

**AVIS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE  
ET DES DROITS DE LA JEUNESSE  
À LA COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES**

Document adopté à la 609<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 19 septembre 2014, par sa résolution COM-609-5.1.2



Claude Boies, avocat  
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

*M<sup>e</sup> Daniel Carpentier*, directeur adjoint  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration à l'analyse, la recherche et la rédaction :

*M<sup>e</sup> Evelyne Pedneault*, conseillère juridique  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

*Chantal Légaré*  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>1 L'ARTICLE 9.1</b> .....	<b>5</b>
1.1 Le sens et la portée de l'article 9.1 .....	5
1.2 La justification de l'atteinte aux droits et libertés garantis .....	7
1.2.1 Un objectif lié à des préoccupations urgentes et réelles .....	8
1.2.2 Des moyens raisonnables et justifiés .....	10
A Un lien rationnel avec l'objectif poursuivi .....	11
B Une règle de nature à porter le moins possible atteinte .....	11
C Des effets préjudiciables proportionnels à l'objectif et aux effets bénéfiques .....	12
<b>2 LE DROIT À L'ÉGALITÉ</b> .....	<b>13</b>
<b>3 LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX</b> .....	<b>16</b>
3.1 Le statut des droits économiques et sociaux dans la Charte .....	16
3.2 Les garanties du droit international relatives aux droits économiques et sociaux .....	20
3.2.1 La non-discrimination dans l'exercice des droits reconnus par le PIDESC .....	23
3.2.2 Assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus .....	25
3.2.3 Interdiction de mesures régressives .....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>27</b>



## AVANT-PROPOS

Il ne revient pas à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de s'immiscer dans les analyses complexes de la Commission de révision permanente des programmes ou encore dans les décisions d'opportunité qui, ultimement, seront prises à cet égard par le gouvernement. Par contre, la question des droits et libertés des personnes qui pourraient être affectées par ces décisions, notamment des personnes les plus vulnérables de notre société qui risquent d'être les premières touchées, doit interpeller la Commission de révision permanente des programmes et, éventuellement, le gouvernement.

Par cet avis, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse vise à rappeler que la réforme des programmes de l'État ne doit pas s'analyser exclusivement en termes d'efficacité économique ou d'opportunité budgétaire. Elle doit incorporer une analyse des impacts sur les droits et libertés de la personne, et ce, à toutes les étapes de la démarche entreprise. Les principes relatifs au respect et à la promotion de ces droits et libertés doivent aussi être omniprésents dans la réflexion de la Commission et du gouvernement. À cet égard, le respect des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* doit faire partie de la grille d'analyse de la Commission de révision permanente des programmes puisque ces dispositions lient l'État dans tous ses actes et dans chacune de ses décisions.

C'est donc dire que ceux-ci ne peuvent avoir pour effet de porter atteinte à l'un ou l'autre des droits garantis par la Charte, notamment le droit à l'égalité en vertu duquel il est interdit de discriminer de façon directe, indirecte ou systémique. Par ailleurs, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse rappelle encore une fois toute l'importance des droits sociaux et économiques qui sont inscrits aux articles 39 à 48 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces droits qui sont eux aussi tout aussi fondamentaux sont par ailleurs reconnus dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* adopté par les Nations Unies, auquel le Québec a souscrit et qu'il s'est engagé à respecter. Cet engagement est fondamental et il complète les dispositions de la Charte. L'obligation de réalisation progressive des droits imposée par ce Pacte international emporte d'ailleurs l'interdiction pour les États parties d'adopter des mesures régressives au regard des droits qui y sont reconnus.

Ignorer la dimension des droits de la personne risquerait d'entraîner à terme des litiges importants et sans doute coûteux. Les tribunaux ont eu l'occasion de rappeler que si on ne doit pas être insensible à la situation financière de l'État dans l'interprétation des droits et libertés de la personne, il reste que ceux-ci ne peuvent être écartés ou sacrifiés à l'autel de l'efficacité économique. Ainsi, la *Charte des droits et libertés de la personne* constitue un pilier incontournable d'un Québec « prospère, juste et libre de ses choix » auquel le gouvernement dit vouloir tendre. Au-delà des considérations judiciaires, la Commission tient par ailleurs à réitérer l'importance de la Charte et de son objet, à savoir l'affirmation et la protection des droits et libertés — fondés sur la reconnaissance de la dignité humaine et de l'égalité — nécessaires à l'épanouissement de chaque personne.

La Commission de révision permanente des programmes doit donc incorporer systématiquement dans sa démarche analytique une étude de l'impact des révisions préconisées sur les droits et libertés des Québécois. Le présent avis rappelle les tenants et aboutissants juridiques de cette approche respectueuse des droits des Québécois en espérant qu'elle sera intégrée au sein de la démarche actuelle de révision des programmes avec une importance au moins aussi grande que les paramètres d'efficacité, d'efficacité, de modes de financement et de capacité de payer. Le gouvernement doit, de son côté, s'assurer que la Commission de révision des programmes va procéder de la sorte; il devra par la suite examiner les impacts sur les droits et libertés de la personne des décisions difficiles qu'il aura à prendre.

