductions de programmes de ces dernières années ont exacerbé ces inégalités, affectant les femmes et d'autres groupes défavorisés. Il recommande de procéder à une évaluation détaillée de l'impact sur les femmes des changements intervenus récemment dans les programmes sociaux et de prendre des mesures afin de remédier à tout effet discriminatoire que ces changements pourraient avoir¹³.

Le Comité des droits de l'homme a aussi critiqué l'absence de recours efficaces en cas de violation des droits de la personne au Canada et a recommandé « que la législation relative aux droits de l'homme soit amendée afin de garantir à tous les plaignants en matière de discrimination l'accès à la justice et à des recours utiles¹⁴ ». Le Comité a également souligné la discordance qui existe entre la protection qui est requise par le PIRDCP et celle offerte par la Charte canadienne et d'autres lois fédérales, provinciales ou territoriales sur les droits

de la personne et a recommandé « la création d'un organisme public chargé de suivre l'application du Pacte et de signaler les manquements éventuels¹⁵ ».

Lorsque, pendant la période de questions adressées à la délégation canadienne, le Comité des droits de l'homme a mis en cause la discordance entre la protection des droits de la personne assurée par les instruments fédéraux, provinciaux et territoriaux et celle assurée par des instruments internationaux et l'absence de mécanismes prévus à l'échelle nationale pour contrôler le respect des obligations découlant des traités sur les droits de la personne, l'honorable Heddy Fry a fait mention de l'examen de la LCDP prévu prochainement. La ministre Fry a déclaré qu'elle recommanderait, dans le contexte de cet examen, que le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne soit modifié afin d'englober les questions associés au respect des traités internationaux en matière de droits de la personne ratifiés par le Canada¹⁶.

L'effet discriminatoire de la réduction des programmes sociaux a également été soulevé dans le plus récent examen du respect de la CEDF par le Canada. Dans ses observations finales découlant de son rapport de 1997, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est dit préoccupé par la réduction de l'accès des femmes aux soins de santé, attribuable à la privatisation, par l'attention insuffisante des gouvernements quant à

l'incidence sur les femmes des changements économiques et structureaux survenant à l'échelle régionale et internationale et par « la pauvreté croissante chez les femmes, notamment les mères célibataires, qu'aggravaient la suppression, la modification ou la réduction des programmes d'aide sociale¹⁷ ». En réponse à ses préoccupations, le Comité a suggéré au gouvernement « de s'attaquer de toute urgence aux facteurs responsables de l'accroissement de la pauvreté des femmes, en particulier des mères célibataires, et d'élaborer des programmes et des politiques de lutte contre la pauvreté de ces groupes¹⁸ ».

Les préoccupations exprimées par le Comité des droits de l'homme et par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont été réitérées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son rapport sur l'application du PIRDESC concernant le Canada¹⁹. Dans ses observations finales, rendues publiques en décembre 1998, le Comité insiste sur l'effet discriminatoire particulier de l'abrogation par le gouvernement fédéral du Programme d'assistance publique du Canada (PAPC)²⁰. Le Comité a constaté, « avec une vive inquiétude », que « l'abandon du PAPC et les réductions opérées dans les prestations, les services et les programmes d'aide sociale ont eu des conséquences particulièrement dures pour les femmes, notamment pour les mères célibataires, qui constituent la majorité des pauvres, des adultes recevant une aide sociale et des bénéficiaires des programmes sociaux²¹ ». Le Comité a aussi fait ressortir le lien entre la pauvreté et la capacité des femmes de fuir la violence conjugale.

Le Comité craint que les coupes importantes opérées dans les programmes provinciaux d'assistance sociale, la pénurie de logements décentes et abordables et la discrimination répandue en matière de logement ne constituent des obstacles pour les femmes cherchant à fuir la violence conjugale. Du fait de ces obstacles, de nombreuses femmes n'ont d'autre choix que de revenir ou rester dans une situation

de violence ou de se retrouver sans logement, sans nourriture et sans habillement suffisants pour elles et leurs enfants²².

Tout comme les conclusions présentées en 1993, les observations finales du Comité rendues publiques en 1998 ont fait l'objet de nombreux reportages médiatiques et ont été vivement débattues au Parlement²³. Le gouvernement a fait valoir que l'évaluation négative du Comité du peu de progrès réalisés par le Canada pour régler ses problèmes de pauvreté était démentie par le fait que le Canada occupe la première place du classement en fonction de l'indicateur de développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement de 1993 à 1998. En revanche, comme le conclut clairement le Comité dans son évaluation, c'est justement parce que les Canadiennes et les Canadiens, en moyenne, ont un niveau de vie particulièrement élevé que le degré de pauvreté et le nombre de sans-abri au Canada constituent une violation des normes internationales en matière de droits de la personne²⁴. Et, si la réponse du gouvernement a pu être insincère, il demeure qu'elle cadre avec la tendance générale au Canada à caractériser les observations finales du Comité comme un contrôle du développement social et non comme une évaluation de la conformité du Canada à ses obligations découlant des traités sur les droits de la personne. Pour respecter les engagements qu'il a pris en vertu du PIRDESC, le gouvernement canadien ne peut se

contenter de revoir ses priorités en matière de politique sociale. Il doit modifier les lois fédérales pour instituer une protection juridique suffisante en cas de violation des droits sociaux et économiques que sont la pauvreté et le fait d'être sans abri, particulièrement pour les femmes.

Projet d'examen des droits sociaux et économiques protégés par la LCDP entrepris par le gouvernement canadien

Une attention insuffisante a été consacrée à la préoccupation principale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tant en 1993 qu'en 1998, à savoir l'absence de recours, à l'échelle nationale, en cas de violation des droits sociaux et économiques. Le Comité a critiqué à maintes reprises la tendance, parmi les élus et dans les tribunaux canadiens, à considérer les droits sociaux et économiques simplement comme des objectifs visés par les politiques gouvernementales plutôt que comme des droits de la personne exécutoires. L'une des recommandations clés formulées par le Comité en 1993, à cet égard, était d'intégrer aux lois fédérales, provinciales et territoriales sur les droits de la personne des dispositions explicites concernant les droits sociaux et économiques²⁵.

Dans la liste des points à traiter que le Comité a présentée au Canada avant son examen de 1998, le Comité demandait au gouvernement canadien s'il comptait donner « suite à la recommandation de la Commission canadienne des droits de la personne tendant à ce que les droits économiques et sociaux fassent partie des droits protégés au Canada²⁶ ». Le gouvernement canadien a répondu qu'il prendrait cette recommandation en considération dans le cadre de l'examen approfondi de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévu prochainement et qu'il considérerait comme inapproprié de s'engager à modifier la *Loi* sans avoir d'abord effectué cet examen et sans avoir consulté les autres organisations et particuliers intéressés²⁷. Pendant la période de questions, le Comité a demandé à plusieurs reprises aux membres de la délégation canadienne d'expliquer pourquoi le gouvernement fédéral n'avait toujours pas modifié la LCDP, indiquant que la mention d'un examen de la *Loi* prévu prochainement ne suffisait pas à expliquer pourquoi rien n'avait été fait au cours des cinq années écoulées depuis le dernier examen du Comité. De nouveau, la délégation canadienne a affirmé au Comité que la question serait abordée au cours de l'examen de la LCDP prévu prochainement²⁸.

Dans ses observations finales, le Comité a pris acte « de la déclaration de la Commission canadienne des droits de l'homme constatant les carences de la protection et de l'exercice des droits économiques et sociaux au Canada ainsi que de sa proposition tendant à inclure ces droits dans la législation relative aux droits de la personne, ainsi que le Comité l'avait recommandé en 1993²⁹ ». Dans ses recommandations, le Comité réitérait son désir que les lois canadiennes sur les droits de la personne soient réformées.

Le Comité engage à nouveau le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux à étendre aux droits sociaux et économiques la protection conférée par la législation relative aux droits de la personne et à protéger les pauvres devant toutes les juridictions contre toute discrimination

fondée sur leur situation sociale ou économique. En outre, il convient de renforcer les mécanismes d'application prévus dans la législation relative aux droits de la personne pour faire en sorte que toutes les plaintes pour violation des droits de l'homme qui n'ont pas été réglées par voie de médiation le soient rapidement par le tribunal des droits de la personne compétent, une aide juridictionnelle étant apportée aux groupes vulnérables³⁰.

Obligation de prévoir des recours efficaces en cas de violation des droits sociaux et économiques

Comme l'a signalé la Commission canadienne des droits de la personne, le cadre statutaire des lois sur les droits de la personne a peu changé au Canada au cours des 30 dernières années³¹. Des motifs de distinction ont été ajoutés aux lois et la jurisprudence a évolué, mais la supposition préalable sous-jacente demeure, à savoir que les « droits de la personne » exécutoires selon la LCDP se limitent à la protection contre la discrimination fondée sur certains motifs précis et explicites. À l'échelle internationale, le mouvement des droits de la personne n'est aucunement demeuré statique, particulièrement dans le domaine des droits sociaux et économiques. En 1977, lorsque la LCDP est entrée en vigueur, le Canada venait de ratifier le PIRDESC et on comprenait mal les obligations connexes. Cependant, sous l'influence de la guerre froide, le mouvement des droits de la personne a eu tendance à dévier sur les droits économiques, sociaux et culturels par rapport aux droits civils et politiques, sans égard aux problèmes associés à l'exécution de ceux-ci.

Quoique le PIRDESC ne soit toujours pas assorti d'un protocole facultatif de procédure de dépôt de plaintes parallèle à celui associé au PIRDCP, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté des mécanismes innovateurs pour intégrer les présentations orales des organisations non gouvernementales (ONG) à l'examen des rapports présentés par les États parties. Il en résulte que dans le cadre du contrôle périodique du respect, par les États, de leurs obligations en vertu du PIRDESC, ceux-ci sont souvent contraints de répondre aux allégations documentées de non-conformité présentées par les ONG. Alors qu'auparavant la fonction du Comité était essentiellement celle d'un contrôle expert, excluant la participation directe de ceux qui présentaient des preuves de non-conformité des gouvernements au Pacte, le Comité joue de plus en plus un rôle d'arbitrage³². Désormais, le Comité pèse le mérite relatif des arguments et de l'information présentés par les ONG et par les gouvernements et émet essentiellement ses conclusions quant au respect des dispositions du Pacte³³. Ainsi, la collectivité internationale accepte maintenant de plus en plus l'idée que les droits sociaux et économiques peuvent être affirmés et arbitrés tout comme les autres droits de la personne.

En 1998, le Comité a adopté deux observations générales qui portent directement sur l'obligation de donner effet au Pacte dans l'ordre juridique interne et de prévoir des recours juridictionnels dans les lois nationales sur les droits de la personne³⁴. Dans l'observation générale 9 sur l'application du PIRDESC à l'échelle nationale, le Comité rejette l'idée que les droits sociaux et économiques ne se prêtent pas, par leur nature même, à être protégés par une modification de l'ordre juridique. Il impose une norme rigoureuse en ce que les États qui

n'offrent aucun recours interne contre la violation des droits sociaux et économiques doivent justifier ce fait. Le Comité affirme que les États parties au PIRDESC sont tenues d'offrir des recours juridictionnels de deux façons : en appliquant uniformément les lois nationales, particulièrement en ce qui a trait à l'égalité et à la non-discrimination, et en prenant les mesures législatives nécessaires pour développer des recours juridictionnels en cas de violation des droits sociaux et économiques³⁵.

Le Comité souligne aussi qu'il est bien établi, en droit international, que les tribunaux sont tenus d'interpréter et d'appliquer les lois nationales conformément aux obligations internationales de chaque État en matière de droits de la personne, mais ce principe d'interprétation a eu peu d'effet sur bien des pays en ce qui a trait aux droits sociaux et économiques. Comme l'explique le Comité : « Dans la plupart des pays, les tribunaux sont encore loin de s'appuyer suffisamment sur le Pacte³⁶. » Cette observation est particulièrement pertinente à l'interprétation et à l'application des droits à l'égalité et à l'absence de discrimination lesquelles, comme l'ont posé Shelagh Day et Gwen Brodsky, forment un pont efficace entre les droits civils et les droits sociaux et économiques³⁷. Comme l'explique l'observation générale 9 :

Ainsi, lorsqu'un organe de décision interne doit choisir entre une interprétation du droit interne qui mettrait l'État en conflit avec les dispositions du Pacte et une autre qui lui permettrait de se conformer à ces dispositions, le droit international requiert que l'on choisisse la deuxième. Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels³⁸.

Le Comité veille bien à laisser une marge de souplesse dans la protection des droits sociaux et économiques dans les ordres juridiques nationaux, pour permettre les différences entre États; il précise que « les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte, sont laissées à la discrétion de chaque État partie³⁹ ». Néanmoins, le Comité pose trois principes de base découlant de l'obligation de donner effet au Pacte, fondés sur la nécessité de disposer de recours nationaux efficaces en cas de violation des droits sociaux et économiques. En premier lieu, le moyen d'application choisi par l'État partie doit lui permettre d'assurer l'invocabilité des droits reconnus dans le PIRDESC. Dans bien des cas, l'application relève des tribunaux, particulièrement lorsqu'il s'agit de protéger les droits des groupes les plus vulnérables. Comme l'explique le Comité :

L'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société⁴⁰.

Selon le Comité, il est indispensable d'offrir un recours judiciaire pour s'acquitter des dispositions du PIRDESC⁴¹. Deuxièmement, la protection des droits sociaux et économiques doit être comparable à la protection des droits civils et politiques et doit y être intégrée. Lorsque les moyens utilisés pour donner effet au Pacte « diffèrent considérablement » de ceux servant à appliquer d'autres instruments relatifs aux droits de la personne, « l'utilisation de tels moyens doit répondre à une nécessité impérieuse, compte tenu du fait que le libellé des dispositions du Pacte est, dans une large mesure, comparable à celui des dispositions des instruments relatifs aux droits civils et politiques⁴² ». Troisièmement, le Comité suggère que même si le PIRDESC n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions à leurs lois internes, il est souhaitable de le faire puisqu'une telle démarche donne la possibilité aux personnes d'invoquer directement les droits reconnus dans le Pacte devant les tribunaux nationaux⁴³.

L'observation générale 10 du Comité sur le rôle des institutions nationales des droits de la personne dans la protection des droits sociaux et économiques est fondée directement sur les principes énoncés dans l'observation générale 9. Les institutions nationales des droits de la personne qui choisissent de s'intéresser exclusivement aux droits civils vont manifestement à l'encontre du principe fondamental de l'interdépendance et de l'indivisibilité de tous les droits de la personne. Le Comité note qu'alors « que les institutions nationales pourraient jouer un rôle capital pour ce qui est de promouvoir et de garantir l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de la personne », ce rôle a malheureusement trop souvent été négligé. De l'avis du Comité, « il importe par conséquent au plus haut point qu'elles accordent une attention pleine et entière aux droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de toutes leurs activités⁴⁴ ». L'observation générale 10 fait mention des rôles éventuels des institutions nationales des droits de la personne en ce qui concerne les droits sociaux et économiques, notamment :

- examen des lois et instruments administratifs pour vérifier s'ils sont conformes aux dispositions relatives aux droits sociaux et économiques;
- promotion de programmes d'éducation et d'information publiques;
- examen des plaintes faisant état de violations;
- réalisation d'enquêtes pour déterminer dans quelle mesure tels droits sociaux ou économiques sont mis en œuvre, au sein de l'État dans son ensemble ou par rapport à des collectivités particulièrement vulnérables⁴⁵.

Les observations générales du Comité ainsi que les observations finales au sujet du Canada brossent un portrait logique et probant du rôle des lois nationales sur les droits de la personne, et de la LCDP en particulier, dans la mesure où elles prévoient des recours appropriés en cas de violation des droits sociaux et économiques que vivent le plus systématiquement les femmes à faible revenu. Comme on l'expose au chapitre 2, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP est non seulement indispensable pour que le Canada se conforme à ses obligations en vertu du PIRDESC, mais aussi en accord avec la conception de l'égalité qui s'est imposée dans les lois fédérales, provinciales et territoriales

sur les droits de la personne au cours des 20 dernières années et, plus récemment, dans la Charte canadienne.

2. CONTEXTE NATIONAL DE LA RÉFORME DE LA LCDP

Droits économiques et sociaux et droit à l'égalité

Au Canada, la violation des droits sociaux et économiques est intrinsèquement liée à la violation du droit à l'égalité. Dans un pays aussi riche que le Canada, le problème n'est pas attribuable à l'impossibilité de garantir la jouissance essentielle des droits sociaux et économiques faute de ressources suffisantes, mais plutôt au défaut de faire face comme il se doit aux inégalités sociales et économiques qui empêchent certains groupes de jouir de ces droits. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont tous insisté sur l'effet disproportionné sur les femmes et sur d'autres groupes défavorisés des coupures apportées aux programmes sociaux et ont condamné la nature discriminatoire de la pauvreté au Canada. La perplexité du Canada face aux critiques de plus en plus acerbes des organismes responsables du contrôle de l'application des traités internationaux sur les droits de la personne est due, en partie, à une compréhension insuffisante de la jurisprudence qui s'impose à l'échelle internationale et qui souligne de plus en plus les liens entre les droits sociaux et économiques et le droit à l'égalité. Ces circonstances sont reflétées par l'accent que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels met sur la jurisprudence touchant les droits à l'égalité en vertu de la Charte et des lois canadiennes sur les droits de la personne et par le fait que le Comité fonde son analyse de l'application du PIRDESC sur la situation des « groupes vulnérables » — donc ceux qui devraient jouir de la protection accordée en vertu de l'article 15 de la Charte — en comparant la situation de ces groupes sur le plan de l'accès au logement, à la nourriture, aux soins de santé, à l'éducation et au travail, à celle du reste de la société canadienne⁴⁶.

Il faut bien comprendre que le projet d'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP ne vise pas à modifier la nature ou l'objet fondamental de la *Loi*. L'objectif visé est plutôt de compléter la perspective dans laquelle la protection de l'égalité et de la dignité est abordée et de développer les aspects implicites de cette garantie qui ont déjà été reconnus à l'échelle internationale et nationale. Pour cette raison, la recommandation du Comité concernant l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP va de pair avec son insistance sur le fait que les garanties constitutionnelles et statutaires soient interprétées au sens large afin de donner lieu, autant que possible, à des recours en cas de violation des droits sociaux et économiques.

La reconnaissance du fait que les droits sociaux et économiques constituent des éléments fondamentaux des droits à l'égalité concorde avec l'analyse émergente des droits à l'égalité émanant de la Cour suprême du Canada ainsi qu'avec la jurisprudence émergente sur le rôle du droit international dans l'interprétation de la Charte canadienne et des lois sur les droits de la personne. La Cour suprême a décrété que l'égalité est une valeur fondamentale de la société canadienne et que l'objet de toute législation doit y être comparé. De plus, la Cour a affirmé, notamment au sujet de l'article 15 de la Charte, qu'il constitue la plus générale de toutes les garanties et que comme tel, il s'applique à tous les autres droits et les appuie⁴⁷. La

notion d'égalité dont découle l'interprétation de la Charte fondée sur l'objet visé, et qui est essentielle au rôle que joue la Charte dans l'exécution des obligations internationales en matière de droits de la personne, n'est pas une égalité formelle, mais plutôt une égalité matérielle. Comme l'explique le juge LaForest dans la décision qu'il a préparée pour la Cour dans l'affaire *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*⁴⁸ : « l'article 15(1) de la Charte a non seulement pour effet 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 ordinaire⁴⁹ ».

Comme la Cour suprême l'a bien fait remarquer dans sa toute première décision sur la portée de l'article 15 dans l'affaire *Andrews c. Law Society of British Columbia*⁵⁰, l'égalité n'est pas fondée sur un traitement identique, mais plutôt sur « le respect des différences, qui est l'essence d'une véritable égalité⁵¹ ». La Cour a affirmé que des distinctions sont parfois nécessaires pour assurer l'égalité et que le droit à l'égalité peut être violé lorsque les besoins des groupes défavorisés ou vulnérables sont négligés ou ne sont pas accommodés. Comme le déclare le juge LaForest dans l'affaire *Eldridge* :

...les intimés... prétendent que le paragraphe 15(1) n'oblige pas les gouvernements à mettre en œuvre des programmes destinés à atténuer les désavantages qui existent indépendamment des actions de l'État... et que les gouvernements devraient être autorisés à accorder des avantages à la population en général sans devoir faire en sorte que les membres défavorisés de la société aient les ressources pour bénéficier pleinement de ces avantages. À mon avis, cette position reflète une vision étroite et peu généreuse du paragraphe 15(1). Fait plus important, elle va à contre-courant de la jurisprudence de notre Cour sur l'égalité⁵².

En affirmant que l'article 15 sous-tend la notion d'égalité matérielle, la Cour a explicitement reconnu qu'elle épouse la façon d'aborder l'égalité qui a d'abord découlé des lois canadiennes sur les droits de la personne⁵³. Dans l'affaire *Eldridge*, le juge LaForest fait valoir que l'idée selon laquelle les droits à l'égalité peuvent donner lieu à l'obligation concrète d'accommoder les besoins des groupes défavorisés n'est pas nouvelle, mais plutôt qu'elle est bien établie dans les lois sur les droits de la personne. Il affirme que la notion de discrimination par suite d'un effet préjudiciable inclut la reconnaissance d'un devoir concret, incombant aux intimés, d'accommoder les besoins des groupes défavorisés. Il explique que « le principe selon lequel la discrimination peut découler du fait de ne pas prendre de mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général est largement accepté dans le domaine des droits de la personne⁵⁴ ». Par conséquent, lorsque l'on demande que des dispositions spécifiques sur les droits sociaux et économiques soient ajoutées à la LCDP pour parer au contexte plus général dans lequel s'inscrit l'inégalité sociale et économique des femmes, il ne s'agit en fait que d'une extension de l'égalité perçue comme égalité matérielle qui a découlé des lois sur les droits de la personne⁵⁵.

Interdépendance des lois nationales et internationales sur les droits de la personne

Outre les développements positifs touchant la façon dont la Cour suprême envisage l'égalité, la Cour a progressivement reconnu l'importance des lois internationales sur les droits de la personne, y compris les droits sociaux et économiques, dans l'interprétation de la Charte et des garanties touchant les droits de la personne. Rédigeant une déclaration à la majorité dans l'affaire *Slaight Communications c. Davidson*⁵⁶, le juge en chef Dickson réitère son affirmation faite dans le *Renvoi relatif à la Public Service Relations Act (Alb.)* : « 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 personne⁵⁷ ». Cette « présomption d'interprétation » a récemment été affirmée dans l'affaire *Baker c. Canada*⁵⁸, même si la Charte n'était pas directement mise en cause en l'espèce. Faisant mention des décisions de la Cour dans les affaires *Slaight Communications*⁵⁹ et *R. c. Keegstra*⁶⁰, le juge L'Heureux-Dubé affirme à la majorité dans l'affaire *Baker* que les lois internationales ont une influence critique sur l'interprétation de la portée des droits visés par la Charte⁶¹. Cette affirmation concorde avec sa déclaration antérieure dans l'affaire *R. c. Ewanchuk* : « Notre Charte est le principal véhicule donnant effet au Canada aux droits de la personne qui sont reconnus à l'échelle internationale⁶² ».

En plus de réitérer l'importance des instruments internationaux sur les droits de la personne au niveau de l'interprétation de la Charte, dans l'affaire *Baker*, la Cour a également affirmé pour la première fois que l'interprétation et l'application du droit administratif au Canada, que ce soit à l'échelon fédéral ou provincial, doit concorder avec les traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada. Ce principe aura une incidence importante sur l'interprétation des lois sur les droits de la personne laquelle, historiquement, est liée directement, et parfois par référence explicite, aux droits de la personne reconnus à l'échelle internationale⁶³.

