

## CHAPITRE 4

### **La Loi d'exécution du budget, les obligations du Canada en vertu des traités et**

### **les droits à l'égalité garantis par la *Charte***

#### **Introduction**

Parce qu'est toujours présent le risque d'une restriction de la signification des garanties d'égalité, il est important d'examiner pleinement les dimensions d'une approche interprétative des droits à l'égalité qui donne plein effet aux engagements pris par le Canada lors de la signature des traités, approche qui répond aux préoccupations des femmes en matière d'inégalité matérielle, qui est fondée sur la façon culturelle de comprendre l'égalité et qui incorpore le contenu des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne. Il est également important de comparer la *LEB*<sup>1</sup> à cette interprétation de l'égalité. Nous arrivons ainsi à la conclusion que la *LEB* n'est conforme, ni aux obligations assumées par le Canada en vertu des traités, ni à la *Charte*<sup>2</sup>.

Comme nous l'avons déjà observé, on puise dans une réserve d'arguments rhétoriques pour réduire les droits à des dimensions plus limitées que les engagements qui leur servent de fondement. Toutefois, nous croyons que les garanties d'égalité de la *Charte* exigent qu'on en fasse une interprétation qui traduit parfaitement la richesse de leur contexte historique et philosophique à l'intérieur du Canada, ainsi qu'au sein du mouvement international en faveur des droits de la personne. Nous croyons que la *LEB* est une violation de la *Charte*, mais cette affirmation ne se fonde pas simplement sur une conviction naïve que la *Charte* apporte la réponse à tous les problèmes des femmes en matière d'inégalité. Nous ne croyons pas non plus qu'une décision rendue par les tribunaux en faveur de la *LEB* empêcherait les Canadiennes et les Canadiens de dénoncer cette loi parce qu'elle viole le droit de la femme à l'égalité, accepté par la société<sup>3</sup>. Toutefois, nous croyons qu'on devrait mettre de l'avant la jurisprudence portant sur l'égalité de façon à tenir compte des préoccupations des femmes. Les décisions qui sont des interprétations de la *Charte* font autorité du point de vue juridique, politique et culturel.

#### **La portée des engagements pris en vertu des traités**

On peut voir de deux façons les engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne : 1) les traités constituent un niveau séparé d'obligations en matière de droits de la personne qui lient le Canada et les lois nationales sont considérées comme un moyen important de remplir ces obligations; et 2) les traités aident à interpréter la *Charte*.

Quel est le contenu des traités qui se rapporte expressément au problème de l'inégalité matérielle des femmes? On ne peut comprendre la pleine signification de l'égalité sociale et économique des femmes, affirmée par les instruments internationaux, qu'en étudiant de façon parallèle le *PIRDESC*<sup>4</sup> et la *CEDEF*<sup>5</sup>, tout en tenant compte de la déclaration la plus récente reconnue au niveau international au sujet de la promotion de l'égalité de la femme, le *Programme d'action*<sup>6</sup>.

La *CEDEF* doit garantir au moins les droits énoncés dans le *PIRDESC*. On ne peut l'interpréter comme si elle offrait moins aux femmes, parce que cela serait en contradiction de la garantie d'égalité contenue à la fois dans le *PIRDCP*<sup>7</sup> et le *PIRDESC*.

Cela signifie qu'il ne convient pas de lire la *CEDEF* dans l'optique du traitement identique, ou de l'égalité formelle, en ce qui concerne l'égalité économique. Une lecture se fondant sur l'égalité formelle permettrait aux gouvernements de conclure qu'il est possible de respecter les conditions de la *CEDEF* en matière d'égalité économique en adoptant des lois qui interdisent de traiter différemment les femmes dans les lieux de travail. On pourrait affirmer que ces lois seraient conformes au critère de l'égalité formelle en ce qu'elles exigeraient la neutralité de la loi vis-à-vis des questions économiques.

En adoptant une approche fondée sur l'égalité formelle, les gouvernements pourraient éviter complètement de s'occuper de la pauvreté des femmes, puisqu'une égalité formelle a tendance à rendre invisibles les préjudices économiques s'appliquant aux groupes. Mais s'ils le faisaient, les gouvernements pourraient affirmer que les exigences d'une égalité formelle sont respectées en garantissant que les femmes et les hommes connaissent la même fréquence et le même degré de pauvreté. On pourrait obtenir l'égalité, non en soulageant la pauvreté des femmes, mais en rendant les hommes tout aussi pauvres<sup>8</sup>.

Cette idée vide de l'égalité se limitant à une uniformité superficielle signifie que l'égalité n'a pas de limite inférieure. On peut y satisfaire si les femmes et les hommes sont tout autant démunis. Elle signifie aussi que l'égalité ne fait aucune distinction entre le bas et le haut et peut être établie par le haut ou par le bas.

Toutefois, le *PIRDESC* ne permet pas d'interpréter la *CEDEF* de cette façon superficielle parce que ce genre d'interprétation aurait pour effet de réduire la signification essentielle des droits économiques et sociaux des femmes garantis par le *PIRDESC*. Ce pacte garantit aux femmes le droit à un niveau de vie suffisant et à une amélioration continue de leurs conditions de vie. Il garantit à tous le droit au travail, à la santé et à l'instruction. Il ne garantit pas aux femmes le droit au même taux de pauvreté que les hommes, mais plutôt le droit à des conditions sociales et économiques conformes au maximum des ressources dont dispose l'État. Le *PIRDESC* exclut l'égalisation par le bas, c'est-à-dire la création d'une « égalité » en appauvrissant un plus grand nombre d'hommes, parce qu'il reconnaît à tous une amélioration continue des conditions de vie. Comme le comité du *PIRDESC* le déclare dans son commentaire général n° 3, à cause de l'obligation générale inscrite au *PIRDESC* de prendre des mesures « dans le but d'arriver progressivement à la pleine mesure de ce droit », il existe une très forte présomption contre « toute mesure délibérément rétrograde »<sup>9</sup>. L'égalisation par le bas serait délibérément rétrograde.

Bien que le *PIRDESC* indique clairement que l'égalité a un plancher, la *CEDEF* va plus loin. Au cas où le *PIRDESC* serait interprété comme s'il n'obligeait les gouvernements qu'à assurer aux femmes un minimum de bien-être économique, la *CEDEF* montre que l'engagement d'assurer l'égalité des femmes a une signification plus profonde. Voir à ce que les femmes les plus pauvres parviennent à vivre au dessus du seuil de pauvreté et à ce que toutes les femmes jouissent d'un niveau de vie adéquat ne suffit pas pour satisfaire les exigences en matière d'égalité, même si, en comparant la pauvreté dans laquelle vivent les femmes du monde et la pauvreté des femmes du Canada, il s'agissait d'un énorme pas en avant.

Toutefois, cela serait insuffisant pour respecter les engagements pris dans la *CEDEF*, parce que l'égalité des femmes ne se limite pas à l'élimination de leur pauvreté matérielle, mais cherche en même temps à éliminer la disparité économique entre les femmes et les hommes en tant que groupes. Cette inégalité économique, ainsi que la dépendance économique des femmes vis-à-vis des hommes, est un aspect clef de la subordination des femmes, et la *CEDEF* se rapporte à la subordination des femmes en tant que groupe<sup>10</sup>. Ainsi, l'égalité des femmes exige non seulement l'élimination de la pauvreté, mais également une distribution équitable de la richesse, des revenus et des ressources entre les femmes et les hommes en tant que groupes.

Le *PIRDESC* et la *CEDEF* ont tous les deux quelque chose à dire au sujet des obligations des États. Selon le *PIRDESC*, les gouvernements ont l'obligation d'utiliser leurs ressources de façon à satisfaire les besoins sociaux et économiques de leurs populations. Malgré la lutte actuelle qui fait rage autour de la façon d'obliger les gouvernements à rendre compte efficacement du respect de ces droits, les obligations des gouvernements ont quand même été reconnues à maintes reprises. Lucie Lamarche dit que [TRADUCTION] « les droits économiques ont été établis et conçus par opposition à l'État, non pas à cause de sa capacité de les violer, mais plutôt de sa capacité de protéger les dimensions économiques et sociales de la dignité humaine »<sup>11</sup>.

Bien que le *PIRDESC* renforce la responsabilité des gouvernements de corriger l'inégalité économique et sociale des femmes, l'engagement pris en vertu de la *CEDEF* est différent de l'engagement d'assurer la « réalisation progressive » des droits sociaux et économiques prévu dans le *PIRDESC*. L'engagement pris dans la *CEDEF* se rapporte à la mise en oeuvre immédiate de « toutes les mesures appropriées permettant d'assurer le plein développement et la promotion des femmes ». En pratique, l'égalité est un droit qui peut être immédiatement reconnu dans les lois et établi progressivement par le biais de programmes et d'autres moyens. L'égalité de fait des femmes ne se produira pas du jour au lendemain, mais cela ne signifie pas que les mesures nécessaires pour la mettre de l'avant et l'appuyer peuvent attendre ou que les gouvernements peuvent traiter les mesures servant à favoriser l'égalité de la femme comme des mesures qui ne seront mises en oeuvre qu'au moment où seront disponibles de vastes ressources.

Ainsi, un engagement de « réaliser progressivement » l'égalité des noirs serait rapidement démasqué comme n'étant qu'une autre façade du racisme, s'il accordait la possibilité d'attendre. Il n'y a pas d'engagement crédible envers l'égalité s'il est acceptable d'en retarder la réalisation jusqu'à un moment ou l'autre dans l'avenir, à moins que toutes les mesures possibles soient prises dès maintenant et de façon continue. Pour cette raison, l'engagement pris dans la *CEDEF* est celui de prendre « sans délai » toutes les mesures permettant d'assurer la promotion des femmes. Parce que les dimensions sociales et économiques de l'inégalité des femmes sont inséparables des dimensions civiles et politiques, la seule façon de comprendre la *CEDEF* est de la considérer comme un engagement à prendre immédiatement toutes les mesures pertinentes pour éliminer toutes les manifestations de l'inégalité des femmes, y compris leur exclusion économique et leur subordination. La *CEDEF* ne permet pas de considérer la « réalisation progressive » comme une invitation à chercher à gagner du temps lorsqu'il s'agit des droits sociaux et économiques des femmes.