## INTRODUCTION

En vertu du Décret 491-2014, du 11 juin 2014, le gouvernement du Québec, a ordonné « que soit constituée la Commission de révision permanente des programmes »<sup>1</sup>. Le mandat de cette commission de révision est le suivant :

« Que cette commission ait pour mandat, en collaboration avec les ministères et organismes, de contribuer activement à la mise en œuvre d'un mécanisme permanent de révision des programmes de ces ministères et organismes ayant pour objectifs de s'assurer :

- a) que les programmes répondent à un besoin prioritaire des citoyens et qu'ils relèvent de la mission de l'État;
- b) que les programmes sont administrés de manière efficace et efficiente et que la structure de gouvernance en place est appropriée;
- c) que le mode de financement des programmes est adéquat et cohérent avec la capacité de payer des citoyens;
- d) que les programmes sont soumis à un processus d'évaluation continue;

Que le mandat de cette commission consiste plus particulièrement à :

- a) recommander au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor la planification des travaux de révision, laquelle comprend notamment l'identification des programmes à examiner et la nature des travaux à réaliser dans le cadre des mandats d'examen;
- b) examiner les résultats des travaux réalisés ainsi que les opinions exprimées dans le cadre du dialogue social;
- c) formuler des recommandations au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor à l'égard des objectifs de révision visés;
- d) proposer une vision globale quant au repositionnement de l'État et la révision des programmes;
- e) effectuer toute autre tâche qui s'inscrit dans le prolongement du présent mandat identifiée par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor;

[...]. »<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Décret 491-2014 concernant la constitution de la Commission de révision permanente des programmes*, (2014) 146 G.O. II, 2323.

<sup>2</sup> *Id.*, p. 2324.

Plus concrètement, cette commission de révision « permettra un repositionnement et la mise en place de processus d'évaluation continue visant à recentrer l'action de l'État dans des programmes prioritaires et là où les besoins sont les plus criants »<sup>3</sup>. Ses travaux « devront permettre au gouvernement de statuer sur l'opportunité d'éliminer certains programmes, de réduire leur portée ou de les repositionner et d'être en mesure de les évaluer de façon continue ».

Un tel exercice peut soulever plusieurs considérations relatives aux droits et libertés de la personne garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>4</sup> (ci-après « la Charte »). Rappelons à cet égard que la Charte est une loi fondamentale de nature quasi constitutionnelle. À moins d'une dérogation expresse du législateur, l'article 52 de la Charte affirme la prépondérance des droits et libertés protégés par les articles 1 à 38, et ce, sur toute autre loi. Or, en vertu de l'article 56 de la Charte, le mot « loi » inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi. Référons en outre à l'article 54 de la Charte suivant lequel « la Charte lie l'État ». Ainsi, la Charte s'applique à l'action du gouvernement de même qu'à celle des ministères et organismes de l'État. À ce titre, le gouvernement doit s'assurer que ses activités s'inscrivent dans le cadre de référence défini par la Charte.

Le champ d'application de la Charte couvre donc les programmes visés par l'exercice de la Commission de révision. Les recommandations qu'elle fera au gouvernement devront par conséquent prendre en compte les obligations qui s'imposent à celui-ci en vertu de la Charte. Il en est de même du mécanisme de révision permanente qui sera produit dans le cadre de cet exercice et dont les impacts devront être évalués à la lumière de la Charte.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la Charte. C'est à ce titre qu'elle s'adresse à la Commission de révision permanente des

---

<sup>3</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Commission de révision permanente des programmes - « Un effort national essentiel à la prospérité du Québec »* - Martin Coiteux, Communiqué de presse, Québec, 11 juin 2014, p. 1 [En ligne]. <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2206119574>

<sup>4</sup> *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, c. C-12).

programmes<sup>5</sup>. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

En ce sens, elle estime important de rappeler trois éléments de la Charte qui devraient servir de guide dans l'analyse des programmes gouvernementaux. Le premier de ces éléments est relatif à l'article 9.1 de la Charte qui établit les balises justifiant une atteinte aux libertés et droits fondamentaux reconnus aux articles 1 à 9 de la Charte. Ensuite, la reconnaissance du droit à l'égalité dans l'exercice des droits et libertés de la personne emporte une nécessaire analyse qui variera selon le type de discrimination, directe, indirecte ou systémique. Finalement, la reconnaissance des droits économiques et sociaux au chapitre IV de la Charte crée pour l'État québécois des obligations, notamment en vertu des instruments du droit international auxquels il a adhéré.

## **1 L'ARTICLE 9.1**

### **1.1 Le sens et la portée de l'article 9.1**

L'article 9.1 de la Charte se lit comme suit :

« 9.1 Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »<sup>6</sup>

Alors que le premier alinéa de l'article 9.1 permet de baliser l'interprétation des droits et libertés visés aux articles 1 à 9 de la Charte, le second alinéa est une disposition justificative analogue à l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>7</sup>. La Cour suprême, dans l'arrêt *Ford*

---

<sup>5</sup> Notons par ailleurs que la Commission s'inscrit ainsi dans le cadre des attentes de collaboration active aux travaux de la Commission sur la révision permanente des programmes exprimées par le gouvernement du Québec. Voir à ce sujet : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Attentes gouvernementales 2014-2015*, Québec, 16 septembre 2014.

<sup>6</sup> *Id.*, art. 9.1.

<sup>7</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 1.

c. Québec (*Procureur général*), a précisé en ces termes la portée respective de ces deux alinéas :

« Le premier alinéa de l'art. 9.1 parle de la façon dont une personne doit exercer des libertés et des droits fondamentaux. Ce n'est pas une limitation du pouvoir du gouvernement, mais plutôt une indication de la manière d'interpréter l'étendue de ces libertés et droits fondamentaux. Toutefois, le second alinéa de l'article 9.1 ("La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.") traite bien du pouvoir du législateur d'imposer des limites aux libertés et droits fondamentaux. L'expression "à cet égard" renvoie au membre de phrase "dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec". Pris dans son ensemble, l'art. 9.1 prévoit que la loi peut fixer des limites à l'étendue et à l'exercice des libertés et droits fondamentaux garantis pour assurer le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. »<sup>8</sup>

Le deuxième alinéa de l'article 9.1 établit donc que « le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec » doit servir à circonscrire les objectifs en vertu desquels le gouvernement, par sa législation, peut fixer les limites à l'étendue et à l'exercice de ces libertés et droits fondamentaux. Le libellé même de l'article 9.1 « montre que le législateur n'a voulu y retenir que les limitations les plus essentielles »<sup>9</sup> et, à cet égard, le critère de « valeurs démocratiques » y a été particulièrement ciblé<sup>10</sup>. La jurisprudence établit que la définition des « valeurs démocratiques » retenue quant à l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* vaut pour l'article 9.1 de la *Charte québécoise*<sup>11</sup>. Ainsi, ces valeurs démocratiques comprennent notamment : « le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyance, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société »<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 63.