Dans l'affaire *Slaight Communications*, le « droit au travail » garanti par le PIRDESC a été invoqué par la majorité de la Cour en vue d'interpréter la Charte. Dans l'affaire *Baker*, les dispositions sur « l'intérêt supérieur de l'enfant » de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) ont été utilisées pour interpréter l'exercice approprié du pouvoir discrétionnaire du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Quoique la Charte ne contienne pas de clause sosie de l'une ou l'autre de ces dispositions, la Cour était néanmoins prête à tenir compte de ces dernières dans l'application de la Charte et l'interprétation des lois nationales. Il y a dix ans, lorsque la Cour suprême considérait la portée du droit à la sécurité de sa personne garanti à l'article 7 de la Charte dans l'affaire *Irwin Toy*, elle a affirmé que « ce serait agir avec précipitation », au début de l'interprétation de la Charte, « d'exclure tous ces droits⁶⁴ » reconnus dans diverses conventions internationales, comme le droit à la sécurité sociale, l'égalité du salaire pour un travail égal et le droit à une nourriture, à un habillement et à un logement suffisants. La Cour n'a pas eu, depuis, à peser directement cette même question. Toutefois, avec l'émergence de la

présomption d'interprétation avancée dans l'affaire *Slaight Communications*, l'admission du fait que les droits sociaux et économiques reconnus à l'échelle internationale *pourraient* être inclus dans la protection garantie par la Charte a été prise, du moins à l'échelle internationale, comme une déclaration du fait qu'ils *devraient* l'être. Autrement, la Cour choisirait d'interpréter la Charte d'une façon qui signifierait que le Canada ne respecte pas les obligations qu'il a reconnues en vertu du PIRDESC et d'autres lois internationales sur les droits de la personne.

Dans la liste des points à traiter que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a présentée au Canada avant son examen de 1998, il posait la question suivante.

En 1993, le Gouvernement a informé le Comité que l'article 7 de la Charte garantissait au moins à chacun la satisfaction de ses besoins essentiels et peut être interprété comme garantissant les droits reconnus dans le Pacte, comme ceux énoncés à l'article 11 [droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, des vêtements et un logement suffisants]. Est-ce là encore la position de tous les gouvernements du Canada?⁶⁵

Le gouvernement canadien a répondu ainsi à la question du Comité.

La Cour suprême du Canada a affirmé que l'article 7 de la *Charte* pouvait être interprété de façon à inclure les droits reconnus dans le Pacte (voir la décision rendue dans l'affaire *Slaight Communications c. Davidson* [1989] 1 R.C.S. 1038). La Cour suprême a également affirmé que l'article 7 garantit que les besoins fondamentaux des gens doivent être satisfaits (voir la décision rendue dans l'affaire *Irwin Toy c. P.-G. Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927). Le gouvernement du Canada est lié à ces interprétations de l'article 7 de la *Charte*⁶⁶.

Par conséquent, le gouvernement a directement reconnu⁶⁷ qu'une façon d'aborder la Charte qui tient compte du poids approprié des droits sociaux et économiques des femmes constitue un élément important des projets internationaux menés par le Canada en ce qui a trait aux droits de la personne. Comme le signale le juge L'Heureux-Dubé dans l'affaire *Ewanchuk*, deux articles de la Charte seront particulièrement importants pour donner effet au Canada aux droits de la personne qui sont reconnus à l'échelle internationale. « En particulier, l'article 15 (la disposition en matière d'égalité) et l'article 7 (qui garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne) expriment la notion de respect de la dignité et de l'intégrité de la personne⁶⁸ ». Ces droits interdépendants sont également reconnus à titre de valeurs fondamentales dans les lois sur les droits de la personne. Comme on le déclare dans la préface du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, les lois sur les droits de la personne sont fondés sur « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables », conformément à la Déclaration Universelle⁶⁹.

En revanche, il existe un large fossé entre l'approche conceptuelle de l'interdépendance des

droits garantis par la Charte, ceux garantis par les lois sur les droits de la personne et les droits de la personne reconnus à l'échelle internationale préconisés par la Cour suprême et l'approche concrète des tribunaux de première instance et des organismes nationaux régissant les droits de la personne en ce qui a trait aux questions liées à la pauvreté qui touchent les Canadiennes. En tant que président du comité chargé de la révision de la CCDP, l'honorable juge Gérard V. LaForest, a écrit :

De plus en plus, par le biais de conventions générales et de traités, la communauté internationale crée des institutions internationales et établit des règles régissant les activités et préoccupations de tous les pays. Toutefois, ces mesures ne peuvent porter fruit à moins que les règles internationales ne soient appliquées avec sophistication et perspicacité par les divers décideurs nationaux auprès desquels elles sont invoquées. À moins que ces règles ne soient intégrées aux divers procédés gouvernementaux nationaux, la règle de droit ne peut croître suffisamment pour protéger adéquatement les particuliers dans le monde entier⁷⁰. [*traduction*]

Lorsque les Canadiennes ont tenté de faire valoir leurs droits pour bénéficier également des droits sociaux et économiques, conformément à la Charte ou aux lois sur les droits de la personne, les normes internationales n'ont pas été appliquées avec « grand soin et perspicacité ». Elles ont plutôt été complètement ignorées.

Non-reconnaissance des droits sociaux et économiques des femmes

Quoique la Cour suprême ait établi que l'analyse de l'égalité devrait « faire fond sur les effets », comporter un élément de réparation fort, être axée sur l'atténuation des désavantages et reconnaître que la discrimination peut découler de l'inaction, les droits à l'égalité ont échoué pour les femmes à faible revenu lorsque celles-ci ont tenté de les appliquer aux plus pressantes des questions de discrimination et d'inégalité auxquelles elles font face, celles liées à la pauvreté. Les tribunaux canadiens n'ont pas été prêts à reconnaître, en vertu de la Charte ou des lois sur les droits de la personne, un rôle judiciaire légitime associé à la protection de la jouissance égale des droits sociaux et économiques pour les femmes. Plutôt, les tribunaux de première instance canadiens se sont fondés sur ce que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a condamné comme constituant « une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placeraient, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux⁷¹ ». Dans ses plus récentes observations finales, le Comité décrit l'incidence de cette approche sur la protection des droits sociaux et économiques des femmes du Canada.

Le Comité a reçu des informations faisant état de plaintes déposées par des personnes vivant dans la pauvreté (généralement des femmes avec enfants) contre des mesures des pouvoirs publics portant atteinte à leurs droits à une nourriture, un habillement et un logement suffisants. Les gouvernements provinciaux ont encouragé leurs tribunaux à privilégier dans ces affaires une interprétation de la Charte revenant à refuser toute protection des droits

consacrés dans le Pacte, et laissant par conséquent les plaignants dépourvus de biens de première nécessité et de voies de recours⁷².

Plus loin, le Comité critique l'approche d'interprétation de la Charte retenue par les tribunaux de première instance du Canada.

Le Comité est profondément préoccupé par les informations selon lesquelles les tribunaux provinciaux canadiens donnent systématiquement une interprétation de la Charte excluant la protection du droit à un niveau de vie suffisant et d'autres droits énoncés dans le Pacte. Le Comité constate avec préoccupation que les tribunaux ont adopté cette attitude en dépit de l'avis exprimé par la Cour suprême du Canada et réitéré devant le Comité par le Gouvernement canadien, selon lequel la Charte pouvait s'interpréter de manière à protéger ces droits⁷³.

Il n'est pas possible, dans le contexte du présent document, de rendre compte en détail de toutes les affaires auxquelles renvoie le Comité. Toutefois, une affaire a pesé particulièrement dans l'examen du Comité et mérite une attention particulière. Dans l'affaire *Masse c. Ontario*⁷⁴, 12 prestataires d'aide sociale de l'Ontario, dont sept mères seul soutien de famille, ont demandé aux tribunaux de l'Ontario d'annuler une réduction de 21 p. 100 des taux d'assistance sociale apportée par la province — réduction que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré, trois ans plus tard, comme ayant eu « un impact très défavorable sur les groupes vulnérables, entraînant une aggravation du problème des sans-abri et de la faim, déjà de grande ampleur⁷⁵ ».

La Division générale de la Cour de l'Ontario n'était pas en désaccord avec cette évaluation de l'incidence des coupures apportées au programme d'aide sociale par le gouvernement provincial. La Cour a entendu des preuves irréfutables à l'effet que ces coupures forceraient au moins 67 000 mères seules et leurs enfants à quitter leurs foyers, ce qui provoquerait une hausse importante de la faim, particulièrement parmi les mères seules⁷⁶. Le juge Corbett décrit en ces termes l'impact de la réduction du taux d'assistance sociale sur les requérants qui sont des mères seules.

O'Sullivan, Monnell, Panzuto, Atkins, Gibbons, Morin et Grimes sont des parents seuls qui craignent de perdre leur logement actuel ainsi que les privations associées à un revenu moindre, par exemple le fait de disposer de moins d'argent pour acheter de la nourriture, des vêtements et pour l'éducation. Certains craignent de perdre la garde de leurs enfants ou de devoir réintégrer une relation conjugale violente à cause des réductions... Ce court sommaire ne reflète pas adéquatement la profondeur des effets des réductions sur ces requérants et sur leurs enfants. Les difficultés quotidiennes naissant du besoin de survivre et de s'occuper d'enfants lorsque le revenu est bas ou insuffisant sont incessantes et débilitantes. Tous les prestataires d'aide sociale et leurs personnes à charge souffriront d'une façon ou d'une autre de cette réduction des prestations d'aide. Bon nombre seront contraints de

trouver un autre logement ou de prendre d'autres dispositions. S'ils sont incapables de trouver un logement moins coûteux, ce qui pourrait fort bien se produire, particulièrement dans la région métropolitaine de Toronto, ils pourraient se retrouver sans abri⁷⁷. [traduction]

Il ne fait aucun doute que les preuves admises par la Cour dans l'affaire *Masse* démontrent une violation sans équivoque du PIRDESC, du PIRDCP, de la CEDF et de la CDE, tant sur le plan du non-respect du droit matériel à un niveau de vie suffisant reconnu à l'article 11 du PIRDESC et à l'article 27 de la CDE, sur le plan du fardeau discriminatoire que les réductions projetées imposent aux femmes et aux enfants et quant à la violation des garanties de non-discrimination que contiennent les quatre conventions⁷⁸. Les requérants dans l'affaire *Masse* ont demandé à la Cour d'interpréter leurs droits à la sécurité de la personne et à l'égalité garantis par la Charte en fonction des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Ils ont référé la Cour aux observations finales formulées en 1993 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui avait recommandé que les tribunaux canadiens maintiennent une attitude ouverte et ferme face à l'interprétation de la Charte « afin de garantir des recours appropriés contre les violations des droits économiques et sociaux⁷⁹ », que les gouvernements consacrent plus d'attention aux problèmes de la pauvreté et des sans-abri, particulièrement parmi les mères seules, et que les taux d'assistance sociale soient augmentés à un niveau qui garantirait la protection des droits à une nourriture, à un habillement et à un logement suffisants garantis par l'article 11 du PIRDESC⁸⁰. Dans sa décision rejetant les contestations des requérants en vertu de la Charte, la Cour a simplement ignoré les lois internationales sur les droits de la personne, y compris les obligations particulières du Canada en vertu du PIRDESC, et s'est fondée sur le principe que les droits sociaux et économiques ne peuvent être appliqués par les tribunaux. Le juge O'Brien a affirmé que la politique économique et sociale est simplement exclue de la compétence institutionnelle des tribunaux⁸¹. De même, le juge O'Driscoll, dans un jugement séparé et concordant, a rejeté les réclamations des requérants en faisant valoir qu'aucun tribunal a le pouvoir de reconsidérer les décisions politiques ou touchant les politiques⁸², citant à cet effet l'affaire *Dandridge c. Williams* entendue par la Cour suprême des États-Unis et dans laquelle celle-ci avait affirmé que les problèmes économiques, sociaux, et même philosophiques insolubles présentés par les programmes d'assistance publique n'étaient pas du ressort de la Cour⁸³.

Les femmes à faible revenu d'autres régions du Canada qui ont tenté d'invoquer les droits à l'égalité ou à la sécurité de la personne protégés par la Charte ou les garanties assurées dans les lois sur les droits de la personne ont obtenu une réaction judiciaire comparable à celle rendue dans l'affaire *Masse*. Les tribunaux ont jugé que les questions touchant les droits sociaux et économiques, même lorsqu'elles recourent clairement les questions associées à l'égalité ou à la sécurité de la personne, sont exclues de la portée des garanties découlant de la Charte ou des lois sur les droits de la personne⁸⁴. Par exemple, en Nouvelle-Écosse, Faye Conrad a contesté le fait qu'on avait refusé de lui verser une aide provisoire pour qu'elle puisse se procurer les biens de première nécessité, à savoir de la nourriture et un logement, pour elle-même et son enfant pendant que l'enquête sur l'allégation qu'elle vivait avec un homme était en cours. La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a affirmé que la

Charte ne garantit pas la protection des intérêts financiers⁸⁵. Au Nouveau-Brunswick, lorsque Jeannine Godin a contesté le refus d'une aide juridique au cours d'une procédure sur la protection de l'enfant, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a statué que la prestation d'une aide juridique nationale est une fonction législative dont la détermination ne relève pas des tribunaux⁸⁶.

En Ontario, Elizabeth Wiebe a invoqué ses droits en vertu des lois provinciales sur les droits de la personne pour contester le fait que les autorités locales responsables de l'assistance sociale avaient refusé de lui fournir une aide d'urgence pour qu'elle puisse loger sa famille dans un motel alors que celle-ci était contrainte d'habiter un garage. Plus tard, elle fut contrainte, avec son époux, de céder volontairement la garde de quatre de ses enfants pour qu'ils soient placés provisoirement dans un foyer d'accueil. Dans sa réclamation⁸⁷, M^{lle} Wiebe affirmait que les gouvernements municipaux et provinciaux étaient tenus de prendre des mesures concrètes pour parer aux besoins des familles nombreuses qui dépendent de l'assistance sociale. Elle a demandé à la Commission des droits de la personne de l'Ontario, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de rejet des plaintes ou de renvoi à une commission d'enquête, de considérer que le Canada reconnaît le droit au logement en vertu des conventions internationales. La Commission a rejeté la plainte de M^{lle} Wiebe, sept ans après que celle-ci l'ait déposée, après que l'agent responsable de l'enquête lui ait indiqué qu'à son avis, les questions soulevées ne semblaient pas être du ressort de la Commission⁸⁸.

Également en Ontario, Debbie Clark, mère seule d'un enfant handicapé, n'était pas en mesure de payer le dépôt de 312 dollars exigé par un service d'utilité public, dépôt que les autorités municipales responsables de l'assistance sociale refusaient de payer. Si le dépôt n'était pas payé, le service d'électricité serait interrompu. M^{me} Clark s'est opposée à l'exigence visant un dépôt en vertu des articles 7 et 15 de la Charte, s'appuyant en partie sur son droit à un logement adéquat garanti par le PIRDESC. Dans le rejet des arguments présentés en vertu de l'article 7, la Division générale de la Cour de l'Ontario a affirmé que ce type de réclamation exige des jugements de valeur, des jugements sur les politiques et des évaluations du degré d'obligation sociale lesquels, en due forme, devaient être abordés par les assemblées législatives et les organismes gouvernementaux responsables dans une société démocratique, et non par les tribunaux⁸⁹. Quant à la réclamation présentée en vertu de l'article 15, la Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu incursion sur les valeurs sociales fondamentales par ce qui s'est avéré être simplement la politique adoptée par un service d'utilité publique pour atténuer le risque de dérogation par certains clients⁹⁰.

Au Québec, Louise Gosselin s'est opposée à la réduction de ses prestations d'aide sociale, qui avaient été ramenées à un tiers du montant auparavant établi comme nécessaire pour qu'elle puisse satisfaire ses besoins élémentaires⁹¹. Dans sa réclamation, M^{lle} Gosselin affirmait qu'il lui était matériellement impossible de se procurer un logement et d'autres biens de première nécessité avec les 170 dollars par mois qui sont versés aux prestataires d'aide sociale du Québec âgés de moins de 30 ans et que, par conséquent, elle avait été affamée et sans abri pendant un temps et avait consenti à vivre en relation intime avec un homme avec lequel elle ne souhaitait pas une telle relation car en échange elle obtenait un logement et de la nourriture. Lorsque la Cour supérieure du Québec a rejeté sa réclamation en vertu de la

Charte canadienne et de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, elle a affirmé ce qui suit :

La Charte ne fait pas obstacle à la souveraineté du parlement... s'il fallait y voir des obligations positives ce serait les tribunaux qui, par leur approbation ou non, viendraient ultimement déterminer les choix de l'ordre politique... Or, pareil rôle n'est pas donné au pouvoir judiciaire par la Charte. Les

tribunaux ne doivent pas substituer leur jugement en matière sociale et économique au jugement des corps législatifs élus à cette fin⁹².

La Cour d'appel du Québec a récemment affirmé à la majorité l'opinion que les droits sociaux et économiques ne sont pas inclus dans la Charte canadienne et que les tribunaux n'ont pas le pouvoir, en vertu de la Charte du Québec, de trancher le bien-fondé des mesures d'aide sociale prises par les provinces. De l'avis du juge Baudoin, « la question demeure dans le cadre législatif actuel une question strictement politique et non juridique⁹³ ».

Retenue judiciaire et droits sociaux et économiques

Lorsqu'il est question d'évaluer le rôle approprié des tribunaux et des cours dans le domaine social et économique, il est important de reconnaître que les femmes qui vivent dans la pauvreté s'adressent aux tribunaux et aux commissions et comités d'enquête sur les droits de la personne et leur présentent des réclamations concernant leurs droits sociaux et économiques pour les mêmes raisons qui ont poussé d'autres femmes, par le passé, à faire appel à ces instances dans leurs cas faisant intervenir les droits de la personne. Elles n'agissent pas par naïveté quant à la réaction vraisemblable des juges à leurs réclamations ni par volonté de renoncer aux processus démocratiques. Ces femmes agissent ainsi parce qu'elles considèrent que leurs problèmes sont des questions de droits de la personne et que seuls les tribunaux et les cours ont le pouvoir de les aborder dans cette perspective. Toutefois, dans le cas de réclamations visant les droits sociaux et économiques, la partialité des tribunaux fondée sur la classe et le sexe, à laquelle les femmes qui présentent des réclamations touchant les droits de la personne ont toujours été confrontées, sera invoquée par certains non pour justifier une lutte encore plus acharnée pour obtenir la reconnaissance de ces droits, mais pour justifier de continuer à les rejeter. La suggestion d'inclure les droits sociaux et économiques dans la LCDP est susceptible de soulever les mêmes objectifs que dans le cas de la Charte canadienne : telle inclusion donnerait un pouvoir inapproprié aux tribunaux des droits de la personne et, en fin de compte, à un corps judiciaire non élu. À l'instar des juges dans les affaires susmentionnées, certains argueront que le fait de donner aux cours et aux tribunaux le pouvoir de se mêler de la politique sociale et économique constitue un affront grave à la démocratie et à la souveraineté du Parlement⁹⁴. Historiquement, ces préoccupations ont entravé la création d'un front uni, même parmi les alliés traditionnels de la justice sociale, en faveur de la protection des droits sociaux et économiques dans les lois canadiennes⁹⁵.

L'expérience limitée des juges en ce qui a trait aux questions de pauvreté parmi les femmes à

faible revenu constitue un obstacle de taille à l'avancement des réclamations touchant les droits sociaux et économiques au Canada. Les préoccupations concernant la préservation de la souveraineté démocratique du Parlement sont également valables. Cependant, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans les lois sur les droits de la personne ne confère pas aux cours et aux tribunaux le pouvoir sans restrictions de déterminer la politique sociale, pas plus qu'elle ne signifie aux tribunaux et aux cours qu'ils devraient renoncer à leurs préoccupations en matière de retenue judiciaire⁹⁶. En fait, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans les lois sur les droits de la personne fournira aux cours et aux tribunaux une orientation longtemps attendue quant aux circonstances dans lesquelles il convient qu'ils interviennent dans les questions de politique sociale et économique. La jurisprudence actuelle sur l'égalité montre bien que les tribunaux ont le pouvoir et la responsabilité, en vertu des lois sur les droits de la personne et de la Charte, d'intervenir au nom des groupes défavorisés pour obliger les gouvernements à prendre les mesures concrètes indispensables à l'égalité⁹⁷. La question n'est donc pas de déterminer si les cours et les tribunaux des droits de la personne ont un rôle à jouer à ces égards, mais plutôt des circonstances dans lesquelles ils devraient intervenir et à quelle fin.

Une enquête menée par Ekos Research auprès de groupes cibles, commandée par le gouvernement fédéral, visait à cerner les attitudes du public à l'égard de la pauvreté des enfants. L'enquête a révélé ce qui suit.

Il est surprenant, dans une certaine mesure, de constater que les motifs moraux invoqués pour expliquer la pauvreté sont les causes perçues de la pauvreté les plus communes et les plus profondément ancrées : le manque de sens des responsabilités, d'effort ou de compétences familiales ont été les explications systématiquement mentionnées... Les participants les plus assurés considèrent que les enfants méritent une intervention, mais non leurs parents (qui sont éventuellement involontairement responsables de la malchance de leurs enfants)... Les prestataires d'aide sociale sont systématiquement perçus négativement par ceux qui sont bien nantis. Des stéréotypes vibrants (bingo, alcool, etc.) dénotent une gamme de perception des prestataires d'aide sociale qui varie d'indolents et faibles à des abuseurs délibérés du système. Rares sont ceux qui semblent capables de concilier ces images hostiles des associés sociaux, auteurs de leur propre misère, avec un consensus parallèle que le chômage structurel endémique constituera une caractéristique permanente du nouvel ordre économique⁹⁸. [*traduction*]

Le fait de créer un rôle pour les tribunaux et les cours des droits de la personne dans l'adjudication et l'application des droits sociaux et économiques découlant des lois sur les droits de la personne est nécessaire pour aborder les conséquences discriminatoires qui découlent de ces attitudes. Il est nécessaire d'institutionnaliser les structures nationales d'adjudication et d'application de ces droits pour les mêmes motifs qui justifient l'adjudication et l'application des droits actuellement protégés par les lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne. Ces stéréotypes et cette hostilité à l'égard des femmes pauvres (qui constituent la grande majorité des parents ingrats décrits dans le rapport

présenté par Ekos Research) et leur absence de voix politique efficace influencent invariablement la rédaction des lois et le processus décisionnel législatif et, plus fondamentalement, l'affectation des ressources gouvernementales.

L'affaire *Masse* constitue un exemple de l'enjeu du débat concernant l'inclusion des droits sociaux et économiques dans les garanties découlant des lois nationales sur les droits de la personne. Les femmes pauvres de l'Ontario n'ont pas renoncé au processus démocratique. Elles ont fait tout leur possible, en suivant les filières politiques et autres, pour dénoncer le climat politique qui leur est de plus en plus hostile en Ontario et ailleurs au Canada. Les requérants dans l'affaire *Masse* en ont appelé du tribunal pour faire valoir que la décision de réduire leurs taux d'assistance sociale n'était pas attribuable à une considération législative des ressources concurrentes, mais au désir des gouvernements de servir les préjudices du public évoqués dans le rapport présenté par Ekos Research. Les faits illustraient sans doute possible que les réductions provoqueraient une augmentation massive du nombre de personnes sans abri se soldant parfois, comme l'a signalé le Comité des droits de l'homme, par le décès de celles-ci. Si les requérants dans l'affaire *Masse* avaient obtenu gain de cause, on aurait pu éviter dans une grande mesure les difficultés et l'éclatement des familles qui sont survenus et le public n'aurait pas eu à assumer le coût à long terme de la pauvreté causée par les réductions.