Ni le *PIRDESC* ni la *CEDEF* ne permettent aux États parties de faire appel aux arguments fondés sur l'effet de la mondialisation, ainsi que sur les exigences du marché ou celles des organismes internationaux pour justifier des politiques économiques qui ne sont pas conformes aux normes établies par le droit international en matière de droits de la personne<sup>12</sup>. Les droits de la personne ne sont pas élastiques, convenant à certaines périodes mais pas à d'autres, et nul aspect de l'activité humaine n'est exempt de leur application. Philip Alston, président du Comité du *PIRDESC*, observe que permettre aux justifications économiques de se substituer aux droits sociaux et économiques constitue tout simplement un refus de reconnaître ces derniers comme des droits fondamentaux<sup>13</sup>. Le *Programme d'action* apporte une reconnaissance du fait que les politiques macro-économiques actuelles, comme la mondialisation et les programmes d'ajustement de la structure économique, intensifient l'exclusion économique et la subordination des femmes et sont elles-mêmes des obstacles à l'avancement des femmes<sup>14</sup>.

Pris ensemble, le *PIRDESC* et la *CEDEF*, renforcés par le *Programme d'action*, se résument aux propositions d'importance capitale suivantes :

- \*l'égalité a un plancher, c'est-à-dire qu'on ne l'obtient pas simplement lorsque l'incidence de la pauvreté chez les femmes est la même que l'incidence de la pauvreté chez les hommes. La signification de l'égalité comprend plutôt les droits sociaux et économiques prévus par le *PIRDESC*, y compris un niveau de vie suffisant;
- \*l'égalité exige l'élimination des disparités économiques entre les femmes et les hommes en tant que groupes;
- \*les gouvernements ont une obligation positive de créer des conditions d'égalité sociale et économique pour les femmes;

\*ces obligations ne permettent aux gouvernements, ni d'attendre avant de prendre les mesures appropriées pour les respecter, ni de reculer;

\*les politiques économiques enfreignent le droit des femmes à l'égalité si elles permettent ou favorisent la pauvreté chez les femmes, ou si elles maintiennent au lieu de le modifier le statu quo de l'inégalité économique des femmes.

## **Le respect par le Canada de ses engagements internationaux**

La *LEB* est-elle conforme aux obligations internationales que le Canada a accepté de respecter? Il est important d'observer, lorsqu'on examine si oui ou non la *LEB* est conforme à ces engagements, que le Canada a cité le Régime d'assistance publique du Canada, maintenant révoqué, ainsi que les articles 7 et 15 de la *Charte* et l'art. 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, partie III, afin de montrer dans ses rapports officiels qu'il respecte le *PIRDESC*, en particulier l'art. 11 concernant le droit à un niveau de vie suffisant. Les déclarations du Canada constituent la reconnaissance officielle des obligations sociales positives particulières qui l'engagent à offrir des programmes et services sociaux susceptibles de satisfaire le droit à un niveau de vie suffisant.

Le *Rapport du Canada de 1982* cite le Régime d'assistance publique du Canada et le présente comme un moyen de mettre en oeuvre le droit à un niveau de vie suffisant. Le Rapport précise :

Le Régime d'assistance publique du Canada accorde l'autorité légale au gouvernement du Canada pour assumer, conjointement avec les provinces, le coût de l'assistance sociale et des services de bien-être aux personnes dans le besoin ou susceptibles de le devenir...<sup>15</sup>

Le Rapport continue en énonçant :

La Partie I du Régime d'assistance publique du Canada prévoit le partage avec les provinces et les territoires des coûts des prestations générales d'assistance sociale versées aux personnes nécessiteuses au titre de la nourriture, du logement, du vêtement, du combustible, des services d'utilité publique, des effets ménagers et des besoins personnels, de même qu'au titre des services prescrits de bien-être...<sup>16</sup>

En 1992, le deuxième Rapport du Canada sur la mise en oeuvre des dispositions des articles 10 à 15 contient l'énoncé suivant :

Au Canada, les provinces ont créé des programmes qui prévoient le versement de prestations sociales aux personnes nécessiteuses. Le gouvernement fédéral aide au financement de ces programmes par le truchement du Régime d'assistance publique du Canada. Pour avoir droit à cette aide, les provinces doivent satisfaire à certaines normes...<sup>17</sup>

Dans ce même rapport de 1982 faisant état des progrès de la mise en oeuvre des exigences du *PIRDESC*, le Canada mentionne l'article 36 comme étant un moyen de mettre en oeuvre les articles 10 à 12 du Pacte<sup>18</sup>. Dans son rapport de 1987, le Canada citait le paragraphe 36(1) du Pacte comme étant le modèle de mise en oeuvre des autres engagements pris en signant le *PIRDESC*<sup>19</sup>. Dans une présentation orale faite devant le comité en 1992, la délégation du Canada a décrit dans les termes suivants les obligations du Canada se rapportant au paragraphe 36(1) du Pacte :

La *Loi constitutionnelle de 1982* engage les gouvernements fédéral et provinciaux à... fournir à tous les Canadiens à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels<sup>20</sup>.

De plus, le Rapport de 1992 du Canada appuie sur l'art. 15 de la *Charte*, précisant qu'il s'agit d'une « disposition très pertinente » pour assurer le respect par le Canada des articles 10 à 15 du *PIRDESC*<sup>21</sup>. Le Rapport énonce :

Cet article (15) s'applique à toutes les actions des pouvoirs publics. Il a pour effet de faire en sorte que les droits des articles 10 à 15 *du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* soient garantis sans discrimination au Canada, ainsi que l'exige le paragraphe 2(2) du Pacte<sup>22</sup>.

En 1993, le Comité du *PIRDESC* a étudié le Rapport du Canada sur les articles 10 à 15 et entendu les représentations d'une coalition d'organismes non gouvernementaux, y compris le Comité de la Charte et des questions de pauvreté (CCQP) et l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP). Le Comité a exprimé un certain nombre de graves préoccupations au sujet du défaut du Canada, au cours de la décennie qui précédait, de faire des progrès mesurables en matière d'élimination de la pauvreté ou d'adoucissement de sa gravité chez un certain nombre de groupes particulièrement vulnérables. Le Comité s'est dit notamment inquiet du fait que plus de la moitié des mères seules du Canada vivaient dans la pauvreté, qu'il n'existait aucune ligne de conduite garantissant que les revenus distribués par les programmes d'aide sociale atteignent au moins le seuil de pauvreté, et même le dépassent, et que la faim se fasse sentir au Canada, avec un recours important aux banques d'alimentation<sup>23</sup>.

Le Comité n'a pas manqué de constater la contradiction venant des taux élevés de pauvreté chez les femmes et les autres groupes vulnérables dans un pays aussi riche que le Canada. Le Comité a dit dans ses conclusions :

Compte tenu de l'obligation qu'ont les États parties en vertu de l'article 2 du Pacte de consacrer le maximum des ressources disponibles à la mise en oeuvre progressive des droits énoncés dans le Pacte et considérant la situation enviable du Canada pour ce qui est des ressources, le Comité se déclare alarmé par la persistance de la pauvreté dans le pays<sup>24</sup>.

Le Comité a également noté avec préoccupation que, selon certaines décisions judiciaires et dans le cadre des débats concernant la Constitution, les droits sociaux et économiques sont considérés comme de simples « objectifs de principe » des gouvernements, plutôt que comme des droits

fondamentaux de la personne<sup>25</sup>. Compte tenu du rôle important joué par les tribunaux en ce qui concerne l'imposition du respect des droits sociaux et économiques, le Comité a recommandé qu'il soit donné aux membres de la magistrature canadienne une formation sur les obligations incombant au Canada en vertu du Pacte et leur effet sur l'interprétation et l'application de la législation canadienne<sup>26</sup>.

Étant donné que le Comité se préoccupait déjà du respect par le Canada du *PIRDESC* avant même l'introduction de la *LEB*, en mai 1995 la même coalition d'ONG, comprenant alors le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, a demandé et obtenu la permission de faire des démarches auprès du Comité du *PIRDESC* au sujet de l'incidence de la *LEB* sur les pauvres du Canada. La coalition a demandé que le Canada soit obligé de rendre compte de façon toute particulière des mesures qu'il a prises et d'expliquer comment la *LEB* est conforme aux conditions du *PIRDESC*.

En novembre 1996, une fois la *LEB* entrée en vigueur, la coalition, accompagnée de l'Association canadienne des banques alimentaires, a fait une autre présentation devant le Comité du *PIRDESC*<sup>27</sup>. Dans cette présentation plus récente, le groupe déclarait :

[TRADUCTION] [La *LEB*] représente, de l'avis de notre organisme et de nombreux autres spécialistes canadiens, la mesure rétrograde la plus grave jamais prise par le Canada en ce qui concerne la protection juridique du droit à un niveau de vie suffisant. Le 1<sup>er</sup> avril 1996, le Canada a cessé d'être un pays dans lequel le droit des personnes nécessiteuses à une assistance financière suffisante était une exigence légale dont les personnes affectées pouvaient obtenir le respect en s'adressant aux tribunaux, pour devenir un pays dans lequel il n'existe pas de loi fédérale reconnaissant ce droit ou prévoyant des moyens de le faire respecter<sup>28</sup>.

Le Comité du *PIRDESC* a tenu compte des représentations faites par les organismes communautaires et a demandé au Canada de rendre des comptes, d'abord le 4 mai 1995<sup>29</sup>, puis en décembre 1996<sup>30</sup>. Les communications du Comité avec le Canada sont des initiatives sans précédent de la part d'un comité qui se limite habituellement à présenter des observations après avoir reçu un rapport régulier d'un État partie<sup>31</sup>. Le Canada a maintenant répondu et défend le nouveau régime de TCSPS en se fondant sur les motifs auxquels on pouvait s'attendre, soit la souplesse que ce régime accorde aux provinces, leur permettant ainsi d'affecter les ressources là où elles paraissent les plus nécessaires, et la nécessité de ce régime pour des raisons budgétaires<sup>32</sup>. Le Comité doit étudier ce rapport en 1998.

Les conclusions du Comité du *PIRDESC* seront importantes. Toutefois, il est également important pour les femmes du Canada de tirer leurs propres conclusions quant à savoir si la *LEB* et le nouveau régime de TCSPS respectent l'ensemble des engagements internationaux pris par le Canada en ce qui concerne l'égalité des femmes. Nous sommes convaincus que ce n'est pas le cas, pour les raisons suivantes :

\*Le RAPC est disparu. Cela signifie que les femmes n'ont plus un droit juridiquement reconnu à l'aide sociale. Il n'y a pas de cadre législatif pancanadien

de l'aide sociale et des services sociaux.