<sup>9</sup> Jacques-Yvan MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Éditions Thémis, 1989, p. 25, 52.

<sup>10</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, décembre 2013, p. 31, [En ligne].  
[http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire\\_PL\\_60\\_charte\\_valeurs.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_PL_60_charte_valeurs.pdf)

<sup>11</sup> *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 8, par. 63.

<sup>12</sup> *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 64.

Quant au concept d'ordre public, « comme limite à l'exercice des droits et libertés énoncés aux articles 1 à 9 de la Charte, il “inclut fort probablement [les concepts de sécurité nationale, de sûreté publique, de santé ou de morale publique] de même que le bon fonctionnement du système judiciaire, la prévention du crime et la protection des droits et libertés d'autrui” »<sup>13</sup>. Selon le professeur Chevette, « l'expression “bien-être général des citoyens du Québec” équivaut tout simplement au bien-être de la population ou plus exactement des personnes »<sup>14</sup>.

## 1.2 La justification de l'atteinte aux droits et libertés garantis

Une fois établie la preuve *prima facie* d'une atteinte à l'un des droits et libertés garantis en vertu des articles 1 à 9 de la Charte, le gouvernement doit être en mesure de justifier sa norme, sans quoi elle sera jugée incompatible avec la Charte.

Une telle justification se fait selon la démarche clairement établie et confirmée par la jurisprudence. Le gouvernement doit d'abord démontrer, preuve à l'appui, 1) que l'objectif poursuivi répond à « des préoccupations urgentes et réelles »<sup>15</sup>, puis 2) que les moyens choisis pour atteindre cet objectif sont raisonnables et justifiés<sup>16</sup>. Un moyen mis en cause en vertu de l'article 9.1 sera jugé comme raisonnable et justifié si 2a) il est rationnellement lié à l'objectif poursuivi; 2b) il est proportionnel à celui-ci et 2c) ses effets néfastes sont proportionnels tant à l'objectif visé qu'à ses effets bénéfiques.

Notons que la norme contestée doit répondre à l'ensemble de ces critères pour constituer une justification aux fins de l'article 9.1.

---

<sup>13</sup> *Forget et Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bertrand*, [2001] R.J.Q. 1684 (TDPQ), par. 72, citant François CHEVETTE, « La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne : le dit et le non-dit », dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Éditions Thémis, 1989, p. 82.

<sup>14</sup> F. CHEVETTE, *Id.*, p. 82-83.

<sup>15</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 12, par. 69.

<sup>16</sup> Christian BRUNELLE, « Les limites aux droits et libertés », dans Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Collection de droit du Barreau du Québec, vol. VII, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 95.

### 1.2.1 Un objectif lié à des préoccupations urgentes et réelles

Il est plutôt rare que les tribunaux invalident « une règle de droit » à l'étape de l'analyse de l'objectif, les juges refusant souvent par « prudence » d'invalider une loi à ce stade préliminaire de l'examen<sup>17</sup>. Dans l'arrêt *Oakes*, la Cour suprême explique néanmoins que « la norme doit être sévère afin que les objectifs peu importants ou contraires aux principes qui constituent l'essence même d'une société libre et démocratique ne bénéficient de la protection de l'article premier »<sup>18</sup>.

Ainsi, l'objectif invoqué doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit et se rapporter « à des préoccupations urgentes et réelles ». En vertu de l'article 9.1 de la Charte, l'objectif en cause doit en outre être obligatoirement lié au « respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général de citoyen du Québec »<sup>19</sup>.

Rappelons par ailleurs que cet examen de l'objectif, comme l'ensemble de la démarche prescrite par l'article 9.1 doit être fait en s'attardant attentivement au contexte et aux circonstances factuelles de chaque espèce<sup>20</sup>, et ce, en déterminant précisément l'objectif en cause.

Sans présumer des mesures qui seront prises dans le cadre du mandat de la Commission de révision permanente des programmes, il est pertinent de souligner qu'« une mesure dont le seul objectif est d'ordre financier et qui porte atteinte à des droits garantis par la *Charte* ne peut jamais être justifiée en vertu de l'article premier »<sup>21</sup>. La Cour suprême souligne en outre que

---

<sup>17</sup> *Id.*, p. 94.

<sup>18</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 12, par. 69.

<sup>19</sup> *Dufour c. Centre hospitalier St-Joseph-de-la-Malbaie*, [1992] R.J.Q. 825 (T.D.P.Q.), par. 97; citant *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 8, par. 63.

<sup>20</sup> *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 4.

<sup>21</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 284.

« les garanties de la *Charte* [canadienne] seraient certainement illusoire s'il était possible de les ignorer pour des motifs de commodité administrative »<sup>22</sup>. Elle ajoute :

« Il est sans doute possible d'épargner beaucoup de temps et d'argent en adoptant une procédure administrative qui ne tient pas compte des principes de justice fondamentale, mais un tel argument, à mon avis, passe à côté de l'objet de l'article 1. Les principes de justice naturelle et d'équité en matière de procédure que nos tribunaux ont adoptés depuis longtemps et l'enchâssement constitutionnel des principes de justice fondamentale à l'art. 7 comportent la reconnaissance implicite que la prépondérance des motifs de commodité administrative ne l'emporte pas sur la nécessité d'adhérer à ces principes. »<sup>23</sup>

Dans le même sens, la Cour écrit que « la simple commodité administrative ou élégance conceptuelle ne peut être suffisamment urgente et réelle pour justifier la suppression d'un droit garanti par la *Charte* »<sup>24</sup>.