Le débat concernant la « justiciabilité » des droits sociaux et économiques n'est pas purement théorique. Il s'agit d'un problème qui a des conséquences concrètes pour les femmes à faible revenu, tout comme l'absence de recours judiciaires dans les cas de discrimination à l'égard des femmes enceintes ou victimes de violence conjugale ou de harcèlement, et de discrimination fondée sur plusieurs motifs, a eu, et continue d'avoir, des conséquences très réelles sur les femmes. Les préoccupations concernant la composition, les attitudes et la compétence institutionnelle des tribunaux sont bien fondées. Toutefois, elles ne peuvent être invoquées pour justifier le rejet des recours pour les femmes en cas de violation de leurs droits sociaux et économiques fondamentaux, pas plus qu'elles ne peuvent l'être pour refuser aux femmes des recours judiciaires dans les cas des autres formes de discrimination et de violence auxquelles elles sont confrontées. De même, les préoccupations concernant la souveraineté du législateur ne sont pas plus valables, dans le domaine des droits sociaux et économiques, que dans les autres domaines dans lesquels les droits des femmes sont violés. Pour reprendre la question formulée par la Cour suprême dans l'affaire *Vriend*⁹⁹, comme est-ce qu'un régime des droits de la personne qui prive les femmes à faible revenu des garanties en matière de droits de la personne dont elles ont le plus besoin peut concorder avec les principes concernant les droits à l'égalité qui découlent de la Charte?

Dans l'affaire *Andrews*, la Cour suprême s'est fondée sur le raisonnement de John Hart Ely pour expliquer pourquoi, au sein d'un système démocratique, il incombe aux tribunaux d'appliquer les droits à l'égalité. Comme l'explique Ely : la logique même de cette approche est d'identifier « ces groupes de la société dont les besoins et les aspirations ne suscitent apparemment pas l'intérêt des représentants élus¹⁰⁰ ». Si cette approche est logique, il serait illogique d'attribuer l'application à un organe autre que les tribunaux. Les tribunaux canadiens continuent d'éprouver de la difficulté à déterminer lesquels des besoins et intérêts

négligés justifient une intervention judiciaire plutôt que la retenue. Jusqu'à présent, les besoins et les intérêts des femmes pauvres ont été ignorés par les commissions des droits de la personne, les tribunaux et les cours. À notre avis, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP créera une orientation importante pour aider les tribunaux à faire la part entre la retenue judiciaire et le besoin de régler les inégalités les plus pressantes dans le domaine social et économique. Par conséquent, la reconnaissance officielle des droits sociaux et économiques dans la LCDP garantira, en somme, que le régime fédéral des droits de la personne puisse commencer à réagir aux questions concrètes qui sous-tendent l'inégalité matérielle des femmes.

3. DROITS SOCIAUX ET DROITS À L'ÉGALITÉ : VERS UNE APPROCHE CONCERTÉE DANS LA LCDP

Mouvement de protection des droits sociaux et économiques au pays

La négligence historique des droits sociaux et économiques dans de nombreux pays, particulièrement en ce qui a trait aux mesures d'application et aux recours judiciaires, a été fondée sur le postulat selon lequel les cours et les tribunaux ne possèdent pas la compétence ou le droit légitime, comme institutions, de passer en revue les échecs des gouvernements en matière de politique économique et sociale et de fournir des recours. Toutefois, depuis quelques années, un consensus s'impose de plus en plus dans le milieu des droits de la personne, à savoir que les violations des droits sociaux et économiques devraient être visées par des procédures de dépôt de plaintes et d'adjudication améliorées¹⁰¹. Quoique certains aspects des droits sociaux et économiques ne se prêtent éventuellement pas aux mêmes types de recours judiciaires que ceux prévus en cas de violation des droits civils, il est désormais largement reconnu que les cours, les tribunaux et les commissions des droits de la personne ont un rôle important à jouer dans ce domaine. La tendance manifeste, à l'échelle internationale, évolue vers des procédures d'application et de demande de révision améliorées dans le cas des droits sociaux et économiques¹⁰².

Par exemple, le Conseil de l'Europe, qui compte 40 membres et auquel le Canada participe à titre « d'observateur », a récemment adopté la *Charte sociale européenne* révisée qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999¹⁰³. La Charte révisée mentionne des droits comme le droit à un logement décent, la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le droit des mères à la protection sociale¹⁰⁴. Ces droits sont maintenant assortis d'une procédure de dépôt de plainte dont peuvent se prévaloir les organisations non gouvernementales pour déposer une plainte contre les gouvernements et obtenir que celles-ci soient prises en considération par un comité formé d'experts indépendants¹⁰⁵.

Le Canada a forgé un partenariat particulièrement dynamique avec l'Afrique du Sud dans le domaine des droits de la personne depuis l'instauration de la démocratie parlementaire dans ce pays. La version finale de la Constitution de l'Afrique du Sud mentionne une vaste gamme de droits sociaux et économiques, y compris le droit d'avoir accès à un logement adéquat, à des services de soins de santé (dont les services de la santé génésique), à une nourriture et à de l'eau en quantités suffisantes et à la sécurité sociale comprenant, pour les personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs personnes à charge, une assistance sociale appropriée¹⁰⁶. Certains aspects de ces droits sont astreints à des limites dues aux ressources disponibles, mais tous les aspects sont sujets à un examen judiciaire¹⁰⁷. Selon les termes de la Constitution, l'État est tenu de prendre les mesures législatives et autres qui sont raisonnables, compte tenu des ressources dont il dispose, pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits¹⁰⁸. Dans certaines circonstances, il est également possible de présenter une réclamation touchant les droits sociaux et économiques qui mettent en cause des intervenants privés¹⁰⁹.

La Commission des droits de la personne de l'Afrique du Sud est impartie du mandat général de promouvoir et d'appliquer tous les droits de la personne et de veiller au respect des traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par l'Afrique du Sud¹¹⁰. De plus, une responsabilité constitutionnelle particulière a été confiée à la Commission en ce qui a trait aux droits sociaux et économiques. En effet, chaque année, elle doit exiger que les organismes gouvernementaux compétents lui fournissent de l'information sur les mesures qu'ils ont prises en vue de réaliser les droits stipulés dans le *Bill of Rights* en matière de logement, de soins de santé, d'alimentation, d'approvisionnement en eau, de sécurité sociale, d'éducation et d'environnement¹¹¹.

Compte tenu des initiatives prises en Afrique du Sud et ailleurs, il est évident que le Canada risque d'accuser un grave retard en ce qui a trait à la protection accordée au pays aux droits de la personne reconnus à l'échelle internationale. Exception faite des États-Unis, qui demeurent fermement opposés aux droits sociaux et économiques, la tendance parmi les partenaires étrangers du Canada a été d'élaborer des garanties améliorées des droits sociaux et économiques¹¹². Il est aujourd'hui relativement rare qu'un pays ne reconnaisse pas à l'échelle nationale les droits sociaux et économiques, soit par l'application des traités internationaux dans le droit national, soit en adoptant des dispositions constitutionnelles ou sur les droits de la personne qui font mention des droits sociaux et économiques¹¹³. Il serait tragique, dans le contexte actuel de l'examen de la LCDP qui vise l'évolution du régime fédéral de protection des droits de la personne au XXI^e siècle, de rater l'occasion de parer au fait que les droits sociaux et économiques ne sont pas protégés au Canada.

Pourquoi la LCDP constitue un point de départ logique au Canada

L'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP ne fournirait pas un recours dans tous les cas de violations des droits sociaux et économiques des femmes au Canada. Comme on l'a signalé plus haut, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a recommandé l'inclusion des droits sociaux et économiques dans les lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne. D'ailleurs, bon nombre des plus importantes réclamations des femmes en matière de droits sociaux relèvent de la compétence des provinces. Or, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans les lois sur les droits de la personne n'apporte qu'une solution partielle au problème. En plus de recommander l'inclusion des droits sociaux et économiques dans les lois sur les droits de la personne, le Comité a recommandé une interprétation plus généreuse des droits protégés par la Charte, la création d'un programme d'assistance sociale à coût partagé qui rétablisse le droit légal à une aide financière et la protection des droits sociaux et économiques dans le contexte syndical social¹¹⁴. Par conséquent, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP ne remplirait pas entièrement l'ensemble de l'obligation qui pèse sur le Canada, en vertu du PIRDESC, d'intégrer les droits sociaux et économiques au cadre juridique national.

Plusieurs motifs justifient le choix de la LCDP pour amorcer le développement, au Canada, d'une interprétation des droits de la personne qui concorde davantage avec les obligations internationales du pays et qui réponde mieux aux besoins et aux revendications en matière de

droits de la personne des groupes les plus défavorisés du Canada, particulièrement les femmes à faible revenu. Premièrement, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP affirme leur lien inhérent avec les droits à l'égalité. Une telle réforme encouragera l'adoption d'une approche fondée sur l'interdépendance des droits à l'égalité et des droits sociaux et économiques dans d'autres domaines, par exemple en vertu de la Charte et des lois provinciales sur les droits de la personne. La reconnaissance officielle de l'interdépendance des droits à l'égalité et des droits sociaux et économiques portera l'attention sur les réclamations touchant les droits sociaux et économiques associées aux questions qui portent le plus grave désavantage aux femmes et sur leur lien inhérent à l'égalité des femmes. Quoique la protection des droits sociaux et économiques par le biais d'ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires soit aussi importante, de telles ententes sont moins susceptibles de placer les droits sociaux et économiques carrément dans un cadre des droits à l'égalité.

Comme on l'a signalé plus haut, la Cour suprême du Canada s'est inspirée en grande partie des tribunaux sur les droits de la personne pour déterminer l'approche appropriée en matière d'égalité. L'une des difficultés associées à l'avancement des réclamations touchant les droits sociaux présentées en vertu de la Charte a été l'absence de jurisprudence en droits de la personne pour guider les tribunaux dans l'application des droits à l'égalité d'une manière qui soit logique avec les droits sociaux et économiques. L'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP encouragera la création d'une jurisprudence sur l'égalité qui pourra être invoquée dans le cas des réclamations présentées en vertu de la Charte qui relèvent du domaine social et économique.

Deuxièmement, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP encouragera les commissions et tribunaux provinciaux des droits de la personne à aborder plus efficacement les réclamations touchant les droits sociaux et économiques présentées par les femmes et par d'autres groupes défavorisés en vertu des lois provinciales en vigueur en matière de droits de la personne. L'un des thèmes dominants de la plus récente assemblée de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne est que toutes les commissions des droits de la personne du Canada devraient consacrer une plus grande attention aux questions de la pauvreté et des droits économiques et sociaux¹¹⁵. La Commission du Québec a le mandat explicite d'aborder les droits sociaux et économiques en vertu de la Charte du Québec¹¹⁶. D'autres commissions sont en mesure d'aborder les questions de pauvreté, du moins en ce que celles-ci recoupent les garanties de non-discrimination et, dans le cas de certains codes provinciaux, la protection contre la discrimination fondée sur l'état de prestataire d'aide sociale, la source de revenu ou la condition sociale¹¹⁷. Toutes les commissions des droits de la personne sont donc en mesure d'abattre un travail considérable pour élaborer des politiques sur les mesures concrètes qui doivent être prises pour garantir l'égalité des prestataires d'aide sociale, des mères seules et des femmes à faible revenu. L'inclusion d'un mandat clair à cet effet dans la LCDP, en ce qui a trait aux droits sociaux et économiques, stimulerait ce genre d'effort collectif.

Troisièmement, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP à titre de droits, donc sujet à une procédure de dépôt de plaintes et d'adjudication en vertu de la *Loi*, garantira

que ces droits, pour citer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ne seront pas ramenés « au rang de principes et d'objectifs¹¹⁸ ». Cette dernière approche est plus susceptible d'être retenue si les droits sociaux et économiques sont reconnus uniquement dans les ententes intervenues entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Comme la révocation du PAPC l'a montré, il existe déjà une tendance, au Canada, à remplacer les droits obligatoires en vertu de programmes sociaux par des « principes et objectifs partagés¹¹⁹ » insusceptibles d'application. Cette tendance¹²⁰, qui a un impact particulièrement négatif sur les femmes¹²¹, serait renversée par l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP.

Quatrièmement, une procédure de revendication des droits sociaux et économiques doit répondre aux besoins des membres les plus défavorisés de la société. Les tribunaux des droits de la personne sont plus accessibles, moins coûteux et moins astreints aux procédures judiciaires que les tribunaux judiciaires. Les défenseurs qui se présentent devant les tribunaux des droits de la personne ne sont pas tenus d'être des avocates ou des avocats et les membres des tribunaux peuvent être choisis en fonction de leur expertise en droits de la personne, sans qu'ils soient tenus d'avoir une formation ou une accréditation quelconque dans le domaine juridique. Les femmes de couleur et celles atteintes d'incapacités ainsi que les membres d'autres groupes qui cherchent à obtenir l'égalité sont mieux représentés au sein des tribunaux des droits de la personne que des tribunaux judiciaires. Les tribunaux des droits de la personne constitueront donc une tribune plus accessible et souple pour la considération des demandes touchant les droits sociaux et économiques et le développement de la jurisprudence en matière de droits sociaux et économiques, particulièrement au début de leur évolution.

Cinquièmement, la Commission canadienne des droits de la personne est « l'institution nationale du Canada en matière de droits de la personne », avec les responsabilités et obligations connexes¹²². Le fait qu'historiquement, le mandat de la Commission a été limité à l'interdiction de la discrimination fondée sur les motifs énumérés ne justifie pas qu'une institution nationale des droits de la personne n'a pas été créée, en dépit des normes internationales à ce sujet. En 1991, une série de principes stipulant les normes minimales régissant les institutions nationales des droits de la personne a été adoptée lors d'une réunion des représentants des institutions nationales des droits de la personne tenue à Paris sous l'égide des Nations Unies. Les Principes de Paris furent plus tard adoptés par la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies, dont le Canada est membre¹²³. En vertu de ces Principes, une institution nationale des droits de la personne doit avoir un mandat aussi généreux que possible et, en particulier, être responsable de promouvoir et d'assurer l'harmonisation des pratiques et règlements législatifs nationaux avec les instruments internationaux sur les droits de la personne ratifiés par chaque État partie, en plus de veiller à leur mise en œuvre efficace¹²⁴. L'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP, dans la mesure où elle élargirait le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne, est donc indispensable pour que la Commission canadienne des droits de la personne soit conforme aux Principes de Paris ainsi qu'aux exigences découlant du PIRDESC, ainsi que mentionné dans l'observation générale 10 au sujet des institutions nationales des droits de la personne¹²⁵.

Sixièmement, l'expansion de la portée de la LCDP et du rôle de la Commission et du Tribunal canadiens des droits de la personne mènerait à une intégration supérieure des procédures d'examen des droits de la personne garantis à l'échelle nationale et internationale et à une réaction plus cohérente, à l'échelle nationale, face aux préoccupations des organismes internationaux responsables du contrôle de l'application des traités sur les droits de la personne. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'homme ont mentionné plusieurs questions critiques touchant la discrimination à l'égard des prestataires d'aide sociale et des femmes à faible revenu du Canada¹²⁶, dont notamment :

- les restrictions entravant l'accès à l'aide juridictionnelle en matière civile¹²⁷;
- la disposition de récupération de l'allocation nationale pour enfant à charge dans le cas des prestataires d'aide sociale¹²⁸;
- les critères de revenu minimum, qui rendent les femmes à faible revenu et les prestataires d'aide sociale inadmissibles à l'accès aux logements locatifs et à une hypothèque¹²⁹;
- le travail obligatoire et le refus de la protection accordée par les lois sur les relations du travail aux personnes qui participent aux programmes de travail obligatoire¹³⁰;
- le versement des prestations d'assurance sociale directement aux propriétaires¹³¹;
- l'impact défavorable de la réduction des prestations d'assurance sociale¹³², y compris sur l'accès au logement¹³³.

Même si seulement certaines de ces questions relèvent manifestement de la compétence fédérale, la plupart d'entre elles font intervenir le gouvernement fédéral au moins de façon conjointe. La Commission canadienne des droits de la personne pourrait, si elle était dotée du mandat nécessaire, encourager des réponses concertées par les commissions des droits de la personne fédérale, provinciales et territoriales aux préoccupations soulevées par les organismes responsables du contrôle de l'application des traités internationaux. Certaines des préoccupations soulevées par les comités des Nations Unies ont fait l'objet de plaintes touchant les droits de la personne déposées au pays et de décisions rendues par les tribunaux. Cependant, les commissions canadiennes des droits de la personne n'ont pas formulé de réponse cohérente quant aux procédures d'examen et de pétition à l'échelle internationale. Les tribunaux des droits de la personne du Canada ont, en général, ignoré le fait que bon nombre des questions touchant la pauvreté qui leur ont été soumises ont également été soulevées à l'échelle internationale¹³⁴.

Septièmement, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP assortira les recours judiciaires contre les violations des droits aux mécanismes institutionnels de soutien et de promotion de ces droits. Par le biais des fonctions de contrôle, d'enquête et d'éducation dont elle est investie en vertu de la LCDP, la Commission canadienne des droits de la personne pourra fournir une mesure de soutien institutionnel qui n'existe pas dans le cas des

droits sociaux et économiques découlant des ententes intervenues entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires ou par rapport à la Charte. Ce soutien institutionnel sera particulièrement important aux premiers stades de l'intégration des droits sociaux et économiques dans le droit canadien. Comme on l'a signalé plus haut, les violations des droits sociaux et économiques sont fondamentalement liées aux attitudes discriminatoires à l'égard des personnes pauvres, et des femmes pauvres en particulier. La promotion du respect des garanties associées aux droits sociaux et économiques exige donc la promotion d'attitudes publiques concernant le respect de la dignité et de l'égalité des personnes pauvres ainsi que des campagnes de sensibilisation publique pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des femmes à faible revenu. Ce sont là les rôles traditionnels des commissions des droits de la personne. Il est nettement avantageux que la Commission canadienne des droits de la personne ait reconnu l'importance de mettre en valeur la protection des droits sociaux et économiques. La présidente actuelle de la Commission a manifesté un vif intérêt à ce chapitre¹³⁵ et est prête à amorcer les changements institutionnels nécessaires pour que la Commission devienne efficace.

Enfin, même s'il est vrai que de nombreuses questions touchant les droits sociaux et économiques relèvent de la compétence provinciale, la LCDP est l'instrument approprié pour entreprendre d'abattre les divisions juridictionnelles qui s'opposent de plus en plus au respect des droits sociaux et économiques au Canada. La LCDP est l'énoncé législatif des termes qui sont considérés comme les droits de la personne les plus fondamentaux au Canada. Le fait que le logement, les services de santé et le soutien du revenu relèvent principalement de la compétence des provinces ne dégage pas le gouvernement fédéral de sa responsabilité quant aux violations des droits sociaux et économiques dans ces domaines. L'exclusion du droit au logement, aux soins de santé et à un niveau de vie suffisant dans les lois nationales sur les droits de la personne ne se justifie pas. Les plaintes et les recours judiciaires contre les violations des droits sociaux et économiques découlant de la LCDP seront limités, bien entendu, aux domaines dans lesquels le gouvernement fédéral est autorisé à agir. Cependant, d'après l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il est manifeste que les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la responsabilité de veiller à la jouissance égale des droits sociaux et économiques au Canada et les tribunaux ont affirmé que le gouvernement fédéral est dans son droit lorsqu'il impose des règles exécutoires visant les programmes sociaux à coût partagé qui relèvent de la compétence provinciale¹³⁶. De plus en plus, la politique sociale et économique est élaborée conjointement par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, par le biais d'organismes comme le Conseil fédéral-provincial-territorial. Toute approche cohérente en matière de promotion et de protection des droits sociaux et économiques au Canada devra prévoir que le gouvernement fédéral est responsable des normes régissant les droits de la personne dans le contexte des projets conjoints des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. L'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP garantira que cette responsabilité fédérale n'est plus ignorée.

Inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP

La discussion qui précède consiste en un résumé des raisons qui justifient le choix de la

LCDP comme point de départ approprié pour entreprendre d'assurer la protection efficace des droits sociaux et économiques au Canada. Dans cette partie du document, l'auteure et l'auteur présentent un projet concret à cet égard, et dans un premier temps, énumèrent les droits sociaux et économiques concrets qui doivent être inclus dans la LCDP pour ensuite expliquer le rapport entre les nouveaux droits sociaux et économiques garantis et les dispositions anti-discriminatoires de la LCDP. Les questions de la défense des revendications concernant les droits sociaux et économiques sont abordées sur le plan des coûts et d'autres facteurs avant de passer aux obligations particulières du Parlement et du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la concrétisation des droits sociaux et économiques. Ensuite, il est question de l'incidence de l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP sur l'interprétation d'autres lois fédérales et de la Charte. Enfin, les modifications recommandées des fonctions et des responsabilités de la Commission canadienne des droits de la personne sont exposées, de même que les changements recommandés au rôle du Tribunal canadien des droits de la personne. Des modèles des modifications à la LCDP sont présentés au début de chaque section afin d'illustrer clairement les changements proposés. Le modèle de modification en fonction des droits économiques et sociaux est reproduit en entier à l'annexe A.

Quels droits sociaux et économiques devraient être inclus dans la LCDP?

Droits garantis

1. (1) Toutes les personnes ont droit à une nourriture, à un habillement et à un logement suffisants, aux soins de santé, à la sécurité sociale, à l'éducation, à un emploi librement choisi, aux soins à l'enfance, aux services de soutien et à toutes les autres exigences fondamentales pour assurer la sécurité et la dignité de la personne.

(2) Ces droits sont interprétés et appliqués en conformité avec les obligations du Canada en vertu des traités sur les droits de la personne qu'il a ratifiés et avec le principe fondamental de la promotion de l'égalité et de l'atténuation des désavantages sociaux et économiques.

Les droits sociaux et économiques énoncés dans la LCDP devraient refléter et affirmer les droits sociaux et économiques fondamentaux reconnus dans les conventions et traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada. L'inclusion explicite de ces droits dans la LCDP aura pour effet :

- d'entraîner une intégration accrue des engagements nationaux et internationaux en matière de droits de la personne;
- de satisfaire dans une grande mesure l'obligation du Canada de prévoir des recours efficaces contre les violations des droits sociaux et économiques;
- de permettre à la Commission canadienne des droits de la personne, au Tribunal des droits de la personne et aux tribunaux judiciaires de consulter les sources internationales pour obtenir de l'information sur le contenu et la signification de ces droits.

En particulier, la LCDP devrait réaffirmer explicitement les garanties concernant les droits sociaux et économiques exprimées dans la Déclaration Universelle¹³⁷, adoptée par les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies, dont le Canada, en 1948¹³⁸, dans le PIRDESC¹³⁹, ratifié par le Canada, après de longues discussions, en 1976¹⁴⁰, dans la CEDF¹⁴¹, ratifiée par le Canada en 1982¹⁴², et dans la CDE¹⁴³, ratifiée par le Canada en 1992¹⁴⁴. À tout le moins, la LCDP devrait donc garantir le droit à une nourriture, à un habillement et à un logement suffisants ainsi que le droit aux soins de santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à un emploi librement choisi. Pour les femmes, il est également impératif que le droit aux soins à l'enfance et aux services d'assistance sociale soit expressément reconnu, compte tenu de l'obstacle que l'absence de ces services crée pour les femmes sur le plan de l'accès à l'éducation, à l'emploi et à l'égalité économique.