\*Les fonds du gouvernement fédéral ont été réduits et le TCSPS n'exige pas que les gouvernements provinciaux et territoriaux consacrent l'argent qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral aux programmes et services sociaux. Cela signifie que l'existence et la viabilité des programmes et services sociaux sont menacées.

\*Le gouvernement fédéral s'est départi de son rôle en ce qui concerne l'établissement de normes. Cela signifie qu'il n'existe pas de mécanisme qui garantit aux femmes l'accès à une aide sociale suffisante.

\*Les femmes sont plus exposés à la pauvreté et au besoin de faire appel aux programmes et services sociaux. Cela signifie que la *LEB* a pour conséquence une augmentation de la vulnérabilité sociale et économique des femmes, et en particulier des femmes les plus pauvres du Canada.

On ne peut pas considérer les mesures appliquées au Canada comme étant conformes aux engagements suivants pris par le gouvernement :

\*éviter toute mesure ou pratique discriminatoire contre les femmes (*CEDEF*, alinéa 2d);

\*prendre toutes les mesures pertinentes afin d'éliminer la discrimination contre les femmes exercée par toute personne, organisme ou entreprise, (*CEDEF*, alinéa 2e);

\*dans tous les domaines, en particulier les domaines... social, économique..., prendre toutes les mesures pertinentes, y compris l'adoption de lois, permettant de garantir le plein développement et la promotion des femmes, dans le but de leur assurer l'exercice et la jouissance des droits de la personne... sur une base d'égalité avec les hommes (*CEDEF*, article 3)<sup>33</sup>.

La *LEB* n'est pas non plus conforme aux engagements que le Canada a accepté de prendre dans le *Programme d'action*, à savoir :

\*instituer et mettre en oeuvre des politiques macro-économiques justes et stables, conçues de façon à corriger les causes structurelles de la pauvreté et destinées à faire disparaître la pauvreté et à réduire l'inégalité fondée sur le sexe...<sup>34</sup>, et

\*prévoir un filet de sécurité suffisant et consolider les systèmes de soutien de l'État, pour en faire une partie intégrante de la politique sociale...<sup>35</sup>



De plus, la *LEB* ne respecte pas l'exigence du *PIRDESC* que soit « progressivement réalisé » le droit à un niveau de vie suffisant et à une amélioration continue des conditions de vie, garanti aux femmes sur une base d'égalité<sup>36</sup>. Selon les Principes de Limbourg se rapportant à la mise en oeuvre du *PIRDESC*, qui ont été adoptés par la Commission des droits de l'homme en 1987 au cours de sa 43<sup>e</sup> séance, un État partie enfreint le *PIRDESC* s'il [TRADUCTION] « retarde ou entrave délibérément la réalisation progressive d'un droit »<sup>37</sup>. Dans son commentaire général n° 3, le Comité du *PIRDESC* déclare que ce pacte [TRADUCTION] « impose l'obligation d'agir aussi rapidement et efficacement que possible en vue de [la pleine réalisation des droits] » et avertit que [TRADUCTION] « toute mesure délibérément rétrograde » devra être entièrement justifiée<sup>38</sup>.

Enfin, nous avons conclu que, lorsqu'on lit ensemble la *CEDEF*, le *PIRDESC* et le *Programme d'action*, il est manifeste que les politiques économiques s'opposent au droit des femmes à l'égalité si elles permettent ou favorisent la pauvreté chez les femmes, ou si elles perpétuent, au lieu de le corriger, le statu quo en ce qui concerne l'inégalité économique des femmes.

La *LEB* accroît la vulnérabilité des femmes en éliminant le cadre législatif de l'aide sociale et des services sociaux, ainsi que le privilège de base. Elle oblige les femmes pauvres à vivre sans aide. Elle permet le maintien du statu quo en ce qui concerne l'inégalité des femmes.

Pour toutes ces raisons, nous croyons que la *LEB* est contraire à l'engagement international pris par le Canada d'assurer l'égalité des femmes.

### **L'interprétation de l'article 15 de la *Charte***

On pourrait soutenir que le non-respect des obligations imposées par un traité est une raison suffisante de rejeter la *LEB* en entier. Toutefois, le non-respect de la *Charte* vient renforcer encore plus l'argument contre la *LEB*. De plus, la *Charte* est l'instrument évident pour assurer la mise en pratique d'une lecture intégrée du *PIRDESC* et de la *CEDEF*.

Jusqu'à présent, on n'a pas encore demandé aux tribunaux du Canada d'entendre une cause se rapportant à la *Charte* et qui soulèverait clairement la question du droit des femmes à un niveau de vie suffisant. Toutefois, les fondements juridiques existent pour une interprétation de l'article 15 qui mette de l'avant le but de redresser le désavantage d'un groupe et qui incorpore le contenu particulier des engagements pris par le Canada en signant un traité. Dès les premiers jours de l'existence de la *Charte*, les tribunaux ont adopté le point de vue que les droits accordés par la *Charte* doivent être interprétés généreusement, en tenant compte de leur objet. Les éléments d'une interprétation fondée sur l'objet visé furent exprimés dans l'affaire *Andrews c. The Law Society of British Columbia*, quand le juge McIntyre a écrit au nom d'une Cour suprême qui avait tranché à l'unanimité :

[L]es dispositions de la charte doivent être appliquées intégralement. Dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, cette Cour insiste sur ce point à la p. 344 où le juge Dickson, maintenant Juge en chef, affirme :

Cette cour a déjà, dans une certaine mesure, énoncé la façon fondamentale d'aborder l'interprétation de la *Charte*. Dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.* [1984] 2 R.C.S. 145, la Cour a exprimé l'avis que la façon d'aborder la définition des droits et des libertés garantis par la *Charte* consiste à examiner l'objet visé. Le sens d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'*objet* d'une telle garantie, en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

À mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte* elle-même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte*. Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*<sup>39</sup>.

En bref, l'objet d'un droit conféré par la *Charte* doit être vérifié en fonction des caractéristiques suivantes :

- \*le caractère et les objectifs plus larges de la *Charte*;
- \*les origines historiques et le texte de l'article 15; et
- \*la signification et l'objet des autres droits et libertés qui s'y rattachent dans le texte de la *Charte*.

Nous soutenons que le caractère et l'objet plus large de la *Charte*, les origines historiques et le texte de l'article 15, la situation, l'histoire et le libellé de l'art. 15, ainsi que la signification et l'objet des droits constitutionnels connexes, y compris l'art. 36 de la Constitution et les articles 7 et 28 de la *Charte*, permettent tous d'arriver à la conclusion qu'un objectif clef de l'article 15 est d'aider les groupes défavorisés à surmonter l'inégalité de leur état. De plus, la Cour suprême du Canada a reconnu ce fait. Dans *Andrews*, la juge Wilson a dit « [L]'art. 15 est conçu pour protéger les groupes défavorisés sur les plans social, politique et juridique dans notre société.<sup>40</sup> » Cette opinion fut par la suite adoptée à l'unanimité par la Cour suprême dans l'affaire *Turpin*<sup>41</sup>.

De plus, la *Charte* a été adoptée dans le contexte historique et philosophique d'un vaste consensus populaire voulant que le gouvernement fédéral aussi bien que ceux des provinces aient l'obligation d'établir des programmes sociaux ayant pour but de favoriser l'égalité et le bien-être des Canadiennes et des Canadiens, ainsi que des régions défavorisées.

Quels sont les fondements juridiques d'une interprétation des droits de la femme en vertu de l'article 15 de la *Charte* qui découle des engagements pris par traités internationaux? Les tribunaux ont exprimé l'opinion que les lois intérieures devraient, dans la mesure du possible, être interprétées d'une façon conforme aux dispositions des conventions internationales que le Canada est tenu de respecter. Ceci se fonde sur l'hypothèse que le Parlement et les législatures avaient l'intention de légiférer de façon conforme à ces conventions. La Cour suprême du Canada a affirmé que ce principe s'applique également à l'interprétation de la *Charte*. Dans l'affaire *Slaight Communications*, le juge en chef Dickson, parlant au nom de la majorité a dit :

Le contenu des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne est, à mon avis, un indice important du sens de l'expression « bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte* ». Je crois qu'il faut présumer, en général, que la *Charte* accorde une protection à tous le moins aussi grande que celle qu'offrent les dispositions similaires des instruments internationaux que le Canada a ratifiés en matière de droits de la personne<sup>42</sup>.

Les faits dans l'affaire *Slaight* servent d'indication de la différence que peut apporter une interprétation des droits de la *Charte* à la lumière des engagements pris par le Canada en vertu de traités portant sur les droits de la personne. L'affaire *Slaight* se rapportait à un congédiement injustifié selon le *Code canadien du travail*. L'arbitre avait ordonné à l'employeur de remettre à l'employé une lettre de recommandation témoignant de l'apport positif de ce dernier et reconnaissant que le congédiement avait été tenu pour injuste. De plus, selon l'arrêt rendu par l'arbitre, l'employeur n'avait pas le droit de répondre à une demande de renseignements au sujet de l'employé autrement qu'en envoyant cette lettre de recommandation. L'employeur a interjeté appel, affirmant que ces ordres étaient contraires à l'alinéa 2b) de la *Charte* qui garantit la liberté d'expression. La Cour suprême du Canada a reconnu que la liberté d'expression de l'employeur avait été brimée, mais a maintenu les arrêts de l'arbitre parce qu'ils imposaient une limite justifiable en vertu de l'art. 1 de la *Charte*.

Une étape de l'analyse de l'art. 1 consiste à mesurer les effets nocifs de la mesure contestée par rapport à l'importance de l'objet de cette mesure. En arrivant à la conclusion que les effets délétères des ordres de l'arbitre n'étaient pas suffisamment considérables pour contrebalancer l'importance de l'objet de l'arrêt, la majorité des juges de l'affaire *Slaight* a cité les obligations du Canada en vertu du *PIRDESC*, en particulier l'engagement pris par le Canada de protéger le droit au travail. Parlant au nom de la majorité, le juge en chef Dickson a dit :

Compte tenu particulièrement de la ratification par le Canada *du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels...* et de l'engagement qu'on y trouve de protéger notamment le droit de travailler dans ses divers aspects figurant à l'article 6 de ce traité, on ne peut douter de l'importance très grande de l'objectif en l'espèce...<sup>43</sup>

Le juge en chef Dickson a ajouté :

... [L]es obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne devraient renseigner non seulement sur l'interprétation du contenu des droits garantis par la *Charte*, mais aussi sur l'interprétation de ce qui peut constituer des objectifs urgents et réels au sens de l'article premier qui peuvent justifier la restriction de ces droits. De plus, aux fins de... l'examen..., le fait qu'une valeur ait le statut de droit de la personne, à l'échelle internationale, soit en vertu du droit international coutumier, soit en vertu d'un traité auquel le Canada est un État partie, devrait en général dénoter un degré élevé d'importance accordé à cet objectif. Cela est en accord avec l'importance que la Cour attribue à la protection des employés en tant que groupe vulnérable dans la société<sup>44</sup>.