Cela dit, la Cour a par la suite nuancé ces conclusions, précisant qu'il faut les interpréter dans leur contexte<sup>25</sup>. Elle s'attarde notamment à la question dans l'arrêt *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. Newfoundland and Labrador Assn. of Public and Private Employees (N.A.P.E.)* alors que le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador invoquait une grave crise financière, sans précédent dans l'histoire de la province, afin de reporter de trois ans les augmentations de salaire prévues au titre de l'équité salariale et annulait les arriérés également prévus à ce chapitre. Avant de conclure à la constitutionnalité de la loi en cause, la Cour confirme que « normalement, les considérations budgétaires à elles seules ne peuvent pas être invoquées en tant qu'objectif urgent et réel distinct pour l'application de l'article premier de la *Charte* »<sup>26</sup>. Puis, elle ajoute ce qui suit :

« À un moment donné, une crise financière peut prendre une telle ampleur que les gouvernements élus doivent disposer d'une latitude suffisante pour prendre des mesures correctives, même si celles-ci portent atteinte à un droit garanti par la *Charte*, à condition,

---

<sup>22</sup> *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, par. 70; cité dans *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. Newfoundland and Labrador Assn. of Public and Private Employees (N.A.P.E.)*, [2004] 3 R.C.S. 381, par. 66.

<sup>23</sup> *Id.*, par. 70.

<sup>24</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, par. 110.

<sup>25</sup> *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. Newfoundland and Labrador Assn. of Public and Private Employees (N.A.P.E.)*, préc., note 22, par. 64.

<sup>26</sup> *Id.*, citant *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, préc., note 24, par. 109.

évidemment, que ces mesures soient proportionnelles tant à la crise financière qu'à leur incidence sur les droits garantis par la *Charte* qui sont touchés. »<sup>27</sup>

Ainsi, s'il est vrai que les tribunaux accordent généralement au gouvernement « une grande latitude pour décider de la distribution appropriée des ressources dans la société »<sup>28</sup>, la Cour suprême précise que « la liberté d'action qui doit être accordée à l'État n'est pas infinie »<sup>29</sup>. Elle écrit notamment ce qui suit à ce propos :

« Il s'ensuit, me semble-t-il, que les tribunaux continueront de faire montre d'un grand scepticisme à l'égard des tentatives de justifier, par des restrictions budgétaires, des atteintes à des droits garantis par la *Charte*. Agir autrement aurait pour effet de déprécier la *Charte* étant donné qu'il y a *toujours* des restrictions budgétaires et que le gouvernement a *toujours* d'autres priorités urgentes. Cependant, les tribunaux ne peuvent fermer les yeux sur les crises financières périodiques qui, pour être surmontées, forcent le gouvernement à prendre des mesures pour gérer ses priorités. »<sup>30</sup>

### **1.2.2 Des moyens raisonnables et justifiés**

L'article 9.1 est muet sur la nature du lien devant exister entre l'objectif invoqué et la mesure en cause<sup>31</sup>. Rappelons toutefois qu'une jurisprudence constante réfère aux critères établis en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne pour l'application de l'article 9.1<sup>32</sup>. Ainsi, écrit la Cour suprême, « dès qu'il est reconnu qu'un objectif est suffisamment important, la partie qui invoque l'article premier doit alors démontrer que les moyens choisis sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer »<sup>33</sup>. Elle ajoute à ce sujet que « si important que puisse sembler l'objectif du Parlement, si l'État n'a pas démontré que les moyens qu'il utilise pour atteindre son objectif sont raisonnables et proportionnels à la violation des droits, la loi doit alors par nécessité être déclarée non valide »<sup>34</sup>.

---

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, par. 85.

<sup>29</sup> *Id.*, par. 86.

<sup>30</sup> *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. Newfoundland and Labrador Assn. of Public and Private Employees (N.A.P.E.)*, préc., note 22, par. 72.

<sup>31</sup> F. CHEVRETTE, préc., note 13, p. 88.

<sup>32</sup> Voir notamment : *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 8.

<sup>33</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 12, par. 70.

<sup>34</sup> *RJR-MacDonald Inc. c. Procureur général du Canada*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 129.

La norme ou le moyen contesté devra donc respecter les trois critères suivants : A) un lien rationnel avec l'objectif poursuivi; B) portant le moins possible atteinte au droit et C) dont les effets bénéfiques sont proportionnels à l'objectif et l'emportent sur les effets négatifs appréhendés.

#### A Un lien rationnel avec l'objectif poursuivi

En ce qui a trait au lien rationnel entre la mesure en cause et l'objectif poursuivi, la jurisprudence a maintes fois réaffirmé que « les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question »<sup>35</sup>. Ainsi, « elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles »<sup>36</sup>.

La Cour suprême écrit qu'à cette étape, le gouvernement « doit établir un lien causal, fondé sur la raison ou la logique, entre la violation et l'avantage recherché » et qu'en d'autres termes, il doit démontrer « que la restriction des droits sert la fin visée »<sup>37</sup>.

« Les tribunaux reconnaissent assez facilement la preuve du lien de causalité entre l'objectif poursuivi et les mesures adoptées. Il s'agit d'une preuve basée sur la prépondérance des probabilités, qui peut être déduite de la raison ou de la logique, sans qu'il y ait une preuve directe et tangible du lien entre la mesure attentatoire et l'objectif législatif. »<sup>38</sup>

Ainsi, à l'instar du professeur Brunelle, il est possible de conclure que l'analyse du lien rationnel « ne pose généralement pas de problème au gouvernement »<sup>39</sup>. Il en va toutefois autrement pour l'étape suivante mettant en cause le critère de proportionnalité<sup>40</sup>.

#### B Une règle de nature à porter le moins possible atteinte

En principe, le critère de l'atteinte minimale ne devrait laisser place qu'au moyen le moins restrictif eu égard à l'exercice du droit ou de la liberté en cause<sup>41</sup>. Ainsi, la Cour suprême

---

<sup>35</sup> *R. c. Oakes*, préc., note 12, par. 70.

<sup>36</sup> *Id.* Appliqué en vertu de l'article 9.1 dans *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 8, par. 63.