Les termes proposés de l'énoncé des droits sociaux et économiques dans la LCDP rappellent ceux du PIRDESC. Par conséquent, de l'information utile sur la portée juridique et le contenu de ces droits fait partie des observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les observations générales décrivent le contenu des droits spécifiques, comme le droit à un logement suffisant¹⁴⁵ et le droit à une nourriture suffisante¹⁴⁶, les obligations concernant des groupes particuliers, comme les personnes ayant des incapacités¹⁴⁷ et les personnes âgées¹⁴⁸, et la nature générale des obligations des États parties, en particulier la prévision de recours judiciaires et le mandat de l'institution nationale des droits de la personne¹⁴⁹.

La jurisprudence du Comité révèle clairement que le rôle du gouvernement en matière de législation et de réglementation a une importance capitale pour donner effet aux droits sociaux et économiques. La garantie du droit à un logement suffisant, par exemple, n'impose pas à l'État l'obligation de fournir un logement à tous¹⁵⁰. Dans le contexte canadien, l'examen de l'application du droit au logement effectué par le Comité a insisté non seulement sur le rôle du gouvernement fédéral dans le financement des programmes de logement social, mais aussi sur leur devoir de s'assurer que les groupes défavorisés ont accès au logement dans le secteur privé : interdire la discrimination au sein du marché des logements locatifs, prévoir des revenus suffisants et des allocations de logement, protéger le droit au maintien dans les lieux, réglementer plus étroitement la conversion des logements locatifs et prévoir des services de soutien pour les personnes ayant des incapacités¹⁵¹. Pour corriger l'idée éventuelle que l'État est obligé d'être le premier fournisseur en matière de droits sociaux et économiques, la Constitution de l'Afrique du Sud précise « l'accès à » (« access to » en anglais) avant d'énumérer certains droits concrets, comme le droit à un logement et à la nourriture. Cependant, compte tenu des antécédents des tribunaux canadiens à ce chapitre, on court le risque que le terme « accès » soit invoqué pour imposer des limites indues sur le contenu concret des droits sociaux et économiques, limitant ainsi leur aspect justiciable à leurs composants « négatifs¹⁵² ». Les termes non exclusifs du PIRDESC sont par conséquent préférables.

Interdiction de la discrimination en matière de droits sociaux et économiques

Pratique discriminatoire

2. Constitue une pratique discriminatoire le fait de refuser un droit en vertu

d'un ou de plusieurs des motifs de distinction illicites énoncés à l'art. 1, y compris la condition sociale.

3. Une pratique discriminatoire en vertu de l'art. 2 peut faire l'objet d'une plainte ou d'une ordonnance en vertu de la partie III de cette *Loi*, qu'elle

fasse ou non l'objet d'une plainte ou d'une ordonnance en vertu de la présente partie.

Le rapport d'affirmation mutuel entre les droits sociaux et économiques et les dispositions actuelles sur l'égalité de la LCDP devrait être clairement établi. Conformément à l'approche retenue dans le cas du PIRDESC et de la CEDF¹⁵³ (qui reconnaît explicitement le rapport d'interdépendance fondamentale entre les droits sociaux et économiques et les droits à l'égalité des femmes et d'autres groupes défavorisés), la LCDP devrait énoncer explicitement que les droits sociaux et économiques sont garantis sans discrimination aucune, y compris la discrimination fondée sur le sexe et la condition sociale, entre autres motifs¹⁵⁴.

On pourrait affirmer que le refus discriminatoire d'un droit social ou économique, ou tout autre traitement négatif différent associé à un tel droit, est déjà visé par les dispositions anti-discriminatoires de la LCDP lorsque l'intimé relève de la juridiction de la *Loi*. L'article 5 de la LCDP stipule ce qui suit :

5. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public :

a) d'en priver un individu;

b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture.

L'article 6 de la LCDP stipule une interdiction semblable concernant la fourniture de locaux ou de logements commerciaux tandis que l'article 7 porte sur la discrimination dans le contexte de l'emploi. Les termes « services... destinés au public » ont été interprétés par les tribunaux des droits de la personne¹⁵⁵ et les tribunaux judiciaires¹⁵⁶ comme incluant les programmes et services fournis par un gouvernement. Par conséquent, l'article 5 de la LCDP interdit déjà au gouvernement fédéral d'exercer une discrimination fondée sur le sexe ou sur un autre des motifs de distinction illicites énumérés dans la prestation des programmes et services offerts par le gouvernement fédéral¹⁵⁷ et dans l'application des lois fédérales en général¹⁵⁸. L'article 6 de la LCDP interdit la discrimination par le gouvernement fédéral en matière de logement¹⁵⁹ tandis que l'article 7 interdit les pratiques d'emploi discriminatoires au sein du gouvernement fédéral¹⁶⁰. Les industries et autres intervenants publics et privés qui relèvent de la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne ne peuvent non plus faire preuve de discrimination sur le plan de la fourniture de biens, de services, d'installations, de logement et de l'emploi¹⁶¹. Cela signifie, par exemple, qu'une politique discriminatoire en matière de logement adoptée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement serait sujette à un examen en vertu de l'article 5, tout comme la discrimination associée à la prestation de services médicaux dans les pénitenciers fédéraux et autres institutions fédérales. De même, la discrimination exercée par les industries réglementées par le gouvernement fédéral sur le plan de la fourniture de services à l'enfance et du logement, à l'égard de leurs employés et employées, serait considérée comme une pratique discriminatoire en vertu de l'article 7 de la LCDP.

Pour assurer que les garanties en matière d'égalité qui font actuellement partie de la LCDP soient effectivement appliquées dans le domaine des droits sociaux et économiques, la LCDP devrait énoncer explicitement que le refus d'un droit social ou économique fondé sur un motif de distinction constitue une pratique discriminatoire au sens de la *Loi*. Les victimes du refus discriminatoire d'un droit social ou économique ou d'un traitement négatif associé à un tel droit devrait jouir du droit explicite de déposer une plainte en suivant la procédure énoncée à la partie III de la LCDP lorsque telle plainte relève de la portée de la *Loi*. La définition d'une pratique discriminatoire dans la LCDP incluant le refus discriminatoire d'un droit social ou économique éviterait que la situation décrite dans la partie précédente du présent document ne se produise, à savoir qu'une plainte de discrimination soit rejetée parce qu'elle est présentée à titre de question liée à la pauvreté associée au refus d'un droit social et économique¹⁶².

Tout comme les dispositions actuelles énoncées à la partie I de la *Loi*, l'interdiction de discriminer au regard des droits sociaux et économiques doit s'appliquer aux pratiques qui sont discriminatoires à la fois directement et sur le plan systémique. L'analyse de l'effet préjudiciable par rapport aux droits sociaux et économiques permettra aux tribunaux de déterminer si les politiques ou les pratiques, y compris les actes d'omission, entraînent le refus d'un droit social et économique à un groupe visé par l'un des motifs de distinction illicites. Comme le juge LaForest l'a fait remarquer dans l'affaire *Eldridge* au sujet du fait que des services d'interprétation publiquement financés n'avaient pas été fournis : « l'effet préjudiciable subi par les personnes atteintes de surdité découle non pas du fait qu'on leur impose un fardeau que n'a pas à supporter la population en général, mais plutôt du fait qu'on ne fait pas en sorte qu'elles bénéficient d'une manière égale d'un service offert à tous¹⁶³ ». Une telle analyse, reprise dans le contexte de la jouissance des droits sociaux et économiques en général, intègre l'approche en matière de violation des droits sociaux et économiques élaborée à l'échelle internationale et qui accorde une priorité singulière aux obligations envers les groupes les plus défavorisés. Par conséquent, le fait de ne pas accommoder de façon appropriée les besoins des groupes vulnérables pourrait être mis en cause à titre de discrimination par suite d'un effet préjudiciable dans le contexte de la jouissance des droits sociaux et économiques.

De plus, pour que l'interdiction de la discrimination associée aux droits sociaux et économiques soit efficace, il est impératif que la « condition sociale » soit ajoutée à la LCDP à titre de motif de distinction illicite. Quoiqu'un examen approfondi de cette question soit exclus de la portée du présent document¹⁶⁴, il est évident que l'omission de la condition sociale dans les motifs de distinction illicites cités dans la LCDP crée une législation relativement inefficace face aux attitudes discriminatoires comme celles décrites dans le mémoire préparé par Ekos Research¹⁶⁵ et aux issues d'exception des politiques et des pratiques qui ne visent pas les inégalités dues à la pauvreté. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement affirmé qu'il considère que la protection contre la discrimination fondée sur la situation de prestataire d'aide sociale ou la faiblesse du revenu fait partie de la discrimination fondée sur l'origine sociale, la propriété, la naissance ou une autre condition, motifs que le Canada doit exclure dans ses lois nationales. Le Comité

a recommandé que la condition sociale ou économique soit ajoutée aux motifs de distinction illicites énumérés dans la LCDP¹⁶⁶.

Pour des raisons comparables, il est important que l'exemption de la *Loi sur les Indiens* prévue à l'article 67 de la LCDP ne s'applique pas aux droits sociaux et économiques¹⁶⁷.

Dans ses *Observations finales* de 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a formulé une remarque particulière sur la situation des Autochtones en ce qui a trait à la jouissance égale des droits garantis par le PIRDESC. Le Comité a affirmé ce qui suit :

Le Comité est vivement préoccupé par la disparité flagrante entre les autochtones et la majorité des Canadiens en ce qui concerne l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Les progrès réalisés dans la lutte contre le dénuement social et économique des autochtones sont minimes, voire nuls. Le Comité est particulièrement préoccupé par la pénurie de logements décentes, le chômage endémique et le taux élevé de suicide, surtout parmi les jeunes, au sein des communautés autochtones. L'irrégularité et l'insuffisance de l'approvisionnement en eau potable des communautés autochtones vivant dans les réserves constituent un autre sujet de préoccupation. La délégation de l'État partie a en outre reconnu que près d'un quart des logements occupés par des autochtones nécessitaient d'importants travaux de réparation et étaient dépourvus des commodités de base¹⁶⁸.

Dans ses *Observations finales* de 1999, le Comité des droits de l'homme a critiqué les résultats obtenus par le Canada en vertu du PIRDCP, remarquant que : « comme le reconnaît l'État partie lui-même », la situation des Autochtones reste « le problème le plus pressant auquel sont confrontés les Canadiens¹⁶⁹ ». Quoique la question générale de l'applicabilité de la LCDP à la *Loi sur les Indiens* ne fait pas partie de la portée du présent document, il est évident que les femmes autochtones compte parmi les groupes de la société canadienne les plus défavorisés sur le plan social et économique¹⁷⁰. Les femmes autochtones et leurs familles, qu'elles habitent dans les réserves ou à l'extérieur, sont gravement et systématiquement privées de leurs droits sociaux et économiques les plus fondamentaux, y compris, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a fait remarquer, du droit de boire de l'eau potable et d'avoir accès à des logements suffisants. Les dispositions sur les droits sociaux et économiques de la LCDP doivent interdire la discrimination contre les Autochtones dans la même mesure qu'elles interdisent la discrimination à l'égard des autres groupes défavorisés de la société canadienne, indépendamment du fait que telle discrimination résulte de l'application de la *Loi sur les Indiens* fédérale ou d'autres lois ou politiques.

L'interdiction proposée des refus discriminatoires ou des traitements négatifs touchant les droits sociaux et économiques rendra admissibles certaines plaintes déposées contre des intimés privés. La modification ne donnerait pas lieu à un motif de plainte entièrement nouveau puisque les pratiques discriminatoires sont déjà interdites par la LCDP. Par contre, elle modifierait l'orientation de certaines enquêtes pour insister plutôt sur les droits sociaux et économiques en ce qu'ils recourent les questions de discrimination; de plus, elle exigerait une évaluation de la nature des obligations imposées aux intimés compte tenu de l'importance des

droits sociaux et économiques. Par exemple, la politique de la banque qui rend inadmissibles à un prêt hypothécaire les personnes qui consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu à leur coût de logement de base pourrait être mise en cause en vertu des dispositions actuelles de la LCDP parce qu'elle a un impact discriminatoire sur les femmes, en particulier les mères seules dont le revenu est plus bas et qui paient des frais de logement plus élevés¹⁷¹. Cependant, l'énoncé actuel de la LCDP ne contient pas de termes susceptibles d'inciter le Tribunal à accorder un poids particulier au fait que la politique des banques en matière de prêts hypothécaires pourrait entraîner le refus, pour les femmes des régions rurales et leurs enfants, de l'accès à un logement suffisant alors qu'il leur est difficile de se prévaloir de logements locatifs. En principe, la LCDP s'applique au refus du crédit nécessaire pour accéder au logement de la même façon qu'elle s'applique au refus d'un prêt destiné à l'achat d'une voiture de sport¹⁷². Sans limiter de quelque façon l'application des garanties anti-discriminatoires énoncées dans la LCDP, l'inclusion du droit au logement et l'interdiction explicite de la discrimination à cet égard encourageraient un tribunal d'enquête qui examine les pratiques d'octroi de prêts des banques à considérer les questions plus générales concernant l'accès des femmes à un logement suffisant. De même, les obligations des banques en vertu de la LCDP seraient aussi évaluées par rapport à l'importance de ce droit.

Justification de la discrimination concernant les droits sociaux et économiques

Exception

4. (1) Une pratique discriminatoire selon l'article 2 inclut toute politique ou pratique qui provoque le refus d'un droit garanti à l'article 1 à un individu ou à un groupe défavorisé, à moins que tel refus ne soit justifiable et *bona fide*, compte tenu de la santé, de la sécurité et du coût.

(2) Pour qu'une pratique discriminatoire selon l'article 2, exercée par la Couronne ou une agence de la Couronne, soit considérée comme raisonnable compte tenu du coût, son objectif doit être suffisamment important pour qu'il soit justifié de refuser un droit garanti par l'article 1; elle doit être logiquement liée à son objectif; son atteinte au droit doit être aussi limitée que possible; et ses effets doivent être proportionnels à l'objectif, compte tenu des principes découlant de l'article 1.

Les justifications admissibles en cas de plainte de violation d'un droit social ou économique fondée sur un motif de distinction illicite devraient être explicitement énoncées dans la LCDP. Le paragraphe 15(1) de la *Loi* prévoit en ce moment qu'une pratique ne sera pas jugée discriminatoire si elle est justifiée par un motif raisonnable et *bona fide*. Une justification est jugée raisonnable et *bona fide* au sens du paragraphe 15(2) « s'il est démontré que les mesures destinées à répondre aux besoins d'une personne ou d'une catégorie de personnes visées constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive en matière de coûts, de santé et de sécurité ».

Dans le cas des intimés privés, la règle de la justification « raisonnable et *bona fide* » appliquée aux pratiques discriminatoires dans d'autres domaines s'appliquerait également à la discrimination touchant les droits sociaux et économiques. Dans l'exemple précédent, mettant en cause les restrictions associées à l'octroi de prêts qui entraînent le refus disproportionné de

prêts hypothécaires aux femmes, les banques pourraient être contraintes de modifier leurs exigences en matière de prêts ou d'élaborer des programmes de prêts d'accèsion à la propriété pour les femmes à faible revenu, admettant que ces mesures ne leur imposent pas une « contrainte excessive ». La règle de la contrainte excessive dans le cas des intimés privés est en évolution. Cependant, il est important de noter que dans sa décision dans l'affaire *Central Okanagan School District No. 23 c. Renauld*, la Cour suprême du Canada a explicitement rejeté le test économique *de minimus* appliqué par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Trans World Airlines Inc. c. Hardison*¹⁷³. La Cour a déclaré que l'emploi du terme « excessive » suggère qu'une certaine contrainte est acceptable et que ce n'est que la contrainte « excessive » qui satisfait ce test¹⁷⁴. Les comités d'enquête en ont conclu que, pour accorder réparation en cas de discrimination, des frais considérables peuvent être imposés aux intimés privés, compte tenu des ressources dont ils disposent¹⁷⁵.

Par contre, dans le cas des intimés gouvernementaux, la question du coût pour justifier la discrimination est plus complexe, non seulement parce que les ressources gouvernementales sont essentiellement illimitées, mais aussi parce que les gouvernements font généralement la part entre des demandes concurrentes lorsqu'ils déterminent la politique sociale ou économique. Ni la Commission canadienne des droits de la personne ni les tribunaux judiciaires ont abordé directement la justification par le coût découlant du paragraphe 15(2) de la LCDP compte tenu des obligations des gouvernements en vertu de la *Loi*. En tant qu'employeur, le gouvernement est plus susceptible d'être tenu aux mêmes normes que le secteur privé¹⁷⁶. Il est plus difficile de cerner la notion de « contrainte excessive » dans le contexte des obligations plus générales des gouvernements, qui doivent redresser les inégalités par le biais de programmes sociaux et d'autres mesures.

Pour considérer la justification par le coût en cas de violations des droits sociaux et économiques selon la LCDP, il est utile de tenir compte de la façon dont la Cour suprême du Canada a abordé la question du coût comme justification dans le contexte de la Charte canadienne. La Cour a systématiquement affirmé que les considérations financières ne peuvent justifier exclusivement la violation des droits garantis à l'article 1¹⁷⁷. La Cour a plutôt exigé que les gouvernements respectent les exigences énoncées dans l'affaire *Oakes*¹⁷⁸. Premièrement, l'objectif du gouvernement est suffisamment important pour qu'il soit justifié de refuser un droit individuel et, deuxièmement, les moyens retenus pour concrétiser cet objectif sont rationnels, le droit individuel est atteint aussi peu que possible et l'avantage résultant de la violation est supérieur au dommage causé. La Cour a aussi clairement affirmé qu'un objectif qui est discriminatoire en soi ne peut être considéré comme pressant ou important au sens de l'article et ne peut donc justifier la violation d'un droit garanti par la Charte¹⁷⁹.

Dans l'affaire *Eldridge*, lorsque la Cour a adopté clairement pour la première fois que des mesures concrètes pouvaient être exigées en vertu de l'article 15 de la Charte, le juge LaForest a affirmé que toute justification analogue à la règle du bien-fondé de la « contrainte excessive » devait être appliquée dans le cadre de l'article 1 et ne devait pas être utilisée pour restreindre la portée de l'article 15.

L'obligation de prendre des mesures raisonnables en faveur des personnes subissant les effets préjudiciables d'une politique ou d'une règle apparemment neutre cesse lorsqu'elle va entraîner des « contraintes excessives »; voir les arrêts *Simpsons-Sears*, et *Central Alberta Dairy Pool*, précités. À mon avis, dans les affaires concernant le par. 15(1), il est préférable d'appliquer ce principe dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier. Dans ce contexte, le principe des accommodements raisonnables équivaut généralement au concept des « limites raisonnables ». Il ne devrait pas être utilisé pour limiter la portée du par. 15(1)¹⁸⁰.

Au lieu de renoncer à cerner la mention du coût à l'article 15 de la LCDP par rapport à la discrimination exercée par le gouvernement en matière de droits sociaux et économiques, les modifications proposées intègrent le cadre d'analyse actuel fondé sur l'article 1 de la Charte. Cette formulation de la justification par le coût en vertu de la LCDP contribuera à susciter une approche des droits sociaux et économiques selon les lois sur les droits de la personne qui pourra refléter et aussi orienter les réclamations invoquées selon la Charte. Cette approche renversa aussi la tendance actuelle dans la jurisprudence des tribunaux de première instance, qui ont essentiellement affirmé que lorsque le coût ou l'affectation des ressources sont en cause, la fonction des tribunaux n'est pas de faire valoir les droits à l'égalité dans le contexte des programmes gouvernementaux. La modification proposée impose plutôt une exigence rigoureuse au gouvernement fédéral de justifier, en se fondant sur des principes, tout refus discriminatoire d'un droit social ou économique fondé sur le coût.

Obligations du gouvernement en matière de droits sociaux et économiques

Obligation du Parlement et du gouvernement du Canada

5. (1) Le Parlement et le gouvernement du Canada sont tenus de prendre des mesures, dans la limite des ressources disponibles, pour assurer progressivement la réalisation complète de tous les droits garantis par l'article 1 et ce, par tous les moyens nécessaires, y compris les politiques fiscales, les paiements de péréquation, le financement de programmes à coûts partagés, la négociation d'ententes fédérales et provinciales-territoriales et internationales et autres mesures législatives et réglementaires, conformément aux obligations du Canada en vertu des traités internationaux sur les droits de la personne qu'il a ratifiés et de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

(2) Telle obligation est exécutée d'une façon qui reconnaît les besoins distincts et les désavantages particuliers des femmes à faible revenu et qui garantit la sécurité des femmes et est favorable à leur égalité sociale et économique.

Comme on l'a expliqué au chapitre 1, il est manifeste que le gouvernement fédéral, en vertu des traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada, a des obligations particulières quant à la mise en œuvre des droits sociaux et économiques. Ces obligations incluent celle de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les membres les plus

vulnérables et défavorisés de la société canadienne jouissent également de ces droits. Cette obligation est énoncée le plus clairement au paragraphe 2(1) du PIRDESC, portant sur les responsabilités gouvernementales.

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

Évocateur des termes du PIRDESC, l'article 4 de la CDE stipule que les États parties « s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention » et que « dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent ». L'article 2 de la CEDF engage les États parties à « prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes ». L'article 3 de la CEDF prévoit que les États parties « prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes ».

Les obligations particulières du gouvernement fédéral sur le plan des droits sociaux et économiques sont affirmées par les termes de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁸¹. Cet article enchâsse l'engagement explicite du Parlement et du gouvernement du Canada à « promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être », à « favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances » et à « fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ». Les garanties visant les droits sociaux et économiques découlant de la LCDP devraient refléter les obligations du gouvernement en vertu du PIRDESC et des autres traités sur les droits de la personne ratifiés par le Canada ainsi que les engagements constitutionnels pris par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 36.

La notion « d'assurance progressive » et la règle du « maximum de ses ressources disponibles » constituent une orientation importante quant à la nature de la responsabilité qui incombe au gouvernement de prendre des mesures concrètes pour affirmer les droits sociaux et économiques. L'assurance progressive reconnaît que certains aspects des droits sociaux et économiques sont affirmés avec le temps. Par contre, elle ne procure pas au gouvernement un motif de défense fondé sur le « gradualisme ». Pour paraphraser les *Maastricht Guidelines on Violations of Social and Economic Rights*, le fait que l'assurance complète de la plupart des droits économiques sociaux et culturels ne peut se faire que progressivement, ce qui vaut

d'ailleurs également pour la plupart des droits civils et politiques, ne change pas la nature de l'obligation légale qui pèse sur les états et qui exige qu'ils prennent certaines mesures sur-le-champ et d'autres dès que possible¹⁸². Or, comme l'explique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale 3 sur la nature des obligations des États parties en vertu du PIRDESC, les gouvernements doivent montrer qu'ils ont pris des mesures ayant un « caractère délibéré et concret » qui visent « aussi clairement que possible à la réalisation des obligations » et ils sont tenus « d'œuvrer aussi rapidement et efficacement que possible pour atteindre cet objectif »¹⁸³. Dans les cas où l'assurance de certains aspects d'un droit social ou économique est reportée à une date ultérieure, les gouvernements peuvent être tenus de montrer qu'ils ont élaboré des plans stratégiques afin d'œuvrer vers le plein respect de leurs obligations. Le cas échéant, le droit à une nourriture suffisante exige l'adoption d'une stratégie nationale pour assurer que tous ont accès à de la nourriture et à une alimentation sûre et le droit à un logement exige une stratégie nationale en matière de logement¹⁸⁴. Selon le PIRDESC, ces obligations relèvent manifestement du gouvernement fédéral, indépendamment du fait que le logement et la salubrité des aliments sont en grande mesure du ressort des provinces.