Ainsi, l'arrêt *Slaight* confirme la proposition qui veut que les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne pourraient servir de deux façons à faciliter l'interprétation des droits accordés par la *Charte*. En premier lieu, elles sont conformes à la définition du contenu des droits conférés par la *Charte*. Deuxièmement, elles pourraient être utiles pour définir la portée des limites qu'on peut leur imposer en vertu de l'art. 1 de la *Charte*, plus particulièrement le fait qu'une valeur reconnue comme un droit international de la personne doit servir d'indicateur du niveau élevé d'importance qu'on rattache à cet objectif, dans le contexte de l'analyse de l'art. 1.

Dans une autre affaire, *R. c. Brydges*<sup>45</sup>, la Cour suprême du Canada a cité un engagement pris par traité international en vertu du *PIRDESC* pour interpréter le droit prévu par la *Charte* de retenir un avocat et de lui donner des instructions pour conclure qu'il comprend le droit d'être avisé de l'existence et de la disponibilité d'un avocat de service et d'un régime d'aide juridique, ce qui est conforme au principe qui veut que les engagements pris par traité puissent aider à établir le contenu des droits prévus par la *Charte*, qui sont exprimés dans un langage susceptible de recevoir une interprétation relativement généreuse<sup>46</sup>.

Toutefois, il est manifeste que la justification de l'application des normes internationales en matière de droits de la personne ne se limite pas à une présomption de cohérence entre la législation d'un État partie et les engagements qu'il a pris en signant un traité. Le raisonnement va beaucoup plus loin. Mathew Craven a observé [TRADUCTION] « Il est manifeste... que les tribunaux canadiens ne se réfèrent pas aux normes internationales simplement à cause de la présupposition que le Parlement avait l'intention d'établir des lois conformes à ses obligations internationales... Il semble plutôt que l'on fasse mention des normes internationales en matière de droits de la personne de façon générale, parce que, comme l'a dit le juge Dickson, ils [TRADUCTION "reflètent les valeurs et les principes fondamentaux de la *Charte* elle-même"<sup>47</sup>. »

Dans une autre affaire, le *Renvoi à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*<sup>48</sup>, le juge en chef Dickson a reconnu, de façon encore plus générale, les normes internationales en matière de droits de la personne comme faisant partie de l'esprit de l'interprétation de la *Charte*. Il a affirmé :

Il existe maintenant un droit international des droits de la personne constitué d'un ensemble de traités... et de règles coutumières, en vertu duquel les nations du monde se sont engagées à adhérer aux normes et aux principes nécessaires pour assurer la liberté, la dignité et la justice sociale à leurs ressortissants. La *Charte* est conforme à l'esprit de ce mouvement international contemporain des droits de la personne et elle comporte un bon nombre des principes généraux et prescriptions des divers instruments internationaux concernant les droits de la personne. Les diverses sources du droit international des droits de la personne — les décisions, les pactes, les conventions, les décisions judiciaires et quasi-judiciaires des tribunaux internationaux, et les règles coutumières — doivent, à mon avis, être considérés comme des sources pertinentes et persuasives quand il s'agit d'interpréter les dispositions de la *Charte*<sup>49</sup>.

Les normes internationales en matière de droits de la personne ont été une des principales sources d'inspiration de la *Charte*. Ann Bayevsky l'explique :

[TRADUCTION] [L'histoire législative de la *Charte*] contient de fréquentes mentions des lois sur les droits de la personne. Pendant toute la période qui s'est écoulée de 1968 à 1982, au moment de l'élaboration du texte de la *Charte*, les responsables de l'établissement de la Constitution canadienne ont étudié en profondeur les très nombreuses normes internationales. Dès le début des efforts concertés entrepris en 1968 par le gouvernement fédéral pour établir une déclaration constitutionnelle des droits, les architectes étaient conscients des normes internationales concernant les droits de la personne<sup>50</sup>.

De même, John Claydon déclare que :

[TRADUCTION] Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne ont servi non seulement de contexte nécessaire et général dans lequel la *Charte des droits et libertés* fut présentée et adoptée, mais également d'inspiration directe des modifications conçues pour renforcer la protection des droits de la personne qu'elle assurait<sup>51</sup>.

Et Lynn Smith et William Black déclarent que [TRADUCTION] « l'art. 15 est le principal moyen de faire respecter les obligations du Canada en vertu de ces instruments [internationaux] »<sup>52</sup>.

Dans de nombreux contextes intérieurs et internationaux, les hauts fonctionnaires du gouvernement du Canada ont décrit la *Charte* comme étant le moyen de mettre en vigueur les obligations internationales de notre pays en matière de droits de la personne. En 1983, le gouvernement fédéral présentait une communication au cours d'une Conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres chargés des droits de la personne, dans laquelle il déclarait :

[TRADUCTION][C]e n'est pas une coïncidence que la *Charte* serve à acquitter la plupart des obligations du Canada en matière de droits de la personne, en vertu *du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ainsi qu'un bon nombre de celles qu'il avait assumées en signant d'autres instruments internationaux portant sur les droits de la personne, puisqu'elle a été élaborée à la lumière de ces exigences.... Au tout début des délibérations du Comité mixte spécial, le ministre de la Justice fédéral de l'époque, l'honorable Jean Chrétien, affirmait que « les lois ou la Charte des droits et libertés que nous possédons au Canada devraient refléter les droits que nous avons convenu de reconnaître en vertu de traités internationaux »<sup>53</sup>.

En février 1990, la délégation canadienne qui s'est présentée devant le comité de la *CEDEF* au sujet du *Deuxième rapport du Canada sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, a affirmé au Comité que [TRADUCTION] « la *Charte* a été un moyen important de mise en oeuvre de la convention au Canada »<sup>54</sup>.

Il est donc manifeste, à partir de ces antécédents historiques et des déclarations de la Cour suprême du Canada, que les droits à l'égalité prévus par la *Charte* devraient être interprétés à la lumière de leur contexte et de leurs objets sociaux plus vastes, y compris le but de respecter les obligations du Canada en vertu des traités portant sur les droits de la personne, afin de respecter vraiment les engagements du Canada en ce qui concerne l'égalité, plutôt que de les réduire à des aspects folkloriques ou de les contourner.

### **La *LEB* enfreint les droits des femmes à l'égalité garantis par la *Charte***

Lorsqu'on appuie l'interprétation de l'art. 15 sur les obligations assumées par le Canada en vertu de traités de prendre des mesures pertinentes afin de respecter le droit à un niveau de vie suffisant et les engagements connexes du Canada en ce qui concerne l'égalité des femmes, il n'est pas raisonnable de prétendre que l'art. 15 garantisse aux femmes moins que :

- \* le droit à des programmes et services sociaux suffisants pour les femmes dans le besoin;
- \* le droit de bénéficier également de toutes les politiques sociales et économiques;
- \* le droit à des politiques économiques qui favorisent l'égalité de la femme.

En même temps, on doit comprendre cette interprétation de l'art. 15 comme imposant une obligation positive à tous les paliers de gouvernement d'établir des programmes et services sociaux adéquats et d'accorder la préférence aux politiques économiques qui vont favoriser l'égalité sociale et économique des femmes. Si on se fonde sur cette interprétation de l'esprit de l'art. 15, la *LEB* va à l'encontre du droit à l'égalité parce qu'elle permet au gouvernement fédéral d'abandonner toute responsabilité de voir à ce que les programmes d'aide sociale et les services connexes soient suffisants. Dans le contexte plus vaste de la restructuration mondiale, la *LEB* est aussi un élément de la politique macro-économique qui est préjudiciable aux femmes.

On doit reconnaître que la Cour suprême du Canada n'a pas encore examiné si l'art. 15 impose aux gouvernements une obligation positive de taxer et de dépenser de façon à réduire les disparités entre les femmes et les hommes. Les tribunaux n'ont pas non plus déterminé si la *Charte* exige de la part des gouvernements qu'ils maintiennent des programmes sociaux adéquats. Il est temps que la jurisprudence se rapportant à l'art. 15 reconnaisse de façon plus explicite qu'autrefois que la norme de l'égalité a un plancher et que les femmes ont le droit de profiter également de toutes les ressources matérielles de la société.

Toutefois, il n'est pas nécessaire de s'engager dans cette nouvelle voie en matière de jurisprudence pour établir que la *LEB* est en contravention des droits des femmes à l'égalité tels qu'énoncés dans la *Charte*. La *LEB* est d'une telle énormité qu'elle ne peut résister à un examen fondé sur une notion même relativement étroite de l'art. 15.

Même un examen très superficiel de la *LEB* révèle une discrimination criante<sup>55</sup> en ce qui concerne la façon de traiter les plus pauvres parmi les Canadiennes et les Canadiens. Les intérêts touchés, c'est-à-dire le droit à l'aide sociale, vont au coeur même des besoins humains de survie et de bien-être. D'un côté, la *LEB* réaffirme de façon explicite les normes pancanadiennes en matière de soins de santé. De l'autre, la *LEB* élimine pratiquement toutes les normes pancanadiennes se rapportant à l'aide sociale. De plus, ce n'est pas une simple coïncidence que l'on conserve les normes en matière de soins de santé alors qu'on abandonne celles qui se rapportent à l'aide sociale.

La *LEB* est enracinée dans des attitudes discriminatoires concernant la valeur des mères seules et des pauvres en général. Il suffit de se rappeler jusqu'à quel point sont répandus les stéréotypes négatifs au sujet des prestataires de l'aide sociale, qu'on qualifie de méprisables, paresseux et responsables de leur propre malheur, pour comprendre pourquoi le Parlement a pu s'attaquer sans risque aux prestataires de l'aide sociale<sup>56</sup>. Le 17 février 1997, Edward Greenspon du *Globe and Mail* a fait l'observation suivante au sujet de l'opinion publique :

[TRADUCTION] Alors que les Canadiennes et les Canadiens de la génération qui nous précède tenaient l'ensemble de la société responsable des souffrances des pauvres, aujourd'hui ils sont plus portés à blâmer les pauvres eux-mêmes. Les gens ne voient plus automatiquement les mères seules comme des victimes, mais demandent maintenant plus facilement pourquoi ces femmes se sont permises de devenir enceintes<sup>57</sup>.