<sup>37</sup> *Id.*, par. 153.

<sup>38</sup> Nathalie DES ROSIERS, « Liberté d'expression », dans *JurisClasseurs Québec*, coll. « Droit constitutionnel », *Charte canadienne : questions particulières*, fasc. 7, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 21.

<sup>39</sup> C. BRUNELLE, préc., note 16, p. 95.

<sup>40</sup> *Id.*

établissait dans l'arrêt *Oakes* que « le moyen choisi doit être de nature à porter “le moins possible” atteinte au droit ou à la liberté en question »<sup>42</sup>.

La doctrine constate néanmoins que les tribunaux ont par la suite assoupli cette exigence, notamment en matière sociale et économique où la jurisprudence reconnaît une certaine marge de manœuvre au législateur<sup>43</sup>. Cette marge de manœuvre n'est cependant pas infinie. Ainsi, le critère plus rigoureux, amenant les tribunaux à exiger du gouvernement qu'il démontre que la mesure est « nécessaire » est parfois remplacé par un critère de « raisonabilité »<sup>44</sup>.

La Cour suprême a ainsi nuancé en ces termes la preuve requise quant à l'étape de l'atteinte minimale :

« À la deuxième étape de l'analyse de la proportionnalité, le gouvernement doit établir que les mesures en cause restreignent le droit à la liberté d'expression aussi peu que cela est raisonnablement possible aux fins de la réalisation de l'objectif législatif. La restriction doit être “minimale”, c'est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d'adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu'elle a une portée trop générale simplement parce qu'ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l'objectif et à la violation [...]. Par contre, si le gouvernement omet d'expliquer pourquoi il n'a pas choisi une mesure beaucoup moins attentatoire et tout aussi efficace, la loi peut être déclarée non valide. »<sup>45</sup>

Le moyen choisi devra donc, à tout le moins, appartenir à une gamme de moyens susceptibles de porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en cause.

### C Des effets préjudiciables proportionnels à l'objectif et aux effets bénéfiques

En vertu du dernier critère élaboré par l'arrêt *Oakes* le gouvernement devra démontrer que les effets bénéfiques de la mesure analysée sont proportionnels à l'objectif et l'emportent sur les effets négatifs appréhendés. Ainsi que l'expliquait la Cour suprême :

---

<sup>41</sup> F. CHEVRETTE, préc., note 13, p. 88.

<sup>42</sup> R. c. *Oakes*, préc., note 11, par. 70.

<sup>43</sup> C. BRUNELLE, préc., note 15, p. 96. Voir également : N. DES ROSIERS, préc., note 38, par. 22.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *RJR-MacDonald Inc. c. Procureur général du Canada*, préc., note 34, par. 160 [Nos soulignements].

« La gravité des restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la Charte variera en fonction de la nature du droit ou de la liberté faisant l'objet d'une atteinte, de l'ampleur de l'atteinte et du degré d'incompatibilité des mesures restrictives avec les principes inhérents à une société libre et démocratique. Même si un objectif est suffisamment important et même si on a satisfait aux deux premiers éléments du critère de proportionnalité, il se peut encore qu'en raison de la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes, la mesure ne soit pas justifiée par les objectifs qu'elle est destinée à servir. Plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. »<sup>46</sup>

Comme le souligne le professeur Brunelle, « ce n'est plus tant l'objectif de la règle de droit que ses effets sur des particuliers ou des groupes qui constituent ici le cœur de l'analyse »<sup>47</sup>. Ainsi, alors que certains auteurs soulignent le caractère redondant de cette étape avec l'étude de l'objectif urgent et réel, la Cour suprême répond que la particularité de ce dernier critère réside dans le fait qu'il est le seul à ne pas se rattacher à une appréciation de l'objectif de la mesure afin de tenir « pleinement compte de la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes »<sup>48</sup>.

La preuve devra ainsi permettre un exercice de pondération permettant de mesurer si les effets bénéfiques de la règle de droit contestée l'emportent sur ses effets préjudiciables. Comme le rappelle la Cour suprême, cette mesure doit d'ailleurs se faire en analysant les effets préjudiciables de la mesure restrictive « au regard des valeurs consacrées par la *Charte*, telles que la liberté, la dignité humaine, l'égalité, l'autonomie et la promotion de la démocratie »<sup>49</sup>.

## 2 LE DROIT À L'ÉGALITÉ

Le droit à l'égalité est reconnu à l'article 10 de la Charte. Contrairement aux libertés et droits fondamentaux, il n'est pas assujéti à la disposition justificative de l'article 9.1 dont nous venons de traiter. En conséquence, les textes législatifs et réglementaires ne peuvent porter atteinte au droit à l'égalité en prenant appui sur cette base.

Le droit à l'égalité est énoncé en ces termes :

---

<sup>46</sup> R. c. *Oakes*, préc., note 12, par. 71.

<sup>47</sup> C. BRUNELLE, préc., note 16, p. 97.

<sup>48</sup> *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567, par. 75-76.

<sup>49</sup> *Id.*, par. 88.

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

Plus simplement, il y a discrimination dans le bénéfice d'un droit garanti par la Charte lorsque les trois éléments prévus à l'article 10 de cette dernière sont réunis, soit :

- une distinction, exclusion ou préférence,
- fondée sur l'un des motifs de discrimination reconnus, soient la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap,
- et ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne.

Soulignons que la portée du droit à l'égalité s'étend à tous les droits et libertés de la personne inscrits dans la Charte aux articles 1 à 48<sup>50</sup>.

Il existe trois types de discrimination : directe, indirecte et systémique.

La discrimination directe peut être définie comme une disparité de traitement ouvertement et parfois délibérément fondée sur des critères de discrimination interdits. Une norme ou une mesure qui exclut, distingue ou préfère des personnes en identifiant un de ces critères sera donc considérée discriminatoire.