La règle du « maximum des ressources disponibles » inclut les ressources budgétaires, mais sans y être limitée. Cette règle peut inclure d'autres types de ressources, comme les ressources humaines, techniques et naturelles¹⁸⁵. L'examen du respect de cette règle par un gouvernement tiendra forcément compte des demandes concurrentes qui s'exercent sur les ressources budgétaires et de la mesure dans laquelle l'affectation de ressources dans un domaine aura une incidence sur la jouissance des droits dans d'autres. Par exemple, dans la première affaire qui a abordé la règle du « maximum des ressources disponibles » en vertu de la nouvelle Constitution de l'Afrique du Sud, la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud a formulé l'observation suivante :

Dans certains cas, la Constitution énonce explicitement que l'État doit prendre des mesures législatives et autres raisonnables, compte tenu des ressources dont il dispose, pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits. En ces termes, la Constitution reconnaît qu'elle ne peut régler tous les maux de la société du jour au lendemain, mais qu'elle doit continuer à œuvrer en vue de résoudre ces problèmes. L'un des facteurs qui limite la concrétisation des garanties enchâssées dans la Constitution est justement le problème des ressources limitées ou rares¹⁸⁶. [*traduction*]

En l'espèce, la Cour a dû prendre en considération non seulement les besoins du requérant individuel, mais aussi ceux de toutes les personnes qui doivent avoir accès au logement, à la nourriture, aux débouchés professionnels et à la sécurité sociale¹⁸⁷.

L'inclusion de la règle du « maximum des ressources disponibles » dans la LCDP en vue d'assurer les droits sociaux et économiques n'empêche pas le gouvernement fédéral d'invoquer les demandes concurrentes en matière de dépenses publiques pour justifier pourquoi il n'a pas satisfait ses obligations touchant les droits sociaux et économiques dans un domaine particulier. En revanche, elle fournit aux tribunaux et aux cours l'orientation

nécessaire, à savoir que l'existence de considérations budgétaires et le besoin de faire la part entre les demandes concurrentes qui s'exercent sur les ressources ne justifient pas la reconnaissance de la compétence absolue du Parlement. Les décisions concernant des ressources concurrentes doivent plutôt faire l'objet d'un examen assez approfondi. En règle générale, l'examen du tribunal ou de la cour sera axé sur les groupes les plus vulnérables de la société et sur ceux qui sont privés des « biens élémentaires nécessaires » associés au droit. Dans de tels cas, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué qu'un gouvernement aura à assumer un fardeau plus coûteux pour satisfaire la règle du « maximum des ressources disponibles ». Le cas échéant, tel gouvernement doit alors démontrer « qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum¹⁸⁸ ».

Le Comité a également indiqué qu'une règle d'examen plus rigoureuse sera employée dans ce qu'il qualifie de « mesure délibérément régressive » sur le plan de l'assurance du plein exercice des droits sociaux et économiques. Quoique les approches législatives et politiques en matière de réalisation des droits sociaux et économiques seront continuellement contrôlées et révisées, il sera très difficile pour les gouvernements de démontrer qu'ils respectent les dispositions du PIRDESC s'ils adoptent délibérément des mesures régressives. Par exemple, le fait d'abroger des protections législatives importantes pour les groupes défavorisés sans les remplacer par des mesures nouvelles constitue une mesure délibérément régressive. Une telle action « doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles¹⁸⁹ ».

Divers « moyens appropriés » sont cités dans les modifications proposées à la LCDP; ces moyens sont à la disposition du gouvernement fédéral pour veiller à l'assurance progressive de la pleine jouissance des droits sociaux et économiques. Ils incluent les politiques fiscales, les paiements de péréquation, le financement de programmes à coûts partagés, la négociation d'ententes fédérales et provinciales-territoriales et internationales et d'autres mesures législatives et réglementaires. Cette approche générale concernant la nature des obligations du gouvernement fédéral en matière de droits sociaux et économiques est nécessaire pour aborder ce que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a identifié comme constituant le principal obstacle à l'application du Pacte au Canada : « la complexité du système fédéral » et l'importance des « processus politiques » avec les provinces pour négocier la mise en œuvre dans des domaines qui relèvent de la compétence provinciale¹⁹⁰. Indépendamment de la multiplication des ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires et des négociations et consultations portant sur les questions de politique sociale et économique, il demeure que le gouvernement fédéral est finalement responsable de veiller à l'application du PIRDESC et des autres traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada. L'article 28 du PIRDESC stipule que les dispositions du Pacte « s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ». La division constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux ne peut donc justifier le non-respect des dispositions¹⁹¹. Par conséquent, les obligations du Parlement et du gouvernement du Canada en matière de

réalisation progressive des droits sociaux et économiques doivent intégrer l'ensemble des instruments législatifs, réglementaires et politiques dont dispose le gouvernement fédéral pour assurer la promotion, la protection et la jouissance des droits sociaux et économiques.

La responsabilité qui incombe au gouvernement fédéral d'assurer progressivement le droit à un logement suffisant, par exemple, devrait s'étendre bien au-delà de sa responsabilité directe touchant les logements fournis pour la Gendarmerie royale du Canada ou le ministère de la Défense nationale. En effet, elle devrait aussi intégrer l'obligation de rendre compte des nombreuses questions de non-conformité soulevées par le Comité des droits économiques sociaux et culturels, y compris :

- les changements apportés au niveau et aux conditions de financement fédéral des programmes provinciaux de logement social;
- le fait que le gouvernement n'a rien fait pour remédier aux mauvaises conditions de logement des Autochtones qui vivent dans les réserves et à l'extérieur;
- le fait que le gouvernement n'a pas adopté de stratégie nationale pour aborder le problème des sans-abri;
- le fait que le gouvernement n'a pas adopté un seuil national de pauvreté;
- le fait que le gouvernement n'a pas établi de conditions de financement fédéral des programmes d'assistance sociale provinciaux;
- le fait que le gouvernement n'a pas pris de mesures pour assurer l'accès à un logement suffisant;
- le fait que le gouvernement n'a pas affecté de ressources suffisantes pour régler le problème de la pauvreté parmi les femmes, au titre des questions touchant le logement¹⁹².

Interdépendance des droits

6. Les lois, règlements, politiques et pratiques du gouvernement fédéral doivent être interprétés et appliqués en accord avec les droits découlant de l'article 1 et de l'obligation stipulée à l'article 5, compte tenu de la valeur fondamentale de la promotion de l'égalité et de l'atténuation des désavantages sociaux et économiques.

7. Aucune des dispositions de la présente Partie ne limite ou ne diminue les droits ou les obligations stipulés ailleurs dans cette *Loi* ou dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Outre l'intégration directe des garanties visant les droits sociaux et économiques dans la LCDP, il y a moyen de prévoir une protection importante des droits sociaux et économiques par l'interprétation et l'application des lois et règlements fédéraux et par l'exercice judiciaire

de la discrétion administrative. Par ailleurs, des violations graves des droits sociaux et économiques peuvent découler d'un processus décisionnel délégué et de l'application des lois et des règlements dans un sens qui ne concorde pas avec les garanties touchant les droits sociaux et économiques. Comme les affaires dont il a été question au chapitre 2 le démontrent, bon nombre des décisions qui ont le plus d'impact sur la vie des femmes pauvres résultent de l'exercice de discrétion par les cadres d'organismes gouvernementaux ou quasi-gouvernementaux, comme les administrateurs des programmes sociaux. La prise de mesures pour assurer que les processus décisionnels respectent les principes associés aux droits sociaux et économiques ferait beaucoup pour rectifier bon nombre des injustices que les femmes à faible revenu sont actuellement obligées de contester devant les tribunaux.

Dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Baker*, la Cour suprême a affirmé que les lois fédérales devaient être appliquées conformément aux traités internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada¹⁹³. Toutefois, ce principe d'interprétation devrait être explicitement inclus dans la LCDP. En plus de sensibiliser les pouvoirs administratifs et judiciaires au besoin d'interpréter les lois nationales conformément aux garanties internationales en matière de droits de la personne, l'inclusion d'une clause d'interprétation à cet effet dans la LCDP apaisera la préoccupation avancée par la minorité de la Cour dans l'affaire *Baker*, à savoir que l'octroi de ce degré d'autorité à des traités non constitués se résume à se dérober à la souveraineté parlementaire¹⁹⁴.

La seconde partie de la disposition proposée sur l'interdépendance des droits est nécessaire pour garantir que l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP ne réduira pas indirectement la portée des droits garantis par la Charte ou l'efficacité des garanties d'égalité que contient actuellement la LCDP. L'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP, à titre de catégorie distincte assortie d'un mécanisme d'application séparé, pourrait, en l'absence d'une orientation autre, être considérée par les tribunaux et les cours comme signifiant que toutes les réclamations faisant intervenir une facette sociale ou économique peuvent être pesées au sens des nouvelles dispositions sur les droits sociaux et économiques de la LCDP. Ceci pourrait inciter les cours et les tribunaux à renoncer à aborder les questions touchant la discrimination dans le contexte des programmes d'assistance sociale ou les autres questions associées à la pauvreté au sens de la Charte ou des garanties en vigueur en matière de droits de la personne. Dans l'affaire *Eldridge*, par exemple, la revendication en matière d'égalité touchait à la fois la fourniture d'un service public et la revendication de la jouissance égale du droit d'accès aux services de santé¹⁹⁵. Compte tenu de l'interdépendance fondamentale des droits à l'égalité et des droits sociaux et économiques, la protection des droits sociaux et économiques ne devrait pas être limitée à une tribune unique ou à une seule voie de recours. La clause d'interprétation proposée dissuaderait les tribunaux et les cours d'employer les nouvelles dispositions sur les droits sociaux et économiques de la LCDP comme moyen d'affaiblir les droits actuellement protégés en vertu de la Charte ou des lois sur les droits de la personne et susciterait une appréciation supérieure de l'interdépendance et de l'indivisibilité de tous les droits de la personne ainsi qu'une souplesse nouvelle dans tous les domaines du droit dans lesquels les questions d'égalité matérielle sont liées à la pauvreté.

Rôle de la Commission des droits de la personne

Sous-comité des droits sociaux

8. Un sous-comité des droits sociaux de la Commission des droits de la personne, formé d'au moins trois membres à plein temps possédant une expérience prouvée dans le domaine des droits sociaux et économiques, est responsable de l'évaluation et de la promotion de l'application de cette Partie.

9. En particulier, le sous-comité des droits sociaux s'occupe :

- a) de définir et de réviser les normes de contrôle de l'application des droits garantis par l'article 1;
- b) de présenter au gouvernement et aux organismes du secteur privé compétents des recommandations concernant les mesures nécessaires pour assurer la promotion, le respect, la protection et la réalisation des droits garantis par l'article 1;
- c) d'évaluer l'application gouvernementale de l'article 5, y compris l'examen des lois, règlements, politiques et pratiques du gouvernement fédéral;
- d) de promouvoir la production, l'échange et la diffusion d'information et de statistiques sur la situation sociale et économique des particuliers en fonction des droits garantis par l'article 1, particulièrement dans le cas de ceux qui font partie de groupes défavorisés;
- e) d'encourager et de faciliter les consultations entre le gouvernement et le secteur privé et les organisations non gouvernementales qui représentent les groupes défavorisés en ce qui a trait aux droits garantis à l'article 1;
- f) de collaborer avec les organismes ou pouvoirs équivalents à l'échelle provinciale et internationale;
- g) de donner suite à toute demande d'information ou invitation à intervenir provenant du groupe sur les droits sociaux;
- h) d'avoir le droit d'intervenir dans toute procédure entamée devant le groupe sur les droits sociaux;
- i) de rendre compte chaque année des progrès réalisés quant à l'atteinte des objectifs visés par cette Partie;
- j) d'effectuer toute autre tâche qui est nécessaire ou convenable selon les fins visées.

10. Sur le plan de l'obligation de rendre compte du Canada à l'échelle internationale au sujet des droits garantis à l'article 1, le sous-comité s'occupe également :

- a) d'encourager les organismes gouvernementaux compétents à consulter les

organisations non gouvernementales qui représentent les groupes défavorisés en vue de préparer les rapports du Canada;

- b) de disséminer les résultats et les recommandations des organismes responsables du contrôle de l'application des traités internationaux sur les rapports présentés par le Canada;
- c) d'organiser périodiquement des réunions des organismes gouvernementaux et des organisations non gouvernementales pour discuter des mesures prises par le Canada en réponse aux résultats et recommandations susmentionnés;
- d) de présenter des opinions indépendantes sur les questions touchant l'application des dispositions sur les droits sociaux et économiques découlant des traités internationaux ratifiés par le Canada, de son propre chef ou sur demande, quand il y a lieu.

11. Le sous-comité des droits sociaux doit donner suite à toute demande d'information ou invitation à intervenir provenant du groupe sur les droits sociaux et a le droit d'intervenir dans toute procédure entamée devant le groupe sur les droits sociaux.

Le mandat actuel de la Commission canadienne des droits de la personne, stipulé à l'article 27 de la LCDP, inclut la plupart des activités nécessaires pour assurer la promotion efficace des droits sociaux et économiques à l'échelon fédéral. La mutation du rôle de la Commission en ce qui a trait à la pauvreté et aux droits sociaux et économiques se résume donc essentiellement à l'élargissement de la portée des droits protégés par la LCDP, plutôt qu'à une redéfinition des pouvoirs, des devoirs et des fonctions de la Commission. Outre les devoirs énoncés à la partie III de la *Loi* en ce qui a trait aux plaintes, il incombe actuellement à la Commission de s'occuper de sensibiliser le public et de mener des recherches sur des questions touchant l'application de la LCDP, de forger une relation étroite avec les commissions provinciales des droits de la personne en vue d'établir des politiques communes et d'aborder les domaines de compétence qui se chevauchent, de considérer les recommandations touchant les droits de la personne provenant de toutes sources¹⁹⁶ et de les commenter, d'effectuer des études et de formuler des recommandations.

Cependant, deux changements doivent être apportés au mandat actuel de la Commission pour que celle-ci puisse se conformer aux exigences découlant des Principes de Paris et s'acquitter des devoirs d'une institution nationale au sens du PIRDESC. Selon les Principes de Paris et l'observation générale 10, la Commission a le mandat explicite d'effectuer un examen des lois¹⁹⁷. Les termes actuels de la LCDP prévoient l'examen des « règlements, règles, décrets, arrêtés et autres textes établis en vertu d'une loi fédérale », mais ne prévoient pas expressément l'examen des lois ou des projets de loi. En plus du pouvoir d'examen des lois nationales, les Principes de Paris et l'observation générale 10 exigent que la Commission ait le mandat de contrôler la conformité des lois nationales pour vérifier si elles sont conformes aux dispositions des instruments internationaux sur les droits de la personne ratifiés par le Canada¹⁹⁸. Quoique que l'on puisse considérer que le mandat actuel de la Commission, tel

qu'il est formulé à l'article 27 de la LCDP, inclut déjà ce pouvoir, le rôle de la Commission au niveau de l'examen de la conformité du Canada aux traités internationaux sur les droits de la personne devrait être explicitement inclus dans l'énoncé des devoirs et fonctions de la Commission.

Les Principes de Paris suggèrent également que les institutions nationales des droits de la personne peuvent intervenir dans le processus de présentation des rapports aux organisations des Nations Unies responsables du contrôle de l'application des traités, quoique la nature exacte de ce rôle ne soit pas explicitement précisée¹⁹⁹. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'inclut pas cette activité parmi celles exigées d'un organisme national des droits de la personne dans son observation générale 10. Compte tenu de l'approche « d'adjudication » que le Comité adopte de plus en plus dans l'examen de l'application par les États parties du PIDESC, il serait inapproprié que la Commission des droits de la personne représente le gouvernement canadien ou se prononce en son nom. Il serait plus approprié qu'elle soumette une opinion indépendante sur les questions d'application. Toutefois, il faut absolument que la Commission demeure indépendante du gouvernement dans le contexte de la démarche de contrôle de l'application. Dans son examen de l'application des dispositions du PIDESC par le Canada en 1998, le Comité a demandé les opinions indépendantes des commissions fédérale et provinciales des droits de la personne sur plusieurs questions qui relèvent de leur compétence, y compris si les programmes de travail obligatoire sont discriminatoires à l'égard des prestataires d'aide sociale, l'effet des changements qu'il était proposé d'apporter au *Code des droits de la personne* de l'Ontario permettant la discrimination fondée sur le revenu et si la condition sociale devait être ajoutée à la liste des motifs illicites de discrimination eu égard aux statuts du Canada sur les droits de la personne²⁰⁰.

Au lieu de taxer encore plus le fardeau de responsabilités déjà lourd de la Commission des droits de la personne, les modifications proposées entraînerait la création d'un sous-comité spécial des droits sociaux qui serait responsable de promouvoir le respect des droits sociaux et économiques²⁰¹. La création d'un sous-comité spécial permettrait à la Commission de bénéficier d'une expertise spécialisée dans le domaine des droits sociaux et économiques et garantirait qu'un organe spécialisé au sein de la Commission puisse se consacrer exclusivement aux droits sociaux et économiques. Selon les modifications proposées, le sous-comité des droits sociaux n'interviendrait pas au niveau du dépôt des plaintes. Plutôt, les plaintes ne relevant pas des dispositions anti-discriminatoires de la partie III de la LCDP seraient renvoyées directement à un groupe des droits sociaux, conformément à la description qui suit. Le sous-comité aurait le droit d'intervenir dans n'importe quelle affaire présentée au groupe des droits sociaux, mais il n'aurait pas le pouvoir d'effectuer une sélection préliminaire des plaintes ou de choisir les plaintes qui devraient être soumises au Tribunal. Dans le domaine des droits sociaux et économiques en particulier, l'organe responsable de la promotion du respect des dispositions sur les droits sociaux et économiques ne peut être astreint à une exigence de demeurer neutre quant à l'issue des plaintes. Les devoirs et fonctions du sous-comité des droits sociaux qu'il est proposé de créer incluent celui de forger un lien efficace avec des organisations non gouvernementales qui pourraient éventuellement

être nommées dans la procédure de plainte. Il est important que le sous-comité soit exempt des contraintes qui sont associées à un rôle d'évaluation ou de règlement des plaintes pour qu'il puisse agir efficacement à titre de défenseur des droits sociaux et économiques au sein de la Commission, du gouvernement et auprès du public en général.

Rôle du Tribunal canadien des droits de la personne

Groupe des droits sociaux

12. Un groupe des droits sociaux du Tribunal des droits de la personne, formé d'au moins trois membres à plein temps possédant une expérience prouvée dans le domaine des droits sociaux et économiques, est responsable des enquêtes résultant des plaintes qui portent sur le fait que le gouvernement a violé un droit protégé par l'article 1 ou n'a pas satisfait à ses obligations selon l'article 5.

13. (1) Tout individu ou groupe dont les membres sont directement touchés peuvent présenter au groupe une plainte écrite portant sur le fait que le gouvernement a violé un droit protégé par l'article 1 ou n'a pas satisfait à ses obligations selon l'article 5.

(2) Lorsqu'une plainte est déposée auprès du groupe, celui-ci doit décider si une audience aura lieu et, le cas échéant, il dirige l'audience conformément aux procédures prévues à la partie III de la *Loi*.

14. (1) Après l'audience sur une plainte prévue à l'article 13, le groupe rend sa décision sur le bien-fondé de la plainte.

(2) Lorsque le groupe décide qu'une plainte est justifiée, il doit :

- a) entendre les présentations du plaignant et du gouvernement au sujet des mesures requises pour assurer la conformité à l'article 1 et à l'article 5 et du temps requis pour prendre de telles mesures;
- b) ordonner que les mesures requises soient prises dans un délai imparti, et ordonner également la modification des lois, règlements, politiques ou pratiques du gouvernement fédéral.

15. (1) Au lieu de prononcer une ordonnance en vertu de l'article 14, le groupe peut, quand il y a lieu, ordonner au gouvernement de rendre compte, à une date précisée, des mesures qu'il a prises ou qu'il se propose de prendre pour assurer la conformité à l'article 1 ou à l'article 5.

(2) Lorsque tel rapport est soumis au groupe, celui-ci peut émettre une ordonnance supplémentaire au sens du paragraphe (1) ou en vertu de l'article 14.

16. Une ordonnance prononcée en vertu de l'article 14 n'a pas force tant que les séances de la Chambre des communes ne sont pas entamées depuis au moins huit semaines, période pendant laquelle l'ordonnance peut être dérogée par un simple vote majoritaire au Parlement. Le gouvernement peut signifier qu'il accepte les conditions de l'ordonnance avant que le délai précisé dans l'ordonnance ne

soit écoulé.

17. Au moment de son entrée en vigueur, une ordonnance prononcée en vertu de l'article 14 peut, aux fins d'exécution, être désignée comme ordonnance d'une Cour fédérale, suivant la pratique et la procédure usuelles.

Comme on l'a signalé plus haut, l'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP et l'interdiction des pratiques discriminatoires qui privent une personne de ses droits sociaux et économiques ramèneront bon nombre des revendications des femmes en matière de droits sociaux et économiques dans la portée des dispositions de la LCDP garantissant les droits à l'égalité. Ces revendications sont visées par la procédure usuelle de dépôt de plainte stipulée à la partie III de la *Loi* et, si elles sont renvoyées à un comité d'enquête par la Commission des droits de la personne, elles seront entendues tout comme les autres plaintes de discrimination²⁰². Il n'est pas nécessaire que les fonctions ou les pouvoirs du Tribunal soient révisés pour que celui-ci puisse régler telles plaintes de discrimination. Comme on l'a suggéré ci-dessus, il est plutôt question d'élargir la portée des droits mentionnés dans la *Loi*.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter au Tribunal donneraient lieu à une procédure de dépôt et d'adjudication de plaintes supplémentaire, relevant d'un groupe spécial des droits sociaux du Tribunal, qui interviendrait dans les allégations que le Parlement ou le gouvernement du Canada a failli à ses obligations en ce qu'il n'a pas pris de mesures, « au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits ». Les plaintes de ce genre ne seraient pas déposées auprès de la Commission des droits de la personne, mais directement auprès du groupe des droits sociaux. Après dépôt d'une plainte, le groupe aurait le pouvoir de décider si une audience aura lieu. Ainsi, peu importe l'issue de la révision actuelle de la LCDP concernant l'accès direct au Tribunal pour les plaintes de discrimination découlant de la Partie III de la LCDP, les plaintes découlant des nouvelles dispositions concernant les obligations du gouvernement fédéral seraient sujettes à une procédure distincte. Quoique que toutes les plaintes de cette nature seraient adressées, par écrit, au groupe des droits sociaux, elles ne feraient pas forcément l'objet d'une audience complète ou d'une adjudication. Cette alternative à la sélection des plaintes en vue de leur adjudication, en ce qui a trait au non-respect par le gouvernement fédéral de ses obligations particulières en matière de droits sociaux et économique, est fondée sur l'idée que les procédures d'adjudication dans ce domaine feraient office de complément important au processus parlementaire, plutôt que de fournir un recours judiciaire individuel dans le sens plus traditionnel de l'expression²⁰³.