Les mêmes images négatives des prestataires de l'aide sociale qui risquent d'amener les gouvernements provinciaux à favoriser les soins de santé et l'enseignement postsecondaire plutôt que les programmes d'aide sociale, sont également à la racine des décisions du gouvernement fédéral de soutenir les normes en matière de soins de santé et d'abandonner celles qui se rapportent à l'aide sociale. Les gens qui ont besoin de l'aide sociale sont un groupe minoritaire déprécié, une cible facile pour les mesures de réduction du déficit, parce qu'ils ne sont pas populaires et ont relativement peu de pouvoir politique<sup>58</sup>. Dans cette optique, l'observation du juge Parrett de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Federated Anti-Poverty Groups c. British Columbia Attorney General*<sup>59</sup> est juste. Au moment de rejeter une motion de la Couronne visant à faire annuler une contestation fondée sur l'art. 15 présentée par les *Federated Anti-Poverty Groups*, le juge Parrett a dit : [TRADUCTION] « ... de façon générale, les prestataires de l'aide sociale n'ont pas d'influence politique véritable, ils sont “les groupes de la société dont les besoins et les désirs ne semblent pas intéresser les représentants élus” »<sup>60</sup>.

Le traitement de faveur accordé par la *LEB* aux bénéficiaires des soins de santé plutôt qu'aux prestataires de l'aide sociale a pour conséquence un cadre de financement discriminatoire, si on le soumet aux principes bien établis de l'analyse comparative. Cette discrimination se manifeste de deux façons. En premier lieu, les attitudes négatives à l'endroit des prestataires sont à la racine de l'élimination des conditions susceptibles de protéger les programmes d'aide sociale. Ensuite, la *LEB* est discriminatoire parce qu'elle n'est pas suffisamment universelle. C'est-à-dire qu'elle assure la protection d'un groupe tout en la refusant à un autre groupe tout aussi méritoire. Les tribunaux du Canada ont reconnu que l'absence d'universalité dans un système législatif qui prévoit des protections ou des avantages peut être de la discrimination. La Cour d'appel de l'Ontario a soutenu dans l'affaire *Haig*<sup>61</sup> que l'exclusion des lesbiennes et des homosexuels de la protection accordée par une loi sur les droits de la personne va à l'encontre de l'art. 15 de la *Charte*, parce qu'elle donne lieu à un manque d'universalité. Le refus d'assurer dans la *LEB* la protection des prestataires de l'aide sociale ressemble beaucoup au refus de protéger les droits des lesbiennes et des homosexuels dans les lois portant sur les droits de la personne. Ainsi, la décision rendue dans l'affaire *Haig* appuie solidement l'argument qui veut que la *LEB* soit contraire à l'art. 15.

La Cour suprême du Canada a également reconnu que la discrimination pouvait résulter de l'absence d'universalité et elle a accordé des réparations qui ont eu l'effet d'étendre un régime de prestations à un groupe injustement exclu. Par exemple, dans l'affaire *Tétrault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*<sup>62</sup>, la Cour a décidé qu'une exclusion fondée sur l'âge violait la *Loi sur l'assurance-chômage*. L'ordonnance déclaratoire de la Cour a eu pour effet d'étendre un régime de prestations à un groupe de demandeuses et de demandeurs âgés de plus de 65 ans qui étaient auparavant exclus. Il n'existe pas de principe de base permettant de penser que les questions relatives aux droits à l'égalité soulevées par l'exclusion des femmes pauvres et des programmes sociaux de la protection égale accordée par des normes nationales ont moins d'importance du point de vue constitutionnel que l'exclusion injustifiée d'un groupe de la portée des lois sur les droits de la personne ou de l'assurance-chômage.



Toutefois, quand on affirme que la *LEB* est discriminatoire, on ne se fonde pas exclusivement sur le fait que les conditions relatives aux soins de santé sont conservées alors que celles qui se rapportent à l'aide sociale sont abandonnées<sup>63</sup>. La *LEB* est discriminatoire parce qu'elle cible les prestataires de l'aide sociale, qui sont traités de façon négative par rapport au reste de la population. Le fait que les conditions s'appliquant aux soins de santé aient été préservées appuie cet argument, mais même sans cette comparaison, on devrait considérer la *LEB* comme étant source de discrimination parce qu'elle cible les groupes défavorisés de la société, pas seulement en éliminant les conditions régissant l'aide sociale, mais également en réduisant les contributions du gouvernement fédéral au financement de l'aide sociale et en permettant aux provinces de consacrer ces sommes à des priorités plus populaires.

L'affirmation que la *LEB* est discriminatoire doit survivre à l'objection que le traitement contesté, quels que soient ses défauts, « ne se fonde pas sur des caractéristiques personnelles ». Toutefois, il est manifeste que les effets de la *LEB* touchent les pauvres, dont un grand nombre sont des mères seules ayant des enfants à charge. La *LEB* est préjudiciable aux femmes parce qu'elle menace leur sécurité matérielle et leur droit à l'égalité. Elle soulève également la possibilité de renforcer l'image négative des femmes pauvres qui les présente comme sexuellement irresponsables et sans aucune importance politique. De plus, même s'il y a certains juges qui ont de la difficulté à procéder à une analyse réelle des effets préjudiciables, il n'y a aucun doute que la jurisprudence portant sur les droits à l'égalité exige qu'une analyse fondée sur l'art. 15 mette d'abord l'accent sur les effets préjudiciables.

Pour les femmes, la pauvreté et l'absence d'autonomie économique sont des caractéristiques personnelles de leur groupe, tout comme la vulnérabilité devant la discrimination à l'égard de la grossesse et le harcèlement sont des caractéristiques du groupe. C'est-à-dire qu'elles sont des indicateurs clefs de l'inégalité du groupe et des obstacles qui l'empêchent d'atteindre l'égalité. La Cour suprême du Canada a reconnu le lien entre l'inégalité des sexes et l'inégalité matérielle. Dans l'affaire *Moge c. Moge*, une contestation fondée sur les dispositions visant le soutien au conjoint de la *Loi sur le divorce*, la juge L'Heureux-Dubé, parlant au nom de la majorité, a dit : « Au Canada, la féminisation de la pauvreté est un phénomène social bien établi<sup>64</sup>. »

Toute analyse de la *LEB* doit tenir compte de la combinaison des effets préjudiciables de la pauvreté, de la réception d'une aide sociale, du sexe et du statut de mère seule, en plus de la race et de l'incapacité. Les tribunaux ont également étudié spécialement la question de savoir si la pauvreté est une caractéristique personnelle, aux fins de l'analyse de l'art. 15, et ont conclu que c'était le cas.

Dans l'affaire *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority c. Sparks*<sup>65</sup>, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a annulé les dispositions de la *Residential Tenancies Act* qui refusaient aux locataires des logements sociaux le droit au maintien dans les lieux accordé à tous les autres locataires de la province. L'appelante, Sparks, était une mère seule de race noire prestataire de l'aide sociale. Parce qu'elle habitait un logement social, elle pouvait en être chassée avec un mois de préavis, sans motif valable. Si elle avait loué son logement dans le secteur privé, la loi lui aurait accordé le droit au maintien dans les lieux, ce qui signifie qu'on n'aurait pas pu la chasser sauf lorsqu'un juge l'aurait ordonné pour défaut de remplir des obligations particulières prévues par la loi.

À l'origine, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a rejeté la contestation de Mme Sparks, fondée sur l'art. 15, pour la raison suivante : [TRADUCTION] « [L'appelante] devrait démontrer que la loi excluait d'une façon ou d'une autre les noirs, les femmes et les prestataires de l'aide sociale de la protection assurée par cette loi en indiquant de façon particulière comme une caractéristique le fait d'être une femme noire prestataire de l'aide sociale<sup>66</sup>. »

La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, en renversant la décision du tribunal inférieur, a trouvé que l'effet du refus de maintien dans les lieux aux locataires des logements sociaux était de la discrimination à l'égard de ces personnes en tant que groupe, fondée sur la race, le sexe et le revenu. En rendant sa décision selon laquelle les locataires des logements sociaux étaient un groupe analogue, le tribunal s'est fondé sur l'analyse de l'art. 15 pour juger qu'un faible revenu était une caractéristique commune à tous les résidents des logements sociaux et que la pauvreté est une situation que connaissent plus souvent les noirs, les femmes et en particulier les mères seules, ainsi que les aînés. Le tribunal a déclaré, p. 233-234 :

[TRADUCTION] Un faible revenu, qui se trouve dans la plupart des cas juste au seuil de la pauvreté ou en dessous, est certainement une caractéristique commune à tous les résidents des logements sociaux. Le critère principal d'admissibilité dans les logements sociaux est d'avoir un faible revenu et d'avoir besoin d'être mieux logé. De plus, la pauvreté est une situation que connaissent plus souvent les membres des trois groupes désignés par l'appelante. C'est ce que montrent les preuves qu'on nous a présentées.

On sait maintenant que les mères seules sont un groupe de la société plus exposé à connaître une pauvreté extrême. C'est parce qu'elles sont des mères seules que cette pauvreté affectera probablement les membres de ce groupe. Ce n'est pas moins une caractéristique personnelle de ces personnes que le fait de ne pas être citoyen canadien l'était dans l'affaire *Andrews*. En conclure autre chose serait une entorse inacceptable à la définition de « caractéristiques personnelles ».

De même, les aînés qui habitent des logements sociaux sont là parce qu'ils y sont admissibles à cause de leurs faibles revenus et de leur besoin d'être mieux logés. Dans l'ensemble, les personnes admissibles à habiter les logements sociaux sont des personnes économiquement défavorisées et le sont à cause de leur âge (aînés) et du faible revenu qui en est la conséquence, ou des familles à faibles revenus, dont la majorité sont défavorisées parce qu'elles ont à leur tête des mères seules prestataires de l'aide sociale, dont plusieurs sont de race noire. Le groupe des locataires des logements sociaux, considérés ensemble, a toujours été défavorisé à cause de l'effet combiné de plusieurs caractéristiques personnelles énumérées au paragraphe 15(1). Par conséquent, ils sont un groupe analogue à celui des personnes désignées de façon particulière par les caractéristiques indiquées au paragraphe 15(1) de la *Charte*, car il s'agit de caractéristiques qui font le plus souvent l'objet d'une discrimination.