La discrimination peut être indirecte ou par suite d'effet préjudiciable lorsque la distinction, l'exclusion ou la préférence dont il est question résulte d'une mesure en apparence neutre qui a un effet disproportionné pour une personne ou un groupe de personnes.

---

<sup>50</sup> Voir notamment : *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.).

Quant à la discrimination systémique, le Tribunal des droits de la personne en a retenu la définition suivante :

« Aussi, le Tribunal juge opportun de définir aujourd’hui la discrimination systémique comme la somme d’effets d’exclusion disproportionnés qui résultent de l’effet conjugué d’attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l’interdiction de la discrimination. »<sup>51</sup>

Hormis certaines exceptions, telles les aptitudes ou qualités requises par un emploi qui sont réputées non discriminatoires ou les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur certains motifs dans les contrats d’assurances ou de rentes, prévues aux articles 20 et 20.1, la discrimination est interdite à moins qu’une disposition législative déroge expressément à une disposition de la Charte<sup>52</sup>.

Il va sans dire que plusieurs programmes de nature sociale ou économique mis en place par l’État visent, directement ou indirectement, certaines parties de la population qui partagent une des caractéristiques énumérées à l’article 10 de la Charte. Les possibles impacts discriminatoires des recommandations relatives au maintien ou à la transformation d’un programme visant ou affectant ces personnes dans l’exercice de leurs droits devront donc être pris en considération dans le cadre du mandat de la Commission de révision permanente des programmes.

De plus, les impacts systémiques à l’égard de l’un ou l’autre des groupes de personnes visées à l’article 10 de la Charte, devront être pris en compte non seulement lors de l’examen d’un programme, mais également à l’étape de l’élaboration de l’ensemble des recommandations de la Commission de révision.

---

<sup>51</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, [2009] R.J.Q. 487 (T.D.P.Q.), par. 36, conf. en appel 2011 QCCA 1201.

<sup>52</sup> Charte, préc., note 4, articles, 20, 20.1 et 52. Sur les conditions requises pour déroger à la Charte, voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l’Assemblée nationale, Projet de loi n° 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, (Cat. 2.412.54.12), septembre 2013, p. 14 et suiv., [En ligne].

[http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire\\_PL28\\_code\\_procedure\\_civile.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_PL28_code_procedure_civile.pdf)

Finalement, le mécanisme de révision permanente qui résultera de ces travaux devra également inclure dans la grille d'analyse des programmes la prise en compte des impacts potentiellement discriminatoires de la révision.

### **3 LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

#### **3.1 Le statut des droits économiques et sociaux dans la Charte**

Parmi les droits auxquels il faudra porter une attention particulière dans le cadre des travaux de la Commission de révision figurent les droits économiques et sociaux garantis par la Charte et qui font l'objet d'engagements internationaux du Québec. En effet, sans présumer des décisions que prendra la Commission de révision, de nombreux programmes dont elle pourrait recommander la révision ont pour objet l'un ou l'autre des droits garantis au chapitre des droits économiques et sociaux.

Le chapitre IV de la Charte est consacré aux droits économiques et sociaux et énonce les droits suivants : le droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention<sup>53</sup>; le droit à l'instruction publique gratuite<sup>54</sup>; le droit des parents d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs convictions<sup>55</sup>; le droit des parents de choisir pour leurs enfants des établissements d'enseignement privés<sup>56</sup>; le droit des minorités ethniques à maintenir et faire progresser leur vie culturelle<sup>57</sup>; le droit à l'information<sup>58</sup>; le droit à des mesures d'assistance financières et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent<sup>59</sup>; le droit à des conditions de travail justes et raisonnables<sup>60</sup>; le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité<sup>61</sup>; le droit des époux à l'égalité à l'intérieur du mariage ou de

---

<sup>53</sup> Charte, préc., note 4, art. 39.

<sup>54</sup> *Id.*, art. 40.

<sup>55</sup> *Id.*, art. 41.

<sup>56</sup> *Id.*, art. 42.

<sup>57</sup> *Id.*, art. 43.

<sup>58</sup> *Id.*, art. 44.

<sup>59</sup> *Id.*, art. 45.

<sup>60</sup> *Id.*, art. 46.

<sup>61</sup> *Id.*, art. 46.1.

l'union civile<sup>62</sup>; puis le droit pour toute personne âgée ou personne handicapée d'être protégée contre l'exploitation ainsi que son droit à la protection et à la sécurité<sup>63</sup>.

Il faut le souligner à nouveau, la Charte est un document unique au Canada, notamment parce que « le Québec est la seule juridiction canadienne à consacrer les droits économiques et sociaux dans sa législation sur les droits de la personne »<sup>64</sup>.

Les tribunaux ont jusqu'ici fait preuve d'une certaine réserve dans la mise en œuvre des droits économiques et sociaux garantis aux articles 39 à 48 de la Charte, notamment en raison de l'absence de prépondérance expresse de ces dispositions sur les autres lois. L'article 52 de la Charte — qui prescrit qu'aucune disposition d'une loi, même postérieure à celle-ci, ne peut y déroger — ne vise en effet que les articles 1 à 38 de la Charte.

La Cour suprême du Canada, dans le cadre de l'affaire Gosselin, a pourtant reconnu la justiciabilité des droits économiques et sociaux. La majorité de la Cour écrit sous la plume de la juge McLachlin qu'« il ne fait aucun doute que l'art. 45 est censé créer un droit »<sup>65</sup>. Malgré cela, la Cour n'en reconnaît pas le contrôle judiciaire lorsqu'il est invoqué devant les tribunaux. Cette décision a été très critiquée et est notamment critiquable en ce qu'elle ne prend pas en compte les obligations découlant des engagements internationaux du Québec et du Canada en matière de reconnaissance des droits économiques et sociaux, comme nous le verrons plus loin.