Il faut souligner que la création d'une procédure spéciale pour les cas mettant en cause la violation des droits sociaux et économiques au sens des obligations du gouvernement ne suggère pas que les revendications touchant les droits sociaux et économiques sont fondamentalement différentes de celles touchant d'autres types de droits et qu'elles doivent donc, à ce titre, être visées par un modèle d'adjudication différent. Bon nombre des revendications touchant les droits sociaux et économiques continueront d'être présentées en vertu des dispositions sur l'égalité que contient la LCDP, en vertu de la Charte, ainsi que par l'interprétation et l'application d'autres lois, conformément aux principes internationaux

touchant les droits sociaux et économiques. La création d'un groupe des droits sociaux engendre une procédure d'adjudication supplémentaire destinée à entendre certaines revendications des droits sociaux concernant l'assurance progressive de ces droits et à permettre un examen public du respect des obligations qui incombent au gouvernement fédéral selon les modifications proposées à l'article 5, à promouvoir et à assurer les droits sociaux et économiques par tous les moyens appropriés, au maximum des ressources disponibles.

Les affaires entendues par le groupe des droits sociaux porteront généralement sur des questions ayant une importance nationale et qui comportent des aspects systémiques qui affectent les droits de nombreuses personnes ou de groupes. La procédure de dépôt de plaintes qui est proposée est conçue de façon à ce que ceux qui sont lésés parce que le gouvernement n'a pas respecté ses obligations en matière de droits sociaux et économiques, y compris l'assurance progressive de ces droits, puissent porter ces questions à l'attention du public et du gouvernement et obtenir qu'elles soient considérées comme hautement prioritaires. Les plaintes peuvent être déposées auprès du groupe des droits sociaux par des particuliers qui sont directement touchés par le fait que le gouvernement n'a pas respecté ses obligations ou par des organisations qui représentent les parties lésées.

Ainsi, une allégation selon laquelle le gouvernement fédéral n'a pas pris les mesures, exigées à l'article 5 des modifications proposées, pour aborder le problème des sans-abri, pourrait être soulevée soit par les personnes sans abri, soit par une organisation non gouvernementale ayant compétence. L'enquête menée par le groupe ne viserait généralement pas à fournir des recours ou une réparation individuels aux plaignantes ou aux plaignants qui ont soulevé la question. Le processus d'examen porterait plutôt sur la question plus générale de savoir si le gouvernement satisfait son obligation générale d'assurer le droit au logement. Dans les cas où des actions correctives plus urgentes entrent en jeu, les parties en cause devraient recourir à d'autres moyens pour affirmer leurs droits. Par exemple, si le droit au logement est violé par une expulsion, le recours devrait être intenté en vertu des lois sur la location d'habitations ou de la Charte, en fondant l'interprétation sur le droit au logement garanti dans la LCDP pour aborder la plainte concernant l'expulsion.

Selon les modifications proposées, le groupe des droits sociaux est en mesure d'inscrire les questions critiques touchant les droits sociaux et économiques au programme parlementaire. Le groupe peut soit ordonner au gouvernement de rendre compte des mesures qu'il prend pour se conformer à la LCDP, soit adopter une ordonnance remédiate qui entre en vigueur huit semaines après le début des séances de la Chambre des communes, permettant au Parlement d'employer ce laps de temps pour déroger à l'ordonnance du groupe. Pour préserver l'efficacité de ce recours, il est important que le groupe ait le pouvoir de choisir les questions auxquelles il s'intéresse, à la fois compte tenu de ses propres ressources limitées et de sa capacité à soumettre les questions directement au Parlement, par voie des ordonnances remédiatrices. Il n'est pas prévu que le groupe des droits sociaux tranchera un nombre important de plaintes chaque année. Il s'occupera plutôt de choisir les affaires qui ont une importance nationale ou jurisprudentielle selon une méthode semblable à la considération de l'autorisation d'interjeter une demande de la Cour suprême du Canada.

Les audiences du groupe des droits sociaux auront une fonction importante en ce qu'elles permettront aux groupes et aux particuliers défavorisés de présenter leur version des faits tout en provoquant un examen public approfondi des questions clés touchant l'accès par les groupes défavorisés au logement, aux soins de santé, à l'éducation, aux soins à l'enfance, à l'emploi et aux services de soutien. On espère que le gouvernement reconnaîtra que la procédure de dépôt de plaintes auprès du groupe des droits sociaux constitue une tribune valable et importante aux fins d'examen de la politique sociale, une aide au classement prioritaire stratégique des questions sociales et économiques dans le cadre national et international des droits de la personne et une occasion de promouvoir une plus grande transparence du processus d'élaboration des politiques sociales et économiques. La procédure d'audience du groupe des droits sociaux suscitera également une sensibilisation et un soutien publics accrus à l'égard des droits sociaux et économiques et pourrait, à ce titre, aider le gouvernement fédéral à obtenir l'accord des provinces lorsque des mesures conjointes sont nécessaires pour rectifier les violations.

En accordant au Parlement le pouvoir de déroger aux ordonnances du groupe des droits sociaux, la LCDP modifiée met le groupe dans l'obligation de gagner et de conserver le respect du public et du Parlement. Pour les femmes à faible revenu et les autres victimes de violations des droits sociaux et économiques, l'accès à la procédure de plaintes du groupe est, au bout du compte, un moyen d'établir un « dialogue » avec le Parlement et de créer une voie plus efficace de participation démocratique au processus d'élaboration des politiques sociales et économiques²⁰⁴. La procédure de dépôt de plaintes auprès du groupe des droits sociaux permettra aux plaignantes et aux plaignants de présenter des preuves dans une tribune publique sur des questions qui autrement pourraient ne pas bénéficier d'une grande attention publique²⁰⁵. Quant à savoir si les plaignantes et les plaignants obtiendront du Parlement la réparation qu'ils souhaitent, cela dépendra, dans une certaine mesure, du succès du « dialogue » qui a été amorcé. Si le processus décisionnel et les décisions du groupe ont le respect du public, il sera difficile pour le Parlement d'exercer son pouvoir de dérogation et d'ignorer les violations des droits identifiées par le groupe. Si le pouvoir de dérogation du Parlement peut sembler une atteinte aux pouvoirs de réparation du groupe, cette limite garantit cependant que le groupe jouit d'une autorité sans limites de considérer les questions qui auparavant ont fait l'objet d'une discrétion judiciaire excessive. Comme le démontre la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Vriend*, les cours et les tribunaux éprouvent moins de réticence à relever les violations des droits découlant des obligations concrètes lorsqu'ils peuvent compter sur la protection parlementaire finale que constitue le veto du législateur²⁰⁶.

4. CONCLUSION

L'inclusion des droits sociaux et économiques dans la LCDP ne découle pas simplement de l'obligation de se conformer aux lois internationales sur les droits de la personne ou d'uniformiser la méthode d'interprétation de la Charte préconisée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et reconnue de plus en plus par la Cour suprême du Canada. Il ne s'agit pas non plus d'aligner l'institution canadienne des droits de la personne pour qu'elle soit plus conforme au PIDESC et aux Principes de Paris. Il est plutôt question d'instituer un régime fédéral des droits de la personne qui reconnaît et valide les revendications concrètes en matière de dignité et d'égalité invoquées par les femmes les plus défavorisées de la société canadienne —les femmes pauvres, les femmes de couleur, les jeunes femmes, les femmes âgées, les femmes ayant des incapacités et les autres femmes qui sont confrontées à de nombreux obstacles qui les empêchent de parvenir à une égalité matérielle.

Lorsque Lynn Bluecloud, une Autochtone enceinte de cinq mois et l'une des quelque 6 000 personnes sans abri qui se trouvent à Ottawa, est décédée d'hypothermie près du canal Rideau, pratiquement au pied de la colline du Parlement²⁰⁷, bien des Canadiennes et des Canadiens ont compris que les questions fondamentales de droits de la personne étaient ignorées au pays. Les organisations des Nations Unies responsables du contrôle de l'application des traités sur les droits de la personne ont dénoncé le lien entre l'augmentation dramatique du nombre de femmes sans abri et les décisions récentes prises à l'échelon fédéral, comme la révocation du PAPC et la suspension du financement des logements sociaux par le gouvernement fédéral²⁰⁸. Quelques jours après le décès de M^{lle} Bluecloud, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est dit préoccupé par l'absence de logements au Canada, la citant comme cause de « graves problèmes sanitaires et de décès » et a recommandé que le gouvernement prenne « des mesures volontaristes pour remédier à ce grave problème, comme le prévoit l'article 6 [droit à la vie]²⁰⁹ ». La consternation exprimée par les membres des divers comités des Nations Unies, voulant que le Canada, considéré comme si exemplaire dans le domaine des droits de la personne, permette qu'un tel fait survienne, est partagée par bien des Canadiennes et des Canadiens. Il est faux de supposer que les violations des droits sociaux et économiques, représentées à l'extrême par le décès de Lynn Bluecloud et de nombreuses autres personnes sans abri au Canada, représentent la « volonté de la majorité ». Ces violations perdurent parce que le cadre institutionnel et législatif requis qui imposerait aux gouvernements de les rectifier n'existe pas, et non pas parce que les Canadiennes et les Canadiens ne les considèrent pas comme des questions de droits de la personne auxquelles il faut apporter des recours.

Les droits sociaux et économiques sont particulièrement chers aux femmes parce qu'ils évoquent le vécu des femmes en matière de violations des droits de la personne. Cette constatation est évidente dans l'affaire *Kearney et al. c. Bramalea Limited et al.*²¹⁰, récemment entendue en Ontario. Après 60 jours d'audiences au cours desquelles des preuves statistiques complexes de discrimination par suite d'un « effet préjudiciable » fondée sur plusieurs motifs ont été présentées et après que la coalition des locateurs ait dépensé près d'un million de

dollars pour défendre leur droit de refuser un logement aux personnes à faible revenu, le Tribunal a statué que la discrimination fondée sur la pauvreté est fondée sur le sexe, la race, la situation de famille et d'autres motifs liés. C'est la première fois au Canada qu'un tribunal ou une cour reconnaît officiellement que la discrimination fondée sur la pauvreté est une discrimination sexuelle. Catarina Luis, l'une des plaignantes dans cette affaire, une mère seule de race noire ayant trois enfants, était revendicatrice du statut de réfugié de l'Angola lorsqu'elle et sa fille se sont vues refuser un logement à cause de la faiblesse de leur revenu. Elle s'est logée dans des refuges avec ses enfants à plusieurs reprises, particulièrement après la réduction de 21 p. 100 des taux d'assistance sociale opérée par l'Ontario, et a eu beaucoup recours aux banques d'alimentation pour nourrir sa famille. M^{me} Luis a résumé l'importance de sa victoire devant la presse de Toronto, trois jours avant Noël, lorsqu'elle a déclaré : « Je crois, particulièrement au Canada, qu'il s'agit d'un pays très froid et que les gens ne peuvent vivre dans la rue. Il fait si froid aujourd'hui. Comment puis-je vivre dans la rue par un froid pareil?²¹¹ ». [*traduction*]

La jurisprudence canadienne en matière de droits de la personne n'est isolée, depuis trop longtemps, de la reconnaissance pratique et théorique de l'interdépendance des droits dans l'adjudication des plaintes des femmes pauvres. Si les droits sociaux et économiques sont inclus dans la LCDP, ce sont les recours connexes qui transformeront le discours sur les droits de la personne au Canada²¹². Comme l'a fait remarquer Martin Scheinin, représentant de la Finlande au sein du Comité des droits de l'homme, au sujet de l'impact de la procédure de pétition auprès des organismes responsables du contrôle de l'application des traités internationaux, la capacité des femmes à soumettre leurs causes à l'adjudication est fondamentale au développement d'un sens de l'interdépendance des droits sociaux et économiques et des droits civils et politiques²¹³. Le professeur Scheinin fait mention de l'affaire *Airey*²¹⁴, déclarant que la décision clé rendue en vertu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur le droit à l'assistance d'une avocate ou d'un avocat dans les causes civiles (récemment invoquée devant la Cour suprême du Canada par Jeannine Godin, à qui on avait refusé le même droit au Canada²¹⁵) résultait de la lutte livrée par une femme irlandaise, habitant dans un pays qui ne reconnaît pas le divorce, et qui cherchait à obtenir une séparation légale à cause de la violence et des menaces de son époux. De même, dans les affaires *Zwann-de Vries* et *Broeks*²¹⁶, dans lesquelles deux femmes hollandaises se sont opposées au fait qu'on leur avait refusé l'assurance-chômage en invoquant la présomption que les femmes mariées devaient être entretenues par leurs époux, le Comité des droits de l'homme, au terme de longues discussions, a étendu la protection de la disposition contre la discrimination découlant de l'article 26 du PIRDCP à la discrimination associée à la jouissance des droits économiques et sociaux²¹⁷.

Le document de consultation préparé par le Comité de révision de la LCDP en vue d'identifier les questions susceptibles de faire l'objet d'un examen ne mentionne pas l'inclusion des droits sociaux et économiques, mais demande par contre si une référence aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne devrait être incluse²¹⁸. Cette question est manifestement un des pivots du mandat du Comité de révision, à savoir d'examiner « les buts et les fondements, y compris la condition sociale, pour s'assurer

que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est conforme aux principes actuels d'égalité et de respect des droits de la personne » et de déterminer « le bien-fondé de la portée et de la juridiction de la Loi²¹⁹ ». De plus, le gouvernement canadien s'est engagé explicitement auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels²²⁰ à inclure cette question dans la révision actuellement en cours de la LCDP et à consulter « d'autres organisations et particuliers intéressés²²¹ ». Les propositions avancées ici, qui visent l'ajout des droits sociaux et économiques à la LCDP, aboutiraient, si elles étaient adoptées, à la création d'un cadre législatif et institutionnel qui permettrait que certaines des revendications les plus pressantes et les plus fondamentales des femmes en matière de droits de la personne passent de la marge au centre du discours sur les droits de la personne. Les modifications que nous proposons ici, tout en tenant compte des préoccupations touchant la souveraineté parlementaire, reconnaissent et affirment le rôle des revendications des femmes en matière de droits sociaux et économiques pour rehausser la responsabilité, la participation et la transparence dans une démocratie. Les modifications proposées représentent seulement un premier essai pour aborder cette question. Nous espérons que le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* appuiera et encouragera d'autres efforts et discussions pour veiller à ce que l'examen actuel de la LCDP aboutisse à la création d'un régime fédéral des droits de la personne qui répond mieux à l'objectif de la promotion de la dignité et de l'égalité matérielle des femmes.

ANNEXE A : MODÈLE DE MODIFICATION DES DISPOSITIONS SUR LES DROITS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES

Partie III.1 Droits sociaux et économiques

Droits garantis

1. (1) Toutes les personnes ont droit à une nourriture, à un habillement et à un logement suffisants, aux soins de santé, à la sécurité sociale, à l'éducation, à un emploi librement choisi, aux soins à l'enfance, aux services de soutien et à toutes les autres exigences fondamentales pour assurer la sécurité et la dignité de la personne.

(2) Ces droits sont interprétés et appliqués en conformité avec les obligations du Canada en vertu des traités sur les droits de la personne qu'il a ratifiés et avec le principe fondamental de la promotion de l'égalité et de l'atténuation des désavantages sociaux et économiques.

Pratique discriminatoire

2. Constitue une pratique discriminatoire le fait de refuser un droit en vertu d'un ou de plusieurs des motifs de distinction illicites énoncés à l'art. 1, y compris la condition sociale.

3. Une pratique discriminatoire en vertu de l'art. 2 peut faire l'objet d'une plainte ou d'une ordonnance en vertu de la partie III de la *Loi*, qu'elle fasse ou non l'objet d'une plainte ou d'une ordonnance en vertu de la présente partie.

Exception

4. (1) Une pratique discriminatoire selon l'article 2 inclut toute politique ou pratique qui provoque le refus d'un droit garanti à l'article 1 à un individu ou à un groupe défavorisé, à moins que tel refus ne soit justifiable et *bona fide*, compte tenu de la santé, de la sécurité et du coût.

(2) Pour qu'une pratique discriminatoire selon l'article 2, exercée par la Couronne ou une agence de la Couronne, soit considérée comme raisonnable compte tenu du coût, son objectif doit être suffisamment important pour qu'il soit justifié de refuser un droit garanti par l'article 1; elle doit être logiquement liée à son objectif; son atteinte au droit doit être aussi limitée que possible; et ses effets doivent être proportionnels à l'objectif, compte tenu des principes découlant de l'article 1.

Obligation du Parlement et du gouvernement du Canada

5. (1) Le Parlement et le gouvernement du Canada sont tenus de prendre des mesures, dans la limite des ressources disponibles, en vue de la réalisation complète progressive de tous les droits garantis par l'article 1, et ce, par tous les moyens nécessaires, y compris les politiques fiscales, les paiements de péréquation, le financement de programmes à coûts partagés, la négociation d'ententes fédérales et provinciales-territoriales et internationales et autres mesures législatives et réglementaires, conformément aux obligations du Canada en vertu des traités internationaux sur les droits de la personne qu'il a ratifiés et de l'article 36 de la *Loi*

constitutionnelle de 1982.

(2) Telle obligation est exécutée d'une façon qui reconnaît les besoins distincts et les désavantages particuliers des femmes à faible revenu et qui garantit la sécurité des femmes et est favorable à leur égalité sociale et économique.

Interdépendance des droits

6. Les lois, règlements, politiques et pratiques du gouvernement fédéral doivent être interprétés et appliqués en accord avec les droits découlant de l'article 1 et de l'obligation stipulée à l'article 5, compte tenu de la valeur fondamentale de la promotion de l'égalité et de l'atténuation des désavantages sociaux et économiques.

7. Aucune des dispositions de la présente Partie ne limite ou ne diminue les droits ou les obligations stipulés ailleurs dans cette *Loi* ou dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Sous-comité des droits sociaux

8. Un sous-comité des droits sociaux de la Commission des droits de la personne, formé d'au moins trois membres à plein temps possédant une expérience prouvée dans le domaine des droits sociaux et économiques, est responsable de l'évaluation et de la promotion de l'application de cette Partie.

9. En particulier, le sous-comité des droits sociaux s'occupe :

- a) de définir et de réviser les normes de contrôle de l'application des droits garantis par l'article 1;
- b) de présenter au gouvernement et aux organismes du secteur privé compétents des recommandations concernant les mesures nécessaires pour assurer la promotion, le respect, la protection et la réalisation des droits garantis par l'article 1;
- c) d'évaluer l'application gouvernementale de l'article 5, y compris l'examen des lois, règlements, politiques et pratiques du gouvernement fédéral;
- d) de promouvoir la production, l'échange et la diffusion d'information et de statistiques sur la situation sociale et économique des particuliers en fonction des droits garantis par l'article 1, particulièrement dans le cas de ceux qui font partie de groupes défavorisés;
- e) d'encourager et de faciliter les consultations entre le gouvernement et le secteur privé et les organisations non gouvernementales qui représentent les groupes défavorisés en ce qui a trait aux droits garantis à l'article 1;
- f) de collaborer avec les organismes ou pouvoirs équivalents à l'échelle provinciale et internationale;
- g) de donner suite à toute demande d'information ou invitation à intervenir provenant du

groupe sur les droits sociaux;

- h) d'avoir le droit d'intervenir dans toute procédure entamée devant le groupe sur les droits sociaux;
- i) de rendre compte chaque année des progrès réalisés quant à l'atteinte des objectifs visés par cette Partie;
- j) d'effectuer toute autre tâche qui est nécessaire ou convenable selon les fins visées.

10. Sur le plan de l'obligation de rendre compte du Canada à l'échelle internationale au sujet des droits garantis à l'article 1, le sous-comité s'occupe également :

- a) d'encourager les organismes gouvernementaux compétents à consulter les organisations non gouvernementales qui représentent les groupes défavorisés en vue de préparer les rapports du Canada;
- b) de disséminer les résultats et les recommandations des organismes responsables du contrôle de l'application des traités internationaux sur les rapports présentés par le Canada;
- c) d'organiser périodiquement des réunions des organismes gouvernementaux et des organisations non gouvernementales pour discuter des mesures prises par le Canada en réponse aux résultats et recommandations susmentionnés;
- d) de présenter des opinions indépendantes sur les questions touchant l'application des dispositions sur les droits sociaux et économiques découlant des traités internationaux ratifiés par le Canada, de son propre chef ou sur demande, quand il y a lieu.

11. Le sous-comité des droits sociaux doit donner suite à toute demande d'information ou invitation à intervenir provenant du groupe sur les droits sociaux et a le droit d'intervenir dans toute procédure entamée devant le groupe sur les droits sociaux.

Groupe des droits sociaux

12. Un groupe des droits sociaux du Tribunal des droits de la personne, formé d'au moins trois membres à plein temps possédant une expérience prouvée dans le domaine des droits sociaux et économiques, est responsable des enquêtes résultant des plaintes qui portent sur le fait que le gouvernement a violé un droit protégé par l'article 1 ou n'a pas satisfait à ses obligations selon l'article 5.

13. (1) Tout individu ou groupe dont les membres sont directement touchés peuvent présenter au groupe une plainte écrite portant sur le fait que le gouvernement a violé un droit protégé par l'article 1 ou n'a pas satisfait à ses obligations selon l'article 5.

(2) Lorsqu'une plainte est déposée auprès du groupe, celui-ci doit décider si une audience aura lieu et, le cas échéant, il dirige l'audience conformément aux procédures prévues à la partie III de la *Loi*.

14. (1) Après l'audience sur une plainte prévue à l'article 13, le groupe rend sa décision sur le bien-fondé de la plainte.

(2) Lorsque le groupe décide qu'une plainte est justifiée, il doit :

- a) entendre les présentations du plaignant et du gouvernement au sujet des mesures requises pour assurer la conformité à l'article 1 et à l'article 5 et du temps requis pour prendre de telles mesures
- b) ordonner que les mesures requises soient prises dans un délai imparti, et ordonner également la modification des lois, règlements, politiques ou pratiques du gouvernement fédéral.

15. (1) Au lieu de prononcer une ordonnance en vertu de l'article 14, le groupe peut, quand il y a lieu, ordonner au gouvernement de rendre compte, à une date précisée, des mesures qu'il a prises ou qu'il se propose de prendre pour assurer la conformité à l'article 1 ou à l'article 5.

(2) Lorsque tel rapport est soumis au groupe, celui-ci peut émettre une ordonnance supplémentaire au sens du paragraphe (1) ou en vertu de l'article 14.

16. Une ordonnance prononcée en vertu de l'article 14 n'a pas force tant que les séances de la Chambre des communes ne sont pas entamées depuis au moins huit semaines, période pendant laquelle l'ordonnance peut être dérogée par un simple vote majoritaire au Parlement. Le gouvernement peut signifier qu'il accepte les conditions de l'ordonnance avant que le délai précisé dans l'ordonnance ne soit écoulé.

17. Au moment de son entrée en vigueur, une ordonnance prononcée en vertu de l'article 14 peut, aux fins d'exécution, être désignée comme ordonnance d'une Cour fédérale, suivant la pratique et la procédure usuelles.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹*Déclaration universelle des droits de l'homme*, GA Res. 217(III) UN GAOR, 3^e séance, supp. n^o 13, doc. NU A/810 (1948) 71 [ensuite appelée *Déclaration universelle*].

²L.R.C. 1985, chap. H-6.

³ Commission canadienne des droits de la personne. *Rapport annuel 1997*. Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, p. 2, 1998.

⁴*Ibid.*, p. 8.

⁵Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, formant l'annexe B de la *Loi sur le Canada de 1982* (R.-U.), 1982, chap. 11 [ensuite appelée Charte ou Charte canadienne].

⁶L.R.Q. chap. C-12.

⁷*Rapport annuel 1997*, *supra* note 3, page 8.

⁸Voir la discussion au chapitre 1, ci-dessous.

⁹*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n^o 46 (entrée en vigueur le 3 janvier 1976, accession par le Canada le 19 août 1976) [ensuite appelé PIRDESC].

¹⁰*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n^o 47 (entrée en vigueur le 23 mars 1976, accession par le Canada le 19 mai 1976) [ensuite appelé PIRDCEP].