Après la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Sparks*, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a décidé dans l'affaire *R. c. Rehberg*<sup>67</sup> qu'une loi qui interdit aux femmes qui habitent avec des hommes de recevoir des prestations d'aide sociale a un effet discriminatoire sur les mères seules, ce qui est contraire à l'art. 15 de la *Charte*. Le tribunal a pris sa décision en adoptant une façon de voir l'art. 15 qui était éclairée par la reconnaissance du fait que la pauvreté et le sexe sont étroitement liés. Le tribunal a dit à la p. 361 :

[TRADUCTION] J'observe que le tribunal dans l'affaire *Sparks* n'a eu aucune difficulté à trouver que les mères seules sont un des groupes de la société qui sont les plus susceptibles de connaître une pauvreté extrême, et que la pauvreté est susceptible d'être une caractéristique personnelle d'une mère seule. Je n'ai aucune difficulté à arriver à la même conclusion à partir des preuves qui m'ont été présentées.

Dans la situation qui nous a été présentée, les règlements expressément autorisés par la loi prévoient que les membres d'un groupe spécial, « les parents seuls autrement admissibles à recevoir des prestations familiales », peuvent être considérés inadmissibles à recevoir ces prestations s'ils enfreignent la règle interdisant qu'il y ait un homme dans la maison, quelle que soit la façon de l'appliquer. De plus, ce « groupe » est en très grande majorité composé de mères seules qui sont, *avec leurs enfants*, un groupe de la société « particulièrement exposé à connaître une pauvreté extrême ». Je trouve dans ces circonstances, comme ce fut le cas dans l'affaire *Sparks*, que la pauvreté est susceptible d'être une caractéristique personnelle de ce groupe, et que dans le cas présent la pauvreté est analogue aux causes de discrimination énumérées à l'art. 15. De plus, bien entendu, une de ces causes s'applique à ce groupe, c'est-à-dire le « sexe », parce qu'il est plus probable que les membres de ce groupe soient des femmes.

Dans une autre affaire, *Schaff c. la Reine*<sup>68</sup> la Cour de l'impôt a également trouvé que la pauvreté est une caractéristique personnelle qui peut être une cause de discrimination. L'appelante, une mère seule vivant dans la pauvreté, soutenait que l'alinéa 56(1)b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* était contraire aux droits que lui accordent les articles 7 et 15 de la *Charte*, parce qu'il l'obligeait à inclure dans le calcul de son revenu les versements de pension alimentaire qu'elle recevait. Bien que le tribunal n'ait pas conclu qu'il y avait violation de la *Charte*, il a quand même trouvé que l'appelante faisait partie d'un groupe défavorisé qui avait droit à la protection assurée par la *Charte*. Le tribunal a dit à la page 158 :

L'appelante, à mon avis, fait partie d'une « minorité discrète et isolée » méritant la protection de l'article 15 de la *Charte*. Plus particulièrement, la pauvreté est une caractéristique personnelle pouvant constituer la base d'une discrimination.

Et plus loin, p. 158 :

À mon avis, l'appelante mérite la protection de l'article 15 de la *Charte* puisque les femmes pauvres et monoparentales ont souffert traditionnellement de préjudices sociaux, politiques et légaux.

De même, la Cour du banc de la Reine de l'Alberta a statué dans l'affaire *M. (R.H.) c. H.(S.S.)*<sup>69</sup> qu'une loi qui exige la corroboration des preuves présentées par une mère seule constituait en fait de la discrimination fondée sur le sexe et l'état matrimonial. Dans le raisonnement qui l'a amené à sa conclusion, le tribunal a mentionné la probabilité que les mères seules soient pauvres. Le juge a dit à la p. 341 :

[TRADUCTION] Bien que j'aie déjà trouvé que le paragraphe 19(1) était discriminatoire pour les raisons qui précèdent, j'ajoute le commentaire suivant au sujet de ce qu'on appelle maintenant la féminisation de la pauvreté...

... Je n'ai aucune difficulté à trouver que les mères seules sont plus susceptibles de souffrir des effets de la pauvreté... À mon avis, il s'agit simplement d'une autre voie qui permet d'établir qu'il y existe une discrimination réelle à l'égard des mères seules.

Le reconnaissance du fait que la *Charte* devrait garantir une protection dans les cas où se combinent la pauvreté, les prestations d'aide sociale, le sexe et le statut de mère seule rappelle les décisions de la Cour suprême du Canada reconnaissant que la vulnérabilité au harcèlement et à la discrimination se rapportant à la grossesse sont des formes de discrimination fondée sur le sexe auxquelles s'applique la protection des droits de la personne.

## Conclusion

On pourrait objecter que la *LEB* n'est pas assujettie à la *Charte* parce qu'il s'agit d'une loi concernant le budget, fondée sur des réalités économiques et sur des choix législatifs difficiles dont les tribunaux ne devraient pas s'occuper. Toutefois, la *Charte* n'exempte aucune catégorie de lois de l'exigence de respecter l'art. 15.

Une énorme majorité de la Cour suprême du Canada a décidé qu'aucune loi n'était exemptée de l'examen fondé sur l'art. 15<sup>70</sup>. Les tribunaux ont également reconnu que l'art. 15 garantit un droit absolu à la liberté de ne pas souffrir de discrimination, et que toutes les mesures législatives doivent respecter ce droit<sup>71</sup>.

C'est un fait dûment observé que le paragraphe 32(1) de la *Charte* est rédigé en termes très généraux, disant clairement que la *Charte* s'applique à toutes les lois des gouvernements fédéral et provinciaux. Il dit :

La ...*Charte* s'applique :

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

En plus d'appliquer les dispositions de la *Charte* aux lois concernant l'impôt sur le revenu, la Cour suprême du Canada les a aussi appliquées aux lois régissant des prestations comme celles de l'assurance-chômage<sup>72</sup>. Le tribunal s'est également dit prêt à ordonner des correctifs comportant une incidence financière susceptible d'être considérable<sup>73</sup>. Ainsi, même dans le cas de la jurisprudence existante, l'argument qui veut que la *LEB* soit hors de la portée d'un examen fondé sur la *Charte* n'est pas valable.

Dans un tribunal, on pourrait soutenir que des violations des droits à l'égalité découlant de la *LEB* seraient justifiées en vertu de l'art. 1 de la *Charte*. Toutefois, il est bien établi que le gouvernement a le fardeau de prouver que cette violation d'un droit est manifestement justifiée. Comme le reconnaissait la juge Wilson dans l'arrêt *Andrews*, il convient que ce fardeau soit lourd. Elle a dit : « Étant donné que l'art. 15 est conçu pour protéger les groupes défavorisés sur les plans social, politique et juridique dans notre société, la responsabilité qui incombe au gouvernement de justifier ... [la] discrimination dont sont victimes des groupes est à juste titre lourde<sup>74</sup>. »

Le gouvernement doit montrer que la loi sert à répondre à une préoccupation urgente et réelle, qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif législatif et la violation des droits, que la loi contestée limite<sup>75</sup> le moins possible le droit garanti et qu'il existe un équilibre général entre les effets préjudiciables de la loi et l'importance de l'objectif<sup>76</sup>. Le gouvernement fédéral ne peut se débarrasser de ce lourd fardeau. On peut respecter les aspirations des gouvernements provinciaux à plus d'autonomie. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il soit justifié d'abandonner à leur sort les femmes et les autres groupes vulnérables comme le fait la *LEB*, en cessant totalement de protéger et d'appuyer les programmes d'aide sociale et les services connexes.

Nous concluons donc que la *LEB* viole les obligations assumées par le Canada dans la *CEDEF* et le *PIRDESC* et ne respecte pas le droit à l'égalité garanti aux femmes par la *Charte*. Tous les Canadiennes et les Canadiens doivent rejeter la *LEB* et les gouvernements devraient accorder une haute priorité à la modification du TCSPS.

## Notes du chapitre 4

---

1<sup>1</sup> *Loi d'exécution du budget*, 1995, L.C., 1995, c.17 [ci-après la *LEB*].

2<sup>2</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle constitue l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.U.), 1982, c.11 [ci-après la *Charte*].

3<sup>3</sup> On peut également contester la *LEB* à partir d'autres points de vue. Par exemple, on peut présenter un argument solide selon lequel la *LEB* viole le droit à la sécurité garanti par l'art. 7 de la *Charte* et place le gouvernement fédéral dans une situation de manquement à ses obligations, décrites à l'art. 36 de la *Loi constitutionnelle*. Quant aux arguments qui appuient les interprétations de l'art. 7 élargies pour l'appliquer aux aspects plus vastes du bien-être physique et social, voir John D. Whyte, « Fundamental Justice: The Scope and Application of Section 7 of the Charter », (1983) 13 *Manitoba Law Journal* 455; Martha Jackman, « The Protection of Welfare Rights Under the Charter », (1988) 20 *Ottawa Law Review* 257; Ian Morrison, « Security of the Person and the Person in Need: Section 7 and the Right to Welfare », (1988) 4 *Journal of Law and Social Policy* 1; Ian Johnstone, « Section 7 of the Charter and Right to Welfare », (1988) 46 *University of Toronto Faculty of Law Review* 1; Lucie Lamarche, « La nouvelle Loi sur la sécurité du revenu au Québec : quelques réflexions d'actualité », (1992) 21 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 335; Teresa Scassa, « Social Welfare and Section 7 of the Charter: *Conrad v. Halifax (County of)* », (1994) 17 *Dalhousie Law Journal* 187; Martha Jackman, « Poor Rights: Using the Charter to Support Social Welfare Claims », (1993) 19 *Queen's Law Journal* 65.

4<sup>4</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Rés. AG 2200A (XXI), 21 Doc. off. AG NU (Supp. n° 16), Doc. NU A/6316 (1966), 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46 [ci-après *PIRDESC*].

5<sup>5</sup> *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, Rés. AG 34/180, Doc. off. AG NU, 34<sup>e</sup> sess., (Supp. n° 46), Doc. NU A/34/46 (1982), R.T. Can. 1982 n° 31 [ci-après *CEDEF*].

6<sup>6</sup> Nations Unies, *Rapport de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, Beijing, Chine, 4 au 15 septembre 1995*, A/CONF.177/20, 17 octobre 1995 [ci-après *Programme d'action*].

7<sup>7</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Rés. AG 2200A (XXI), 21 Doc. off. AG NU, (Supp. n° 16) 52, Doc. NU A/6316 (1966), 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47 [ci-après *PIRDPC*].