Si les tribunaux sont jusqu'à maintenant hésitants à reconnaître des obligations positives à l'État quant au respect des droits économiques et sociaux reconnus au chapitre IV de la Charte, la jurisprudence démontre toutefois que cette hésitation doit être mise de côté lorsqu'il est question de l'exercice en pleine égalité des droits économiques et sociaux<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> *Id.*, art. 47.

<sup>63</sup> *Id.*, art. 48.

<sup>64</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Examen du troisième rapport du Canada (26 et 27 novembre 1998), Questions posées par le Comité (Contribution de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, août 1998, p. 1, [En ligne].  
[http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pacte\\_droits\\_economique\\_1998.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pacte_droits_economique_1998.pdf)

<sup>65</sup> *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 87.

<sup>66</sup> Voir notamment : *Commission des droits de la personne c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003 (T.D.P.Q.), 3037, conf. en appel : [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.), portant sur le droit à

(...suite)

En conséquence, la mise en œuvre d'une mesure prise au titre de l'une ou l'autre des dispositions du chapitre IV de la Charte ne peut comporter un effet préjudiciable dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit garanti par la Charte sur la base d'un motif interdit de discrimination.

Les travaux de la Commission ont d'ailleurs permis de confirmer le lien étroit qui peut exister entre le droit à l'égalité et l'exercice effectif des droits économiques et sociaux garantis à la Charte, notamment eu égard à certains programmes de l'État. Citons entre autres à ce propos, l'avis rendu quant à la conformité à la Charte de l'inscription au dépôt direct comme condition du versement du crédit d'impôt pour la solidarité<sup>67</sup>, l'avis portant sur l'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial<sup>68</sup> ou encore les commentaires formulés sur le *Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>69</sup>.

Au-delà du droit à l'égalité, les droits économiques et sociaux garantis à la Charte ont une influence importante sur la mise en œuvre de l'ensemble des droits et libertés protégés par celle-ci. La Charte constitue un ensemble cohérent qu'il faut lire comme tel.

C'est dans ce cadre que les droits économiques et sociaux protégés par la Charte doivent être lus et interprétés. Cela est d'ailleurs d'autant plus vrai que certains droits économiques et sociaux se retrouvent, non pas au chapitre IV de la Charte censé leur être dédié, mais plutôt au chapitre I de celle-ci.

---

l'instruction publique et *Lambert c. Québec (ministère du Tourisme)*, 1997 R.J.Q. 726 (T.D.P.Q.). Décision infirmée en appel, mais pour un autre motif : [2002] R.J.Q. 599 (C.A.), portant sur le droit à des conditions de travail justes et raisonnables.

<sup>67</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte des droits et libertés de la personne de l'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition de versement du crédit d'impôt pour la solidarité*, (Cat. 2.177.4), octobre 2011, [En ligne].  
[http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/Depot\\_direct\\_obligatoire.pdf](http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/Depot_direct_obligatoire.pdf)

<sup>68</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, (Cat. 2.120-12.58), mars 2012, p. 85 et suiv., [En ligne].  
[http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/accommodement\\_handicap\\_collegial.pdf](http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/accommodement_handicap_collegial.pdf)

<sup>69</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412.66.9), mars 2013, [En ligne]. [http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/commentaires\\_reglement-aide-personnes-famille.pdf](http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/commentaires_reglement-aide-personnes-famille.pdf)

Dans cette perspective, la Commission a par exemple maintes fois affirmé que la pauvreté compromet la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés garantis par la Charte<sup>70</sup> et qu'un niveau de vie décent, garanti au besoin par des mesures sociales, tel que le prévoit l'article 45 de la Charte, est un prérequis à l'exercice effectif des droits et libertés<sup>71</sup>. À ce sujet, et toujours à titre d'exemple, précisons notamment que :

- l'insuffisance et l'insécurité du revenu compromettent le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique garanti à l'article 1 de la Charte, mais également le droit à la sauvegarde de sa dignité reconnu à l'article 4 de la Charte et le droit d'un enfant à la sécurité, l'attention et à la protection prévu en vertu de l'article 39 de celle-ci;
- certaines règles régissant les différents programmes d'aide sociale peuvent compromettre le droit à la sauvegarde de sa dignité et le droit au respect de sa vie privée respectivement prévus aux articles 4 et 5 de la Charte;
- ou encore que certaines mesures de développement de l'employabilité peuvent porter atteinte au droit de toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables garanti à l'article 46 de la Charte, de même qu'à la liberté d'association prévue à l'article 3 de celle-ci.

C'est donc à la lumière de l'ensemble de la Charte qu'il faut considérer les protections offertes au titre des droits économiques et sociaux qui y sont garantis.

---

<sup>70</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la Sécurité du revenu*, (Cat. 2.412.66.5.1), 27 janvier 1997, p. 2, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/reforme\\_securite\\_memoire.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/reforme_securite_memoire.pdf); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale à l'occasion des audiences sur le Livre vert sur la sécurité du revenu*, 11 février 1997, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, (Cat. 2.412.66.7), mai 1998, p. 9, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire\\_pl186.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_pl186.pdf); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412.66.8), septembre 2004, p. 3, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pl\\_57\\_aide\\_personnes\\_familles.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pl_57_aide_personnes_familles.pdf)

<sup>71</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le projet de loi sur la sécurité du revenu*, (Cat. 2.412.66), 15 juin 1988.

### 3.2 Les garanties du droit international relatives aux droits économiques et sociaux

Les droits économiques et sociaux font partie intégrante du droit international des droits de la personne. De nombreux instruments internationaux les protègent d'ailleurs expressément, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>72</sup> (ci-après la « DUDH ») et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>73</sup> (ci-après le « PIDESC ») auxquels nous nous attarderons davantage dans la présente section<sup>74</sup>.