¹¹*Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13, R.T. Can. 1982 n^o 31 (entrée en vigueur le 3 septembre 1981, accession par le Canada le 10 janvier 1982) [ensuite appelée CEDF].

¹²*PIRDCEP*, *supra* note 10 aux articles 2, 3 et 26.

¹³Comités des droits de l'homme des Nations Unies, *Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte : Observations finales du Comité des droits de l'homme (Canada)*, Genève, 7 avril 1999, CCPR/C/79/Add. 105 (1999) au par. 20 [ensuite appelé *Observations finales, 1999*].

¹⁴*Ibid.*, au par. 9.

¹⁵*Ibid.*, au par. 10.

¹⁶Les comptes rendus analytiques de l'examen du Canada n'ont pas encore parus, mais l'engagement de vive voix de la ministre Fry a été consigné par un certain nombre des ONG qui ont assisté à la réunion, y compris l'un des auteurs du présent document.

¹⁷Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Adoption du rapport de la seizième séance du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Canada)*, 29 février 1997, A/52/38/Rev.1 aux par. 306-343 [ensuite appelé *Observations finales*, 1997].

¹⁸*Ibid.*, au par. 336.

¹⁹Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte : Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Canada)*, 10 décembre 1998, E/C.12/1/Add.31 [ensuite appelé *Observations finales*, 1998].

²⁰L.R.C. 1985, chap. C-1. Voir généralement M. Jackman. « Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender Equality in Federal Welfare Reform », *Revue juridique La femme et le droit*, n° 8, p. 371, 1995; S. Day et G. Brodsky. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada*. Ottawa, Condition féminine Canada, 1998.

²¹*Observations finales*, 1998, *supra* note 19 aux par. 23 et 28.

²²*Ibid.*, au par. 28. Sur le lien entre la violence familiale et le droit au logement, voir Leilani Farha. « Women and Housing », dans *Women and International Human Rights Law. Vol. 1*, édité par K. Askin et D. Koenig, New York, Transnational Publishers, n° 483, p. 514-518, 1999.

²³G. York. « UN Body Chastises Canada on Poverty », *The Globe and Mail*, p. A1, 29 mai 1993; R. Speirs. « UN Report on Poverty Levels is Flawed, Tories Say », *Toronto Star*, p. A12, 1^{er} juin 1993; C. Lawton. « UN Condemns Canadian Poverty », *Toronto Star*, p. A5, 5 décembre 1998; *Débats de la Chambre des communes*, n° 161 (27 novembre 1998).

²⁴Dans ses *Observations finales*, 1998, le Comité note que la place du Canada au classement établi en fonction de l'indicateur de développement humain indique simplement « que le Canada a les moyens d'assurer dans une large mesure l'application de tous les droits énoncés dans le Pacte », ce qui reste à faire, *supra* note 19 au par. 3.

²⁵Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte : Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Canada)*, Genève, 10 juin 1993, E/C.12/1999/5; reproduit en (1994) 20 C.H.R.R. C/1 au paragraphe 25 [ensuite appelé *Conclusions*, 1993].

²⁶Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Application du *Pacte international relatif aux droits économiques, culturels et sociaux*, *Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du troisième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles premier à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et*

culturels (E/1994/104/Add.17) E/C.12/Q/CAN/1 (10 juin 1998), par. 8, p. 2 [ensuite appelée *Liste des points*].

²⁷*Examen du troisième rapport périodique du Canada sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, culturels et sociaux: Réponses aux questions supplémentaires émises par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies* (E/C.12/Q/CAN/1) *au sujet du troisième rapport du Canada concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, culturels et sociaux* (E/1994/104/Add17) [ensuite appelé *Réponses aux questions supplémentaires*].

²⁸Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Compte rendu analytique de la 48ème séance : Canada*, Genève, 27 novembre 1998, E/C.12/1998/SR.48 aux par. 12, 13, 15, 22 et 24.

²⁹*Observations finales, 1998, supra* note 19 au par. 9.

³⁰*Ibid.*, au par. 51.

³¹*Rapport annuel 1997, supra* note 3, p. 7.

³²Pour un sommaire du rôle du Comité et des mesures d'application du PIRDESC, voir P. Alston et J.J. Quinn. « The Nature and Scope of States Parties' Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, n° 9, p. 156, 1987; P. Alston. « The Committee on Economic, Social and Cultural Rights », dans *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, édité par P. Alston. Oxford, Clarendon Press, 473, 1992.

³³Voir généralement, Bruce Porter. « Socio-economic Rights Advocacy - Using International Law: Notes from Canada », 2, 1 *Economic & Social Rights Review*, 2 juillet 1999; M. Craven. « Towards an Unofficial Petition Procedure: A Review on the Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights », *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, édité par K. Drzewicki, C. Krause et A. Rosas, Londres, Martinus Nijhoff, 91, 1994.

³⁴Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Dix-neuvième session, Observation générale 9 - Application du Pacte au niveau national, Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Genève, 16 novembre au 4 décembre 1998, E/C.12/1998/24 [ensuite appelée *Observation générale 9*]; Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Dix-neuvième session, Observation générale 10 - Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels*, Genève, 16 novembre au 4 décembre 1998, E/C.12/1998/25 [ensuite appelée *Observation générale 10*].

³⁵*Observation générale 9, ibid.*, au par. 3.

³⁶*Ibid.*, au par. 13.

³⁷Pour un développement de l'argument selon lequel les droits à l'égalité constituent le pont

entre les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux, voir Day et Brodsky, *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada*, *supra* note 20, p. 48.

³⁸*Observation générale 9*, *supra* note 34 au par. 15.

³⁹*Observation générale 9*, *supra* note 34 au par. 5.

⁴⁰*Ibid.*, aux par. 7, 9, 10.

⁴¹*Ibid.*, au par. 9.

⁴²*Ibid.*, au par. 7.

⁴³*Ibid.*, au par. 8.

⁴⁴*Observation générale 10*, *supra* note 34 au par. 3.

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 17 juin 1991, Doc. Nu. E/C.12/1989/SR.8, partie B article 11.

⁴⁷*Ibid.*, p. 185.

⁴⁸[1997] 3 R.C.S. 624 [ensuite appelé *Eldridge*].

⁴⁹*Ibid.*, 620-621.

⁵⁰*Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 [ensuite appelé *Andrews*].

⁵¹*Ibid.*, 13.

⁵²*Eldridge*, *supra* note 48, 677-78; voir aussi *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, 532-34. Pour une discussion générale de cet aspect des décisions *Eldridge* et *Vriend*, voir Porter, B. « Beyond *Andrews*: Substantive Equality and Positive Obligations After *Eldridge* and *Vriend* », *Constitutional Forum*, vol. 9, n° 3, p. 71, 1998; Jackman, M. 1998. « Giving Real Effect to Equality: *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)* and *Vriend v. Alberta* », *Review of Constitutional Studies*, n° 4, p. 352, 1998.

⁵³*Eldridge*, *supra* note 48, 681.

⁵⁴*Ibid.*, 623. Le juge LaForest énumère ensuite une série d'affaires dans lesquelles l'obligation de prendre des mesures concrètes a été imposée en vertu des lois sur les droits de la personne, dont *Re Saskatchewan Human Rights Commission and Canadian Odeon Theatres Ltd.* (1985), 18 D.L.R. (4th) 93 (Sask. C.A.), autorisation de pourvoi refusée, [1985] 1

R.C.S. vi; *Howard c. University of British Columbia* (1993), 18 C.H.R.R. D/353; et *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain inc. c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776.

⁵⁵Le changement le plus décisif quant au passage d'une approche formelle à une approche substantive en matière d'égalité par la Cour suprême est survenu dans un cas de discrimination sexuelle présenté en vertu des lois sur les droits de la personne : *Brooks c. Canada Safeway* [1989] 1 R.C.S. 1219. Lorsque la Cour suprême a conclu qu'un régime d'avantages sociaux pour les employées et employés qui exerçait une distinction négative envers les femmes enceintes violait les garanties en matière d'égalité des sexes découlant des lois sur les droits de la personne du Manitoba, elle a infirmé la décision qu'elle avait rendue auparavant dans l'affaire *Bliss c. Procureur général du Canada* [1979] 1 R.C.S. 83, lorsqu'elle avait décidé qu'un régime d'assurance-chômage qui prévoyait des prestations moins élevées pour les femmes enceintes n'était pas discriminatoire parce qu'il réservait un traitement identique à toutes les « personnes » enceinte. La décision subséquente de la Cour dans l'affaire *CN c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* [1987] 1 R.C.S. 114, dans laquelle la LCDP avait été mise en cause par Action Travail des Femmes dans le contexte du sous-recrutement systématique des femmes par CN Rail, a clairement affirmé que les droits à l'égalité prévoient un fort « élément de recours », l'accent étant mis sur l'atténuation des désavantages systémiques et la prise de mesures concrètes.

⁵⁶*Slaight Communications c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 103 [ensuite appelé *Slaight Communications*].

⁵⁷*Ibid.*, 1056.

⁵⁸*Baker c. Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, [1999] S.C.J. n° 39 [ensuite appelé *Baker*]. Dans l'affaire *Baker*, Mavis Baker, citoyenne jamaïcaine employée comme travailleuse domestique au Canada, en a appelé du refus de sa demande de résidence permanente pour des raisons humanitaires et de compassion, nonobstant le fait que sa déportation la séparerait de ses enfants nés au Canada, contrairement aux articles 3, 9(1) et 10(1) de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Can T.S. 1992 n° 3; Doc. Nu. A/RES/44/25 (entrée en vigueur le 2 septembre 1990 et ratifiée par le Canada le 28 mai 1990) [ensuite appelé CDE]. Pour une discussion de l'affaire *Baker*, voir Scott, C. « Canada's International Human Rights Obligations and Disadvantaged Members of Society: Finally Into the Spotlight », *Constitutional Forum*, 10 (à paraître), 1999.

⁵⁹*Supra* note 56.

⁶⁰[1990] 3 R.C.S. 697.

⁶¹*Supra* note 58 au par. 70.

⁶²*R. c. Ewanchuk*, [1999] 1 R.C.S. 330 au par. 365 [ensuite appelé *Ewanchuk*].

⁶³Voir, par exemple, la préface du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, S.R.O. 1990 ch. H-19; et la préface de la *Human Rights Act* de l'Île-du-Prince-Édouard, R.S.P.E.I. 1998

c. H-12.

⁶⁴*Procureur général du Québec c. Irwin Toy*, [1989] 1 R.C.S. 927 aux par. 1003-1004.

⁶⁵*Liste des points*, *supra* note 26, au par. 53.

⁶⁶*Réponses aux questions supplémentaires*, *supra* note 27, question 53 (Gouvernement du Canada).

⁶⁷Dans son argument présenté à la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, le gouvernement fédéral a affirmé, dans la même veine, que : « la structure constitutionnelle du Canada respecte en tous points » la *Déclaration universelle* et le *PIRDESC*; *Mémoire du Procureur général du Canada dans l'affaire d'un renvoi par le Gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada*, dossier de la Cour n° 25506 (Cour suprême du Canada), 71, par. 195.

⁶⁸*Ewanchuk*, *supra* note 62, 365.

⁶⁹*Code des droits de la personne*, *supra* note 62.

⁷⁰Hon. G.V. LaForest. « The Expanding Role of the Supreme Court of Canada in International Law Issues », *Annuaire canadien de droit international*, vol. 34, n° 89, p. 98, 1996.

⁷¹*Observation générale 9*, *supra* note 34 au par. 10.

⁷²*Observations finales, 1998*, *supra* note 19 au par. 14.

⁷³*Ibid.*, au par. 15.

⁷⁴*Masse c. Ontario* (1996), 134 D.L.R. (4th) 20, autorisation de porter appel à la Cour d'appel de l'Ontario refusée (1996), 40 Admin. L.R. 87N, autorisation de porter appel à la Cour suprême du Canada refusée (1996), 39 C.R.C. (2d) 375 [ensuite appelé *Masse*].

⁷⁵*Observations finales, 1998*, *supra* note 19 au par. 21.

⁷⁶*Masse*, *supra* note 74; affidavit de Michael Ornstein, Application Record, Volume II, Tab 15; affidavit de Gerard Kennedy, Application Record, Volume II, Tab 14 dans *Masse c. Ontario*, Ont.C. J. (Div. gén.) dossier de la Cour n° 590/95.

⁷⁷*Ibid.*, 69, par. 40. Sur le rapport entre les réductions et la vulnérabilité accrue à la violence conjugale, voir Ontario Association of Interval and Transition Houses, *Locked In, Left Out: Impacts of the Progressive Conservative Budget Cuts and Policy Initiatives on Abused Women and their Children in Ontario*, Toronto, OAITH, novembre 1996.

⁷⁸Voir la discussion à la Partie III, ci-dessous.

⁷⁹*Conclusions, 1993*, *supra* note 25 au par. 119.

⁸⁰*Ibid.*, aux par. 101-109, 115, 116, 121.

⁸¹*Masse*, *supra* note 74 au par. 46.

⁸²*Ibid.*, aux par. 46-47.

⁸³*Dandridge c. Williams*, 90 S. Ct. 1153 (1970), 1162-63.

⁸⁴Voir généralement, M. Jackman. « From National Standards to Justiciable Rights: Enforcing International Social and Economic Guarantees Through Charter of Rights Review », *Journal of Law & Social Policy*, n° 14, p. 69, 1999; J. Keene. « Claiming the Protection of the Court: Charter Litigation Arising from Government Restraint », *National Journal of Constitutional Law*, n° 9, 1998; Day et Brodsky. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité*, *supra* note 20, p. 79-108; M. Jackman. « Poor Rights: Using the Charter to Support Social Welfare Claims », *Queen's Law Journal*, n° 19, p. 65, 1993.

⁸⁵*Conrad c. Halifax (Comté)* (1994), 130 N.S.R. (2d) 305 (Court of Appeal) affirmant (1994), 124 N.S.R. (2d) 251.

⁸⁶*Nouveau-Brunswick (Ministère de la Santé et des Services communautaires c. G. (J.))* (1997), 145 D.L.R. (4th) 349 (N.B.C.A.), par. 356.

⁸⁷*Elizabeth Wiebe c. The Queen in Right of Ontario et al.*, Commission des droits de la personne de l'Ontario, plainte n° 20-106S (déposée auprès de la Commission des droits de la personne de l'Ontario le 12 juin 1989, rejetée le 16 février 1996).

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹*Clark c. Peterborough Utilities Commission* (1995), 24 O.R. (2d) 7, par. 28 [ensuite appelé *Peterborough Utilities*].

⁹⁰*Ibid.*, par. 33.

⁹¹*Louise Gosselin c. Procureur général du Québec* (6 avril 1999) Montréal 500-09-001092-923 (C.A.); [1992] R.J.Q. 1657 (C.S.), par. 1658 (C.S.).

⁹²*Ibid.*, par. 1670 (C.S.).

⁹³*Ibid.*, par. 18 (C.A.).

⁹⁴Voir généralement M. Mandel. *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*. Toronto, Thompson Educational, 1994; J. Simpson. « Rights Talk: The Effect of the Charter on Canadian Political Discourse », dans *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter's Place in Canada's Political, Legal and Intellectual Life*. Édité par P. Bryden, S. Davis et J. Russell, Toronto, University of Toronto Press, 52, 1994; R. Knopff et F.L. Morton. *Charter Politics*. Scarborough, Nelson Canada, 1992; J. Bakan. « Constitutional Interpretation and Social Change: You Can't Always Get What You Want

(Nor What You Need) », *La revue du barreau canadien*, n° 70, p. 307, 1991; A.C. Hutchinson et A. Petter. « Private Rights/Public Wrongs: The Liberal Lie of the Charter », *University of Toronto Law Journal*, n° 38, p. 278, 1988.

⁹⁵Voir J. Bakan et D. Schneiderman, éd. *Social Justice and the Constitution: Perspectives on a Social Union for Canada*. Ottawa, Carleton University Press, 1992; Bruce Porter. « Social Rights and the Question of a Social Charter », dans *Finding Our Collective Voice, Options for a New Social Union*. Édité par P. Leduc Browne. Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, n° 59, 1998.

⁹⁶Voir généralement W. Black. « Vriend, Rights and Democracy », *Constitutional Forum*, n° 7, p. 126, 1996; M. Jackman. « Protecting Rights and Promoting Democracy: Judicial Review Under Section 1 of the Charter », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 34, p. 661, 1996; C. Scott et P. Macklem. 1992. « Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a New South African Constitution », *University of Pennsylvania Law Review*, n° 141, p. 1, 1992.

⁹⁷Par exemple, dans l'affaire *Roberts c. Ontario (Ministère de la Santé)* (1994), 117 D.L.R. (4th) 297, la Cour d'appel de l'Ontario a ordonné au gouvernement de l'Ontario d'abolir la limite d'âge associée à un programme d'appareils et accessoires fonctionnels afin de se conformer au *Code des droits de la personne* de l'Ontario, indépendamment du fait que la limite avait été imposée pour limiter les coûts. De même, dans *Eldridge*, *supra* note 47, par. 631-32, la Cour suprême du Canada a ordonné au gouvernement de la Colombie-Britannique de « veiller à ce que des interprètes gestuels soient fournis au besoin aux fins de communication efficace dans la prestation des services médicaux », pour se conformer aux dispositions sur les droits à l'égalité de la Charte.

⁹⁸Ekos Research Associates Inc. 1997. *Memorandum Concerning Child Poverty Focus Groups: Revised Conclusions*, 4 février 1997. Obtenu grâce à une demande présentée par Jean Swanson en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

⁹⁹*Supra* note 52.

¹⁰⁰J.H. Ely. *Democracy and Distrust*. Cambridge, Harvard University Press, p. 151, 1980, cité dans *Andrews*, *supra* note 49, par. 152.

¹⁰¹Voir A.R. Chapman. « A Violations Approach for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, n° 18, p. 23, 1996; P. Alston. « No Right to Complain About Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant », dans *The Future of Human Rights Protection in a Changing World*, édité par A. Eide et J. Helgesen. Londres, Martinus Nijhoff, 1991; Craven. « Towards an Unofficial Petition Procedure », *supra* note 33; Scott Leckie. « Another Step Towards Indivisibility: Identifying Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, n° 20, p. 81, 1998; Scott et Macklem. « Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? », *supra* note 96.

¹⁰²En 1998, la Commission canadienne des droits de la personne a participé à des discussions avec les organismes de droits de la personne en Indonésie, en Inde, en Afrique du Sud et au Mexique sur l'amélioration de l'application nationale des droits de la personne, y compris les droits sociaux et économiques; Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 1998*. Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 1999.

¹⁰³*Charte sociale européenne (révisée)*, 3 mai 1996, E.T.S., n° 163 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999) dans B.H. Wester éd. *International Law and World Order: Basic Documents*. Mai dans le vol. 3, doc III.3.16d, 1997.

¹⁰⁴*Ibid.*, particulièrement la Partie II.

¹⁰⁵*Ibid.*, Partie IV, Article C portant sur *Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints*, 9 novembre 1995, E.T.S. n° 158 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1998).

¹⁰⁶*Constitution of the Republic of South Africa 1996*, loi 108 de 1996 aux articles 26(1) et 27(1).

¹⁰⁷*Ibid.*, aux articles 34 et 38; voir par exemple *Thiagraj Soobramoney c. Minister of Health CCT 32/97* (décision en novembre 1997). Pour une discussion complète de la règle d'examen judiciaire des droits sociaux et économiques en vertu de la Constitution de l'Afrique du Sud, voir Sandra Liebenberg. « Socio-Economic Rights », dans *Constitutional Law of South Africa*, édité par M. Chaskalson et al., 3rd Revision Service, Johannesburg, Juta & Co. Ltd., 1996.

¹⁰⁸*Supra*, note 106 aux paragraphes 26(2), 27(2) et à l'article 34.

¹⁰⁹*Ibid.*, au par. 8(2).

¹¹⁰*Ibid.*, à l'art. 184; *Human Rights Commission Act*, n° 54/1994 à l'art. 7, en vertu desquels la South African Human Rights Commission a créé l'« International Co-ordination Committee » pour contrôler l'application par l'Afrique du Sud de ses obligations en vertu des lois internationales et pour rester aux faits des développements qui surviennent au sein des NU, de l'Organisation de l'unité africaine et d'autres organismes nationaux des droits de la personne dans le monde entier; voir généralement S. Liebenberg. « Identifying Violations of Socio-Economic Rights: The Role of the South African Human Rights Commission », *Law, Democracy and Development*, novembre, n° 1, p. 161, 1997.

¹¹¹*Ibid.*, au par. 184(3).

¹¹² Les États-Unis ont refusé de ratifier le PIRDESC et sont l'un de seulement deux pays qui ont refusé de ratifier la CDE.

¹¹³ Sandra Liebenberg. « Socio-economic Rights », *supra* note 107, 19-28.

¹¹⁴*Conclusions, 1993, supra* note 25 au par. 114, 119-121.

¹¹⁵Voir *Resolution on Economic and Social Rights*, rés. n° 10.1 (ÉBAUCHE), Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne, assemblée annuelle de 1999, Montréal, 31 mai 1999.

¹¹⁶Pour une discussion des dispositions sur les droits sociaux et économiques de la Charte du Québec, voir P. Bosset. « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise? », *La revue du barreau canadien*, n° 75, p. 583, 1996; H. Tessier. « Lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants », *Cahiers de droit*, n° 37, p. 475, 1996;

A. Collard. « La condition sociale : est-ce vraiment un motif de discrimination? », *Revue du Barreau*, n° 47, p. 188, 1987.

¹¹⁷La « source de revenu » est un motif de distinction illicite en Alberta, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse; « l'état de prestataire d'aide sociale » est un motif de distinction illicite en Saskatchewan et (en ce qui a trait au logement) en Ontario; « l'origine sociale » est un motif de distinction illicite à Terre-Neuve et la « condition sociale » est un motif de distinction illicite au Québec. Voir généralement R.W. Zinn et P.P. Brethour. *The Law of Human Rights in Canada*. Looseleaf, Aurora (Ontario), Canada Law Book, 1997.

¹¹⁸*Observations finales, 1998, supra note 19 au par. 52.; Conclusions, 1993, supra note 25 au par. 110.*

¹¹⁹Voir généralement Provincial/Territorial Council on Social Policy Renewal. *Progress Report to Premiers - Report No 3*, août 1998; Provincial/Territorial Council on Social Policy Renewal. *New Approaches to Canada's Social Union: An Options Paper*, avril 1997; Provincial/Territorial Council on Social Policy Renewal. *Progress Report to Premiers - Report No 2*, juillet 1997; et 1996 APC Provincial-Territorial Working Group on Social Policy Reform and Renewal. *Issues Paper on Social Policy Reform and Renewal: Next Steps*, août 1996.

¹²⁰Pour une description de cette tendance, voir Organisation nationale anti-pauvreté. *Poverty and the Canadian Welfare State: A Report Card*. Ottawa, Organisation nationale anti-pauvreté, juin 1998; C. Girard et L. Lamarche. « Évolution de la sécurité sociale au Canada : La mise à l'écart progressive de l'état providence canadien », *Journal of Law & Social Policy*. n° 13, p. 95, 1998; R. Ellsworth. « Squandering Our Inheritance: Re-Forming the Canadian Welfare State in the 1990s », *Journal of Law & Social Policy*. n° 12, p. 259, 1997.

¹²¹Voir Jackman. « Les femmes et le TCSPS », *supra note 20*; Day et Brodsky. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité*, *supra note 20*; K. Scott. *Les femmes et le TCSPS : profil des femmes à l'assistance sociale en 1994*, Ottawa, Condition féminine Canada, p. 57.