8<sup>8</sup> Cela pourrait sembler une interprétation manifestement stupide. Toutefois, l'égalisation par le bas est l'approche adoptée par le gouvernement de la Colombie-Britannique pour corriger la discrimination après la décision des tribunaux dans l'affaire *Silano c. British Columbia* (1987), 42 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 407, 5 W.W.R. 739, 16 B.C.L.R. (2<sup>e</sup>) 113, 29 Admin. L.R. 125, 33 C.R.R. 331 (S.C.). Le tribunal avait décrété que le barème des prestations d'aide sociale établissait une discrimination fondée sur l'âge.

9<sup>9</sup> Voir Commentaire général n° 3 au sujet de l'interprétation du paragraphe 2(1) dans Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Commentaires généraux n°s 1 à 4*, reproduits dans (1994) 1(1) *International Human Rights Reports*, p. 8, paragraphe 9.

10<sup>10</sup> La *CEDEF* est un traité dont l'objet est la subordination des femmes. Son objectif est l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes et la promotion de la femme. Elle ne vise pas simplement à faire en sorte que les femmes et les hommes soient

---

traités exactement de la même façon, bien que cela puisse être un moyen utile de remédier à l'oppression des femmes dans certaines circonstances. En ce qui concerne les questions économiques, nous croyons que la *CEDEF* doit se lire comme un tout, en mettant l'accent particulièrement sur les articles de la partie I et sur les articles 11 et 14. Nous observons également que la *Recommandation générale n° 19*, Doc. NU A/47/38 (1992), sur la violence exercée à l'égard des femmes, adoptée par le Comité de la *CEDEF* en 1992, indique clairement que l'objet de la *CEDEF* est de mettre fin à la subordination des femmes en tant que groupe, et que l'inégalité économique des femmes est considérée comme une partie intégrante de cette subordination. Nous faisons remarquer, en particulier, les paragraphes 11, 14, 15 et 23.

11<sup>11</sup> Lucie Lamarche, « An Historical Review of Social and Economic Rights: A Case for Real Rights », (1995) 15(2 et 3) *Canadian Woman Studies* 12, p. 14.

12<sup>12</sup> *Ibid.*

13<sup>13</sup> Voir Philip Alston, « Denial and Neglect », dans Richard Reoch, éd., *Human Rights: The New Consensus*, Londres, Regency House (Humanity) Ltd., 1994, p. 113 et 114. Alston déclare que la proposition selon laquelle les droits économiques et sociaux devraient être accordés à toute personne est

14

15 [TRADUCTION] ... encore presque automatiquement assujettie par les décisionnaires à un calcul économique qui aura souvent pour point culminant divers arguments probants du point de vue économique qui expliquent pourquoi les droits de ce genre ne peuvent simplement pas être reconnus. Le même type de processus a déjà été utilisé pour nier certains droits civils et politiques, lorsqu'on affirmait, par exemple, qu'accorder le droit de vote aux femmes était trop coûteux, qu'accorder le droit de vote aux analphabètes n'était pas rationnel parce que ces derniers étaient inévitablement mal renseignés, que menacer l'harmonie industrielle en accordant des droits aux syndicats était à déconseiller du point de vue économique, que les personnes accusées ne méritaient pas qu'on fasse de frais pour leur assurer un juste procès et que l'industrialisation rapide exigeait qu'un gouvernement central exerce un contrôle absolu sur toutes les formes de prise de décisions politiques et économiques. Au cours des cinquante dernières années, tous ces arguments ont graduellement perdu leur à propos face à un engagement ferme et intransigeant à faire respecter les valeurs pertinentes qui étaient à la fois implicites et explicites dans l'acceptation des principes fondamentaux des droits civils et politiques.

16

17 Mais les décisionnaires n'ont pas encore été capables de se décider à accepter la proposition équivalente, selon laquelle la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels exclut du domaine des discussions la question de décider si ces droits doivent être accordés, notamment pour le motif qu'on prévoit certaines répercussions négatives sur le plan économique. En fait, chacun des États et la communauté internationale dans son ensemble ont pris l'engagement de faire respecter ces droits et cet engagement ne doit pas être considéré comme étant subordonné à une démonstration de sa rentabilité ou de son utilité économique ou autre avant que le gouvernement (ou la société dans son ensemble) n'accorde ces droits.

---

18<sup>14</sup> *Supra*, note 6. Voir le chapitre IV, partie A, paragraphe 47.

19<sup>15</sup> Canada, ministère du Secrétariat d'État, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et*

20*culturels : Rapport du Canada sur la mise en oeuvre des articles 10 à 12 du Pacte, décembre 1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983 [ci-après *Rapport du Canada*, articles 10 à 12], p. 13.

21<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 33.

22<sup>17</sup> Canada, Direction des droits de la personne, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : deuxième rapport du Canada sur la mise en oeuvre des dispositions des articles 10 à 15, septembre 1992*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992 [ci-après *Rapport du Canada*, articles 10 à 15], p. 8.

23<sup>18</sup> *Rapport du Canada de 1982, articles 10 à 12, supra*, note 15.

24<sup>19</sup> Canada, ministère du Secrétariat d'État, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: deuxième rapport du Canada sur la mise en oeuvre des dispositions des articles 6 à 9, décembre 1987*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, p. 2.

25<sup>20</sup> Ceci fait écho à la reconnaissance écrite de la part du gouvernement fédéral du fait que l'art. 36 « engage » les deux paliers de gouvernement à fournir, entre autres, les services publics essentiels à un niveau de qualité acceptable à tous les Canadiennes et les Canadiens. *Deuxième Rapport du Canada de 1992, articles 10 à 15, supra*, note 17, p. 2 et 3.

26<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 5.

27<sup>22</sup> *Ibid.*

28<sup>23</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 8<sup>e</sup> séance, *Conclusions faisant suite au deuxième rapport du Canada concernant les droits visés par les articles 10 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. NU E/C. 12/1993/19, paragraphes 101 à 105, reproduits dans (1994) *20 Canadian Human Rights Reporter C/I*.

29<sup>24</sup> *Ibid.*, par. 101.

30<sup>25</sup> *Ibid.*, par. 110 et 112.

31<sup>26</sup> *Ibid.*, par. 18.

32<sup>27</sup> Lettre envoyée par Bruce Porter au nom de la Coalition à Philip Alston, président du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (le 27 novembre 1996).

33<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 4. D'autres perspectives critiques au sujet de la LEB et du TCSPS comprennent : Ken Battle et Sherri Torjman, *How Finance Reformed Social Policy*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1995; Conseil canadien de développement social, *Social Policy Beyond the Budget*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, avril 1995; Conseil canadien de développement social, *Roundtables on the Canada Health and Social Transfer: Final Report*, Ottawa, 1996; Congrès du Travail du Canada, *Canada: Two Visions - Two Futures: Submission to the Standing Committee on Finance Regarding Bill C-76*, Ottawa, mai 1995; Citizens for Public Justice, *Will Ottawa Preserve National Equity?*, Toronto, mai 1995; Conseil des Canadiens, *Danger Ahead: Assessing the Implications of the Canada Health and Social Transfer*, Ottawa, mars 1995; Michael Mendelson, *Looking for Mr. Good-Transfer: A Guide to the Canada Health and Social Transfer Negotiations*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1995; Michael Mendelson, *The Provinces' Position: A Second Chance for the Social Security Review?*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1996; Conseil national du Bien-être, *Le budget de 1995 et le financement global : un rapport du Conseil national du Bien-être*, Ottawa,



---

Approvisionnement et Services Canada, printemps 1995; Susan Phillips, « The Canada Health and Social Transfer: Fiscal Federalism in Search of a New Vision » dans Douglas Brown et Jonathan Rose, éd., *Canada: The State of the Federation 1995*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1995; Paul Steinhauer, *The Canada Health and Social Transfer: A Threat to Health, Development and Future Productivity of Canada's Children and Youth*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1995; et Sherri Torjman et Ken Battle, *Can We Have National Standards?*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1995.

34<sup>29</sup> Lettre de Philip Alston, président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à l'ambassadeur Gerald Shannon, Représentant permanent de la Mission permanente du Canada auprès de l'Office des Nations Unies à Genève (le 4 mai 1995).

35<sup>30</sup> Lettre de Philip Alston (décembre 1996).

36<sup>31</sup> Les groupes ont fait bien comprendre au Comité les graves répercussions de la *LEB* sur les droits des Canadiennes et des Canadiens, décrits dans le Pacte. On pourra trouver une description des effets de la décision sans précédent prise par Comité, selon laquelle il a le pouvoir de signaler ses préoccupations au sujet du projet de la loi et selon laquelle il pourrait le faire entre les dates des études des rapports. Voir Craig Scott, « Covenant Constitutionalism and the Canada Assistance Plan », (1995) 6 *Constitutional Forum Constitutionnel*, p. 79.

37<sup>32</sup> Canada, Direction des droits de la personne, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Troisième rapport du Canada*, Ottawa, Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1997, paragraphe 83.

38<sup>33</sup> Les ONG de femmes canadiennes, répondant aux troisième et quatrième rapports du Canada sur la mise en oeuvre des dispositions de la *CEDEF*, ont avancé dans leur contre-rapport que le Canada ne respectait pas ses obligations, car il avait éliminé le RAPC et créé le TCSPS. Voir Canadian Women's NGOs, *Canada: Alternative Report to CEDAW*, Toronto, janvier 1997.

39<sup>34</sup> Voir *Programme d'action, supra*, note 6, par. 58c).

40<sup>35</sup> *Ibid.*, par. 58g).

41<sup>36</sup> Voir Non-Governmental Organizations from Canada, *Presentation to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Re: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Proposed Legislation by Canada (Bill C-76) to eliminate the Canada Assistance Plan (CAP), 1<sup>er</sup> mai 1995*, Ottawa, 1995, p. 9.

42<sup>37</sup> *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Doc. NU E/CN.4/1987/17, annexe, reproduite dans (1987) 9 *Human Rights Quarterly* 122, p. 131.

43<sup>38</sup> Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Commentaires généraux n<sup>os</sup> 1 à 4*, reproduits dans (1994) 1(1) *International Human Rights Reports* 1, p. 8.

44<sup>39</sup> *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 169, [1989] 2 W.W.R. 289, 25 C.C.E.L. 255, 91 N.R. 255, 34 B.C.L.R. (2<sup>e</sup>) 273, 10 C.H.R.R. D/5719, 36 C.R.R. 193, 56 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1 [ci-après *Andrews*, avec renvois aux R.C.S.].

45<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 154.

46<sup>41</sup> *R. c. Turpin* [1989] 1 R.C.S. 1296, p. 1333, 96 N.R. 115, 34 O.A.C. 115, 48 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 8, 69 C.R. (3<sup>e</sup>) 97, 39 C.R.R. 306 [ci-après *Turpin*, avec renvois aux R.C.S.].

47<sup>42</sup> *Slaight Communications Inc. c. Davidson* [1989] 1 R.C.S. 1038 p. 1056, 59 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 416 [ci-après *Slaight*, avec renvois aux R.C.S.]. Ici, le juge en chef Dickson rappelle sa décision dissidente antérieure, dans *Renvoi à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*

---

[1987] 1 R.C.S. 313, p. 348, 38 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 161 [ci-après, *Renvoi à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* avec renvois aux R.C.S.]

48<sup>43</sup> *Slaight, ibid.*, p. 1056.

49<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 1056 et 1057.

50<sup>45</sup> [1990] 1 R.C.S. 190, 103 N.R. 282, 2 W.W.R. 220, 71 Alta L.R. (2<sup>e</sup>) 145.

51<sup>46</sup> Voir *Renvoi à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, supra*, note 42, p. 348 et 349, et J. Claydon, « International Human Rights Law and the Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms » (1982), 4 *Supreme Court L.R.* 287, p. 293.

52<sup>47</sup> Mathew Craven, « The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Netherlands International Law Review* (1993) 367, p. 397 et 398. La citation du juge en chef Dickson que mentionne Mathew Craven est tirée de la décision de la Cour suprême dans *R. c. Keegstra* [1990] 3 R.C.S. 697.

53<sup>48</sup> *Supra*, note 42.

54<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 348.

55<sup>50</sup> Anne F. Bayevsky, *International Human Rights Law: Use in Canadian Charter of Rights and Freedoms Litigation*, Toronto, Butterworths, 1992, p. 34.

56<sup>51</sup> *Supra*, note 46, p. 287.

57<sup>52</sup> C. Lynn Smith et William Black, « Section 15 Equality Rights under the *Charter*: Meaning, Institutional Constraints and a Possible Test », 24 octobre 1987, [non publié], p. 1.

58<sup>53</sup> Canada, ministère de la Justice, *The Charter in the Context of the International Bill of Rights*, (conférence fédérale-provinciale-territoriale sur les droits de la personne, septembre 1983, document n<sup>o</sup> 830-130/022, point VII(i)a) de l'ordre du jour, 9 août 1983).

59<sup>54</sup> Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Registre sommaire de la 167<sup>e</sup> réunion*, Doc. NU CEDEF/C/SR.167 (février 1990), p. 6.

60<sup>55</sup> La Cour suprême du Canada a défini la discrimination comme une distinction, *intentionnelle ou non*, mais fondée sur des motifs ayant trait à des caractéristiques particulières d'une personne ou d'un groupe, laquelle a pour *effet* l'imposition à cette personne ou à ce groupe de fardeaux, d'obligations ou de désavantages que les autres n'ont pas à supporter, ou de refuser ou de limiter l'accès à des possibilités, des prestations et des avantages dont peuvent jouir les autres membres de la société. Voir *Andrews, supra*, note 39. Cette définition est également utilisée dans les décisions subséquentes du tribunal relatives à l'art. 15.

61<sup>56</sup> On trouvera des exemples de dénigrement des pauvres et une description de ce phénomène dans Kathy Tait, « Joy's reform worth roses », *The [Vancouver] Province*, 5 novembre 1995, p. A20; « Beware of poor-bashing rhetoric, advocate tells anti-poverty groups », *The [Kamloops] Daily News*, 29 janvier 1996, p. A2; « Speaking Out Against Poor Bashing », *The Long Haul*, [Vancouver], février 1995.

62<sup>57</sup> Edward Greenspon, *The [Toronto] Globe and Mail*, 17 février 1997, p. A2. Voir aussi : Eric Beauchesne, « Banker would carve up welfare, health systems », *The [Toronto] Star*, 19 avril 1995, p. B1; David Frum, « Splitting social welfare bills has only led to wastes », *The Financial Post*, 25 janvier 1995, p. 17; et Margaret Philip, « Ottawa urged to maintain control of welfare spending », *The [Toronto] Globe and Mail*, 15 juin 1995, p. A5.

63<sup>58</sup> L'idée que l'absence de pouvoir politique est un critère de la détermination du groupe qui devrait jouir d'une protection constitutionnelle est soutenue par l'opinion de la juge Wilson dans *Andrews, supra*, note 39, p. 152, et son fondement dans la loi constitutionnelle des États-Unis est

---

décrit par John Hart Ely dans *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.

64<sup>59</sup> (1991), 70 B.C.L.R. (2<sup>e</sup>) 325 (C.S).

65<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 344.

66<sup>61</sup> *Haig c. Canada* (1992), 9 O.R. (3<sup>e</sup>) 495, 94 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 16 C.H.R.R. D/226, 57 O.A.C. 272, 10 C.R.R. (2<sup>e</sup>) 287, 92 C.L.L.C. 17 034.

67<sup>62</sup> [1991] 2 R.C.S. 22. Dans *Tétrault-Gadoury*, l'extension a été effectuée simplement parce qu'on avait établi une restriction touchant l'âge. Il y a eu d'autres cas où l'on a effectué une extension à cause d'une restriction ou d'une limitation. Voir aussi *Schachter c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1992] 2 R.C.S. 679, 93 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 3 W.D.C.P. (2<sup>e</sup>) 424, 53 F.T.R. 240 (note), 10 C.R.R. (2<sup>e</sup>) 1, 139 N.R. 1, 92 C.L.L.C. 14 036 [ci-après *Schachter*].

68<sup>63</sup> Selon les principes acceptés de l'analyse de la discrimination, il n'est pas absolument nécessaire de désigner un groupe de comparaison à l'intérieur d'un régime législatif. Il est parfaitement approprié, surtout lorsqu'un seul groupe particulier a besoin de la protection en question, d'aller au-delà du régime contesté afin de comprendre les aspects discriminatoires d'un problème donné. Cela a été reconnu dans l'affaire *Brooks c. Canada Safeway*, [1989] 1 R.C.S. 1219, 26 C.C.E.L. 1, 4 W.W.R. 93, 89 C.L.L.C. 17 012, 94 N.R. 373, 58 Man. R. (2<sup>e</sup>) 161, 10 C.H.R.R. D/6183, 59 D.R. (4<sup>e</sup>) 321, 45 C.R.R. 115, C.E.B. & P.G.R. 8126, dans laquelle on a soutenu qu'un traitement préjudiciable pour cause de grossesse est une discrimination fondée sur le sexe, même s'il n'existe pas de groupe de comparaison.

69<sup>64</sup> [1992] 3 R.C.S. 813, p. 853.

70<sup>65</sup> (1992), 112 N.S.R. (2<sup>e</sup>) 389 (C.S.N.-É.) [ci-après *Sparks (C.S.N.-É.)*]; (1993), 101 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 224, 119 N.S.R. (2<sup>e</sup>) 91, 30 R.P.R. (2<sup>e</sup>) 146 (C.A.N.-É.).

71<sup>66</sup> *Sparks (C.S.N.-É.)*, *ibid.*, p. 402.

72<sup>67</sup> (1994), 111 D.L.R. 4<sup>e</sup> 336 (C.S. N.-É.).

73<sup>68</sup> (1993), 18 C.R.R. (2<sup>e</sup>) 143 (C.C.I.).

74<sup>69</sup> (1994), 121 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 335, 26 Alta L.R. (3<sup>e</sup>) 91.

75<sup>70</sup> *Symes c. Canada* [1993] 4 R.C.S. 695, 1 C.T.C. 40, 19 C.R.R. (2<sup>e</sup>) 1, 110 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 470, [1994] W.D.F.L. 171; *Thibaudeau c. Canada (M.R.N.)*, [1995] 2 R.C.S. 627, p. 675 et 676, [1995] W.D.F.L. 957, [1995] 1 C.T.C. 382, 95 D.T.C. 5273, 12 F.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 124 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 449, 182 N.R. 1, 29 C.R.R. (2<sup>e</sup>) 1.

76<sup>71</sup> *Reference Re An Act to Amend the Education Act* (1986), 53 O.R. (2<sup>e</sup>) 513, 25 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 12 O.A.C. 241, 23 C.R.R. 193 (C.A.) selon le juge de la Cour d'appel Robbins qui exprimait une opinion dissidente au sujet d'autres points. À son tour, l'avis du juge de la Cour d'appel Robbins a été cité avec l'approbation de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Andrews, supra*, note 39, p. 171. En ce qui concerne la portée de l'art. 15, le tribunal a déclaré « À notre avis, pris dans son ensemble, (l'art. 15) est une formulation concise d'un droit positif à l'égalité sur le plan du fond et de l'application de la loi. C'est un droit général qui régit toute l'action législative. »

77<sup>72</sup> Voir, par exemple, *Tétrault-Gadoury c. Canada, supra*, note 62, et *Schachter, supra*, note 62.

78<sup>73</sup> Voir, par exemple, *Guerin et coll. c. la Reine* (1984), 13 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 321 (C.S.C.); *Prosper c. la Reine* (1994) 118 D.L.R. (4<sup>e</sup>), 154 (C.S.C.); *R. c. Askov* [1990] 2 R.C.S. 1199, 75 O.R. (2<sup>e</sup>) 673, 74 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 355, 113 N.R. 241, 42 O.A.C. 81, 59 C.C.C. (3e) 449, 79 C.R. (3<sup>e</sup>) 273, 49 C.R.R. 1.

---

79<sup>74</sup> *Andrews, supra*, note 39, p. 154 selon la juge Wilson.

80<sup>75</sup> Dans certains cas, la Cour suprême du Canada a indiqué qu'un certain degré de soumission à la l'assemblée législative pourrait être justifié, pour l'évaluation de l'aspect du critère de l'art.1 qui porte sur le minimum de dérogation, lorsque des questions économiques difficiles sont en cause. Toutefois, il existe un solide raisonnement selon lequel on ne devrait pas adopter une approche respectueuse de l'assemblée législative lorsque les intérêts de groupes vulnérables sont en jeu.

81<sup>76</sup> *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 136, 26 D.L.R. (4e) 200, 65 N.R. 87, 14 O.A.C. 335, 24 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 321, 50 C.R. (3<sup>e</sup>) 1, 19 C.R.R. 308. Voir également *Benner c. Canada (Secrétariat d'État)*, [1997] 1 R.C.S. 358, 143 D.L. R. (3<sup>e</sup>) 577.