¹²²Assemblée générale des Nations Unies, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Vienne, 14-25 juin 1993, Doc. Nu. A/CONF.157/23 (12 juillet 1993) aux par. 36-37.

¹²³*Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, rés. de l'AG 48.134, UN GAOR, 48^e séance, 8^e réunion plénière, Doc. Nu. A/RES/48/134 (20 décembre 1993); *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, rés. 1994/54, CDH NU, 56^e réunion, Doc. Nu. E/CN.4/RES/1994/54 (4 mars 1994) [ensuite appelé *Principes de Paris*].

¹²⁴*Ibid.*, aux par. 2 et 3(b).

¹²⁵*Supra* note 34 au par. 3.

¹²⁶Voir généralement, Scott. « Canada's International Human Rights Obligations and Disadvantaged Members of Society », *supra* note 58.

¹²⁷*Observations finales, 1998*, *supra* note 19 au par. 16.

¹²⁸*Ibid.*, au par. 22; *Observations finales, 1999*, *supra* note 13 au par. 18.

¹²⁹*Conclusions, 1993*, *supra* note 25 aux par. 107 and 116.

¹³⁰*Observations finales, 1999*, *supra* note 13 au par. 17; *Observations finales, 1998*, *supra* note 19 aux par. 31 and 32.

¹³¹*Observations finales, 1998*, *ibid.*, au par. 26.

¹³²*Observations finales, 1997*, *supra* note 17 au par. 331.

¹³³*Observations finales, 1998*, *supra* note 19 aux par. 21 et 46.

¹³⁴Sur la question du travail obligatoire, voir *Gosselin*, *supra* note 91 et *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme)*, [1996] J.T.D.P.Q. n° 42 ; sur le versement direct du loyer aux propriétaires, voir *McEwen c. Warden Building Management Ltd. et V.I.P. Property Management Ltd.* (14 novembre 1993) (T.D.P.O.) [non rapporté]; sur le critère de revenu minimum, voir *Québec (Comm. des droits de la personne) c. Whittom* (1993), C.H.R.R. D/349 et *Kearney et al. c. Bramalea Limited et al.*, [1998] 21 O.H.R.B.I.D., décision n° 98-021. Dans les affaires *Whittom* et *Kearney*, les dispositions internationales sur les droits de la personne garantissant l'accès à un logement suffisant ont été soulevées, mais n'ont pas été abordées dans les décisions des tribunaux. Voir, par exemple, le rapport d'experts présenté dans l'affaire *Kearney*, pièce 42, Scott Leckie. « Income Discrimination in Rental Housing and Canada's International Human Rights Obligations », mars 1995.

¹³⁵Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 1997*, *supra* note 3.

¹³⁶*Renvoi relatif à la Constitutional Questions Act (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525 ; *Eldridge*, *supra* note 48. L'article 36 enchâsse l'engagement explicite du gouvernement fédéral et des provinces à « promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être », à « favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances » et à « fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ». Cette disposition constitue un engagement ayant force constitutionnelle

pris par les gouvernements fédéral et des provinces à promouvoir l'égalité des chances en matière de bien-être pour les femmes et les hommes habitant dans toutes les régions du pays et à fournir des services publics de base de qualité suffisante et comparable à tous les Canadiens.

¹³⁷*Supra* note 1. Quoique la Déclaration Universelle se voulait à l'origine un énoncé de principes, bien des juristes reconnaissent aujourd'hui qu'elle a le statut de droit coutumier international. Voir par exemple J. Claydon. « International Human Rights Law and the Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Supreme Court Law Review*, vol. 4, n° 287, p. 288-89, 1982.

¹³⁸Le paragraphe 25(1) de la Déclaration Universelle prévoit que : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ». La Déclaration Universelle reconnaît aussi, au titre des droits sociaux et économiques, le droit à « la sécurité sociale » et la satisfaction des droits sociaux et économiques « indispensables à sa dignité [de la personne] et au libre développement de sa personnalité », à l'article 22; le droit au travail, au libre choix de son travail, à la protection contre le chômage et à une rémunération lui assurant « une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale », à l'article 23; et le droit à l'éducation, à l'article 26.

¹³⁹*Supra* note 9. Pour un examen des droits énoncés en vertu du PIRDESC, voir généralement L. Lamarche. *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*. Bruxelles, Bruylant, 1995; M. Craven. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

¹⁴⁰L'article 6 du PIRDESC garantit « le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté... »; l'article 9 reconnaît « le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales »; l'article 10 stipule que « une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, ..., en particulier... aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge... »; le paragraphe 11(2), dans des termes qui rappellent ceux de la Déclaration Universelle, garantit « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

¹⁴¹*Supra* note 11. Pour une discussion de la CEDF et de la question générale de la protection des droits des femmes à l'échelle internationale, voir *The United Nations and the Advancement of Women, 1945-1995*. New York, Department of Public Information, Nations Unies, 1995.

¹⁴²Le droit à l'égalité de l'éducation, garanti par l'article 10, le droit à l'égalité de l'emploi, à l'article 11, à l'égalité des soins de santé, à l'article 12, et à l'égalité d'autres aspects de la vie sociale et économique, y compris le droit aux avantages pour obligations familiales et au crédit financier, à l'article 13, comptent parmi les droits sociaux et économiques précis garantis par la CEDF. Le paragraphe 11(2) de CEDF stipule que : « Afin de prévenir la discrimination à l'égard des femmes en raison de... leur maternité et de garantir leur droit effectif au travail, les États parties s'engagent à prendre des mesures appropriées pour... encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique... ».

¹⁴³CDE, *supra* note 58. Pour une discussion de la CDE, voir généralement L.J. Leblanc. *The Convention on the Rights of the Child: United Nations Law-Making on Human Rights*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1995.

¹⁴⁴L'article 24 de la CDE reconnaît « le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation », l'article 26 de la CDE reconnaît « à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales... »; au paragraphe 27(1), les États parties « reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social ». Le paragraphe 27(3) de la CDE stipule que : « Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement »; l'article 28 énonce « le droit de l'enfant à l'éducation ». La reconnaissance du besoin de fournir un soutien suffisant aux femmes en tant que parents, dans les efforts qu'elles déploient pour combiner leurs obligations familiales et leurs responsabilités professionnelles, est reflété à l'article 18 de la CDE, qui exige des États parties d'accorder une « aide appropriée aux parents... dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant ».

¹⁴⁵Voir Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 6^e session, *Observation générale 4 Le droit à un logement suffisant (Article 11, par. 1 du Pacte)*, Genève, 13 décembre 1991, E/1992/23; Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, seizième session, 28 avril au 16 mai 1997, *Observation générale 7 Le droit à un logement suffisant (article 11 1 du Pacte) : expulsions forcées*, Genève, 20 mai 1997, E/C.12/1997/4.

¹⁴⁶Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vingtième sess., 26 avril au 14 mai 1999, *Observation générale 12 Le droit à une nourriture suffisante (article 11)*, Genève, 12 mai 1999, E/C.12/1999/5.

¹⁴⁷Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, onzième sess., 38^e ass., 25 novembre 1994, *Observation générale 5 Personnes souffrant d'un handicap*, Genève, 25 novembre 1994, E/C.12/1994/13.

¹⁴⁸Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux

et culturels, treizième sess., 39^e ass., 20 novembre au 8 décembre 1995, *Observation générale 6 Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées*, Genève, 24 novembre 1995, E/1996/22 tel que rapportée dans (1996) 3:2 *I.H.R.R.*, 253.

¹⁴⁹Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, cinquième session, 1990, *Observation générale 3 La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1)*, E/1991/23; *Observation générale 9*, supra note 37 et *Observation générale 10*, supra note 37.

¹⁵⁰*Observation générale 3*, *ibid.*, au par. 8; *Observation générale 4*, supra note 38 aux par. 10, 11 et 13-15; *Observation générale 7*, supra note 38 aux par. 9, 10 et 14-17.

¹⁵¹*Observations finales, 1998*, supra note 19 au par. 26.

¹⁵²Sandra Liebenberg. « Socio-economic Rights », supra note 107, par. 29.

¹⁵³Le paragraphe 2(2) du PIRDESC garantit que les droits énoncés dans le Pacte 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 situation ». En vertu de l'article 3 du PIRDESC, les États parties « s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ». L'article 3 de la CEDF garantit l'égalité des sexes dans « l'exercice et la jouissance des droits de l'homme ». Le paragraphe 5(e) de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, 660 R.T.N.U. 195, R.T. Can. 1970 n° 28 (entrée en vigueur le 4 janvier 1969, ratifiée par le Canada le 13 novembre 1970) interdit la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits sociaux et économiques.

¹⁵⁴L'article 3 de la LCDP actuelle inclut « la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou l'incapacité » à titre de motifs de distinction illicites. Le paragraphe 3.1 stipule que les actes discriminatoires incluent « les actes fondés sur un ou plusieurs motifs de distinction illicites ou l'effet combiné de plusieurs motifs ».

¹⁵⁵Par exemple, dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Druken* (1988), 9 C.H.R.R. D/5359 (F.C.A.), la disposition concernant la prestation d'une assurance-chômage fédérale a été considérée comme un « service offert au public » au sens de la LCDP, à l'instar de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans l'affaire *Bailey c. Ministère du Revenu national* (1980), 1 C.H.R.R. D/193 (Trib. can. des droits de la personne). Toutefois, dans une récente décision à la majorité de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (procureur général) c. McKenna*, [1997] 1 C.F. 401, 448-449, le juge Robertson a déclaré, *in obiter*, que la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Druken* n'appuyait pas la proposition que le refus de la citoyenneté en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* fédérale constituait le refus d'un « service offert au public ».

¹⁵⁶Voir par exemple *Chambers c. Gouvernement de la Saskatchewan* (1988), 9 C.H.R.R.

D/5181, 5187 (Sask.C.A.), lorsque le juge Vancise a renversé la décision de la cour de première instance à l'effet que les paiements d'aide ne constituaient pas des services habituellement offerts au public et a déclaré qu'en général, les services dispensés par la Couronne sont offerts à tous les particuliers. La plupart des services fournis par la Couronne peuvent être qualifiés d'avantages offerts publiquement. Le versement d'une aide financière aux personnes dans le besoin n'en est qu'un exemple. [adapté]

¹⁵⁷Dans l'affaire *Floyd c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)* (1993), 20 C.H.R.R. D/381 (Trib. can. des droits de la personne), par exemple, les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui limitaient l'admissibilité des femmes enceintes aux prestations ont été jugées comme constituant une pratique discriminatoire fondée sur le sexe au sens de l'article 5 de la LCDP. Dans l'affaire *Moore c. Canada (Conseil du Trésor)* (1996), 25 C.H.R.R. D/351 (Trib. can. des droits de la personne), le refus des avantages médicaux offerts par un employeur fédéral a été considéré comme une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

¹⁵⁸Dans l'affaire *LeDeuff c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)* (1987), 9 C.H.R.R. D/4479 (Trib. can. des droits de la personne), il a été affirmé que chaque fois que le gouvernement du Canada applique une loi de portée générale, il se trouve à fournir un service au public au sens de la LCDP.

¹⁵⁹Voir par exemple *Schaap c. Canada (Forces armées canadiennes)* (1988), 12 C.H.R.R. D/4451 (F.C.A.).

¹⁶⁰Voir par exemple *Grover c. Canada (Conseil national de recherches)* (1992), 18 C.H.R.R. D/1 (Trib. can. des droits de la personne).

¹⁶¹Par exemple, dans l'affaire *MacGillivray c. Hume's Transportation Ltd.* (1982), 3 C.H.R.R. D/732 (Trib. can. des droits de la personne), une entreprise de camionnage assujettie à la réglementation fédérale avait négligé de verser des cotisations au régime d'assurance médicale provinciale pour une employée alors que telles cotisations étaient versées pour les employés de sexe masculin. Cet acte a été considéré comme une discrimination fondée sur le sexe au sens de l'article 7 de la LCDP.

¹⁶²C'est en fait ce qui s'est produit dans l'affaire *Gosselin*, *supra* note 91, lorsque la réclamation de Louise Gosselin concernant l'insuffisance des prestations d'assistance sociale versées aux personnes célibataires, aptes au travail et âgées de moins de 30 ans, fondée sur les garanties anti-discriminatoires et les dispositions sur les droits sociaux et économiques de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, a été rejetée par le tribunal de première instance qui a affirmé que les droits sociaux et économiques ne sont des « objectifs des politiques », et non des droits pouvant être affirmés.

¹⁶³*Eldridge*, *supra* note 48, 675.

¹⁶⁴Voir généralement M. Jackman. « Constitutional Contact With the Disparities in the World: Poverty as a Prohibited Ground of Discrimination Under the *Canadian Charter* and

Human Rights Law », *Review of Constitutional Studies*, n° 2, p. 76, 1994; S. Turkington. « A Proposal to Amend the Ontario Human Rights Code: Recognizing Povertyism », *Journal of Law & Social Policy*. n° 9, p. 134, 1993.

¹⁶⁵*Supra* note 98.

¹⁶⁶*Conclusions, 1993, supra* note 25 aux par. 107 et 116; *Observations finales, 1998, supra* note 19 au par. 51.

¹⁶⁷L'article 67 de la LCDP stipule ce qui suit : « La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi. »

¹⁶⁸*Observations finales, 1998, supra* note 19, par. 17.

¹⁶⁹*Observations finales, 1999, supra* note 13, par. 8.

¹⁷⁰Voir par exemple Native Women's Association of Canada, *Hear Their Stories* (Ottawa, Native Women's Association of Canada, 1997); M. Dion Stout et G.D. Kipling, *Les femmes autochtones au Canada : orientations de la recherche stratégique en vue de l'élaboration de politiques* (Ottawa, Condition féminine Canada, 1998), p. 3-8; pour des sources de statistiques sur les femmes autochtones cataloguées par Condition féminine Canada, voir *À la recherche de données sur les femmes : les principales sources à Statistique Canada* (Ottawa, Condition féminine Canada, 1998), p. 86-87.

¹⁷¹La question du critère du revenu en tant que discrimination fondée sur le sexe et l'état matrimonial à l'égard des mères seules a été abordée dans le contexte du logement locatif au Québec et en Ontario; voir *Québec (Comm. des droits de la personne) c. Whittom, supra* note 134, et *Kearney et al. c. Bramalea Limited et al., supra* note 134.

¹⁷²Les cours et les tribunaux peuvent, bien entendu, accorder plus de poids aux dimensions sociales et économiques plus générales lorsqu'ils évaluent si une pratique ou une politique peut être justifiée et qu'ils étudient les réparations. Cependant, le recoupement du critère du crédit et des tendances systémiques plus générales associées à la pauvreté et à l'exclusion a généralement incité les tribunaux à juger que les protections en matière d'égalité ne s'appliquent pas, au lieu de les appliquer plus rigoureusement compte tenu de leurs conséquences graves. Voir par exemple, *Clark c. Peterborough Utilities Commission, supra* note 89.

¹⁷³432 U.S. 63 (1977).

¹⁷⁴*Central Okanagan School District No 23 c. Renauld*, [1992] 2 R.C.S. 970, 984-5; voir aussi *Howard c. University of British Columbia* (1993), 18 C.H.R.R. D/353 (B.C. Council of Human Rights).

¹⁷⁵Dans l'affaire *Saskatchewan Human Rights Commission c. Ripplinger* (1993), 20 C.H.R.R. D/427 (Sask. Board of Inquiry). Affd (1996), 24 C.H.R.R. D/435, le comité d'enquête a jugé que l'adaptation d'une galerie d'art pour la rendre accessible en fauteuil roulant, coûtant 30

000 dollars, ne constituait pas une contrainte excessive. Le revenu annuel net de la galerie s'élevait à entre 600 000 et 700 000 dollars. Dans l'affaire *Quesnel c. London Educational Health Centre* (1995) 28 C.H.R.R. D/474 (Comité d'enquête de l'Ont.), le Comité a jugé qu'un chiropracteur dont le revenu s'élevait à entre 61 438 et 73 640 dollars avait le devoir de prendre des mesures pour rendre ses bureaux accessibles en fauteuil roulant, au coût de 19 657 dollars. Cependant, pour plus d'information sur les préoccupations concernant la règle de la contrainte excessive, voir S. Day et G. Brodsky. « The Duty to Accommodate: Who Will Benefit? », *La revue du barreau canadien*, n° 75, p. 433, 1996.

¹⁷⁶Au sujet des devoirs du gouvernement en tant qu'employeur, voir *Renvoi Ontario (Ministère des Services gouvernementaux) et SEEFPO (Kimmel/Leaf)* (1991), 21 L.A.C 129, affaire dans laquelle un comité de règlement des griefs a jugé que le ministère du Travail de l'Ontario était tenu d'accommoder les besoins des minorités religieuses en leur offrant des congés payés aux dates des fêtes religieuses, mesure dont la valeur annuelle est estimée à 2,5 millions de dollars.

¹⁷⁷*Singh c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177, 218-219; *Schachter. c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 R.C.S. 679, 709.

¹⁷⁸*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹⁷⁹*McKinney c. University of Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, 303.

¹⁸⁰*Eldridge*, *supra* note 48, 624.

¹⁸¹*Supra* note 136.

¹⁸²*Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, par. 8 reproduit dans « The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, n° 20, p. 691, 1998. Les directives de Maastricht ont été élaborées par un groupe de plus de 30 experts qui se sont réunis à Maastricht du 22 au 26 janvier 1997 sur invitation de la Commission internationale de juristes et d'autres organisations afin de développer les principes de Limburg portant sur la nature et l'ampleur de la violation des droits économiques, sociaux et culturels et sur les réponses et recours appropriés. Voir C. Dankwa, C. Flinterman et S. Leckie. « Commentary on the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, n° 20, p. 704, 1998.

¹⁸³*Observation générale 3*, *supra* note 149 aux par. 2 et 9.

¹⁸⁴*Observation générale 12*, *supra* note 146 aux par. 21 et 22; *Observation générale 4*, *supra* note 145 au par. 12.

¹⁸⁵Voir R. E. Robertson. « Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the

‘Maximum Available Resources’ to Realizing Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, n° 16, p. 693, 698, 1994; Alston et Quinn. « The Nature and Scope of States Parties’ Obligations », *supra* note 32, 177-181.

¹⁸⁶*Soobramoney c. Minister of Health, KwaZulu-Natal* (1997) (12) BCLR 1696 (CC), par. 43.

¹⁸⁷*Ibid.*, par. 31.

¹⁸⁸*Observation générale 3*, *supra* note 149 au par. 10.

¹⁸⁹*Ibid.*, par. 9. Pour une discussion de cette question dans le contexte de l’abrogation du PAPC, voir C. Scott. « Covenant Constitutionalism and the Canada Assistance Plan », *Constitutional Forum*, n° 6, p. 79, 82, 1995; voir aussi Scott et Macklem. « Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees », *supra* note 96, 81.

¹⁹⁰*Observations finales, 1998*, *supra* note 19 au par. 12.

¹⁹¹*Vienna Convention on Law of Treaties*, 23 mai 1969; 115 R.T.N.U. 331; 8 I.L.M. 679 (entrée en vigueur le 27 janvier 1980), art. 27.

¹⁹²*Conclusions, 1993*, *supra* note 25, par. 20; *Observations finales, 1998*, *supra* note 19, par. 17, 34, 40, 41, 44, 45, 46, 52, 54.

¹⁹³*Baker*, *supra* note 58.

¹⁹⁴*Ibid.*, aux par. 79-80, per Iacobucci, J.

¹⁹⁵*Eldridge*, *supra* note 48.

¹⁹⁶Ceci inclurait les observations finales des organismes responsables du contrôle de l’application des traités.

¹⁹⁷*Principes de Paris*, *supra* note 123 au par. 3(b); *Observation générale 10*, *supra* note 34, par. 3(b).

¹⁹⁸*Principes de Paris*, *ibid.*, au par. 3 (b)(c); *Observation générale 10*, *ibid.*, au par. 3(b).

¹⁹⁹*Principes de Paris*, *ibid.*, au par. 3(d).

²⁰⁰*Liste des points*, *supra* note 26 aux par. 12 - 14.

²⁰¹Le sous-comité des droits sociaux est inspiré, en partie, des dispositions de la Charte sociale révisée, les auteurs du présent document ayant participé à la rédaction de cette Charte. La Charte sociale révisée a été avalisée par une coalition nationale de groupes qui ont lutté contre la pauvreté et pour affirmer l’égalité lors des négociations constitutionnelles qui ont mené au référendum sur l’Accord de Charlottetown en 1992. La Charte sociale révisée est discutée et reproduite dans Bakan et Schneiderman, *Social Justice and the Constitution*, *supra* note 95, annexe I, p. 155.

²⁰²La question générale de l'accès direct au tribunal est à l'étude par le Comité de révision de la LCDP. Comme on l'a mentionné ci-dessus, la procédure d'enquête et d'adjudication retenue dans les cas de plaintes de discrimination sera appliquée de la même manière aux plaintes concernant le refus discriminatoire des droits sociaux et économiques.

²⁰³Comme le sous-comité des droits sociaux, le groupe des droits sociaux est inspiré, en partie, des dispositions de la Charte sociale révisée, voir la discussion, *supra*, note 196.

²⁰⁴Voir généralement M. Jackman. « Rights and Participation: The Use of the Charter to Supervise the Regulatory Process », *Canadian Journal of Administrative Law & Practice*, n° 4, p. 23, 1990; Scott et Macklem. « Constitutional Ropes of Sand », *supra* note 96.

²⁰⁵Voir C. Scott et J. Nedelsky. « Constitutional Dialogue », *Social Justice and the Constitution*, *supra* note 95, 59, 1993; J. Nedelsky. « Reconceiving Rights as Relationships », *Review of Constitutional Studies*, n° 1, p. 1, 1993.

²⁰⁶Vriend, *supra* note 52, 578.

²⁰⁷Ken Gray et Hattie Klotz. « Homeless pregnant woman died of exposure », *The Ottawa Citizen*, 1^{er} mars 1999.

²⁰⁸*Supra* notes 129, 133.

²⁰⁹*Observations finales, 1999*, *supra* note 13 au par. 12.

²¹⁰*Supra* note 134.

²¹¹Margaret Philp. « Ruling Bars Bias Against Low-income Tenants: Landlords Can't Set Arbitrary Ratios on Rent », *The Globe and Mail*, 23 décembre 1998.

²¹²Shelagh Day. *Making the Indivisibility of Women's Human Rights Real* (Commission de la condition de la femme, 42^e session, 2 au 13 mars 1998).

²¹³Martin Scheinin. « Women's Enjoyment of their Economic and Social Rights: Conceptual Framework for the Discussion », Nations Unies, Division de la promotion de la femme, réunion du groupe d'experts sur la promotion de la jouissance par les femmes des droits économiques et sociaux (Turku/Abo, Finlande, 1^{er} au 4 décembre 1997) EGM/WESR/1997/BP.1.

²¹⁴*Airey c. Ireland*, Cour européenne des droits de l'homme, jugement du 9 octobre 1979, série A, vol. 32.

²¹⁵*Supra* note 86.

²¹⁶Communications 182/1984 (*Zwaan-de Vries*) et 72/1984 (*Broeks*), Décisions choisies du Comité des droits de l'homme en vertu du Protocole facultatif, vol. 2(1990), 209 et 196, respectivement.

²¹⁷*Supra* note 206, 8.

²¹⁸*Document de consultation du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne* (Ottawa, Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, juillet 1999), en direct à l'adresse www.chrareview.org

²¹⁹Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* : Mandat, en direct à l'adresse www.chrareview.org

²²⁰*Supra* notes 27, 28.

²²¹*Réponses aux questions supplémentaires, supra* note 27.