Il est largement reconnu que ces instruments doivent servir d'outils d'interprétation lorsque vient le temps d'appliquer et d'interpréter la Charte, et notamment de définir le sens et la portée des droits économiques et sociaux qu'elle protège<sup>75</sup>. Au chapitre des droits économiques et sociaux, la DUDH proclame notamment : le droit de se prévaloir des droits et libertés prévus à la DUDH sans distinction fondée notamment sur l'origine sociale et la fortune<sup>76</sup>; le droit à la sécurité sociale et le droit à la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité<sup>77</sup>; le droit au travail et la liberté syndicale<sup>78</sup>; le droit au repos et aux loisirs<sup>79</sup>; le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa

---

<sup>72</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3<sup>e</sup> sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948).

<sup>73</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n° 46 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976).

<sup>74</sup> Nous pourrions également citer : la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965); la *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social* (1969), la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979); la *Déclaration sur le droit au développement* (1986); la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (1990). Voir à ce sujet : ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME), *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 4, [En ligne]. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_P\\_PT\\_12\\_NHRI\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf).

<sup>75</sup> Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, [1998] R.J.Q. 688 (C.A.), conf. par *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665; *Vallée c. Commission des droits de la personne*, [2005] R.J.Q. 961 (C.A.), par. 28; Christian BRUNELLE, « L'objet, la nature et l'interprétation des Chartes des droits », dans BARREAU DU QUÉBEC, *Droit public et administratif*, Collection de droit du Barreau du Québec, vol. VII, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 34; Michèle RIVET, « Les textes et les tribunaux : qu'en est-il devenu de l'esprit et du souffle de la *Déclaration universelle*? » (1998) 11.2 *R.Q.D.I.* 39, 46-47.

<sup>76</sup> *Id.*, art. 2.

<sup>77</sup> *Id.*, art. 22.

<sup>78</sup> *Id.*, art. 23.

<sup>79</sup> *Id.*, art. 24.

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<sup>80</sup>; le 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<sup>81</sup>; et le droit à l'éducation<sup>82</sup>.

Le PIDESC, quant à lui, a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 et est entré en vigueur dix ans plus tard, en 1976. Le Canada comme le Québec y adhèrent depuis. Le gouvernement du Québec a ainsi ratifié le PIDESC par décret du 21 avril 1976<sup>83</sup>, une décision qui n'a jamais été remise en question depuis. Au contraire, le Québec s'est engagé à nouveau, et plus récemment, à promouvoir et mettre en œuvre les droits économiques et sociaux consacrés par ce pacte notamment aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>84</sup> et de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*<sup>85</sup>.

Constituant le « traité fondateur »<sup>86</sup> quant aux droits économiques et sociaux, le PIDESC reconnaît le droit de chacun — sans discrimination<sup>87</sup>, notamment entre les hommes et les femmes<sup>88</sup> — aux droits suivants : le droit à la non-discrimination et le droit à l'égalité, le droit au travail<sup>89</sup>; le droit à des conditions de travail justes et favorables<sup>90</sup>; le droit de former des

---

<sup>80</sup> *Id.*, art. 25.

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> *Id.*, art. 26.

<sup>83</sup> *Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1984-1989) *Recueil des ententes internationales du Québec* 809.

<sup>84</sup> *Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51. Voir : *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, A/RES/44/25 (1989) R.T. Can. 1992 n° 3 (20 novembre 1989).

<sup>85</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 9 mars 2010, vol. 41 N° 91, « Motion proposant que l'Assemblée approuve la Convention relative aux droits des personnes handicapées ». Voir : *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, [2010] R.T. Can. n° 8.

<sup>86</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME), préc., note 74, p. 5.

<sup>87</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 73, art. 2, par. 2.

<sup>88</sup> *Id.*, art. 3.

<sup>89</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>90</sup> *Id.*, art. 7.

syndicats et de s'y affilier ainsi que le droit au respect des libertés syndicales<sup>91</sup>; le droit à la sécurité sociale<sup>92</sup>; le droit à la protection et à une assistance aussi large que possible à la famille, aux mères et à l'enfant<sup>93</sup>; le droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence<sup>94</sup>; le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre<sup>95</sup>; le droit à l'éducation<sup>96</sup>; le droit à un enseignement primaire gratuit et obligatoire<sup>97</sup>; de même que le droit de participer à la vie culturelle, de bénéficier du progrès scientifique et de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique<sup>98</sup>.

La Commission a souligné que « la reconnaissance des droits économiques et sociaux inscrit résolument la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne »<sup>99</sup>. En 1998, au moment de l'examen du troisième rapport de mise en œuvre du PIDESC du Canada, la Commission écrivait également ce qui suit à ce propos :

« Le recours au *Pacte* pour l'interprétation et l'application de la Charte s'inscrit dans le contexte d'une utilisation croissante, par les tribunaux, des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne. Dans le cadre de la Charte, ce recours aux textes internationaux s'explique entre autres par l'importance accordée à ceux-ci lors des travaux préparatoires à son adoption et par la similarité de langage entre les normes québécoises et internationales. »<sup>100</sup>

---

<sup>91</sup> *Id.*, art. 8.

<sup>92</sup> *Id.*, art. 9.

<sup>93</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>94</sup> *Id.*, art. 11.

<sup>95</sup> *Id.*, art. 12.

<sup>96</sup> *Id.*, art. 13.

<sup>97</sup> *Id.*, art. 14.

<sup>98</sup> *Id.*, art. 15.

<sup>99</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 68, p. 11; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), septembre 2002, p. 39, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/PL\\_112\\_pauvrete.PDF](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/PL_112_pauvrete.PDF)

<sup>100</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 64, p. 3. Elle cite alors *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville)*, préc., note 75, par. 65.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme rappelle que les États parties ont trois ordres d'obligation eu égard à ces droits : « celles de les respecter, de les protéger et de leur donner effet »<sup>101</sup>. Il incombe aux États parties en vertu de ces obligations (3.2.1) d'assurer la non-discrimination dans l'exercice de ces droits, (3.2.2) d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits et (3.2.3) de ne pas adopter de mesures régressives relativement à ces droits.

### **3.2.1 La non-discrimination dans l'exercice des droits reconnus par le PIDESC**

La non-discrimination et le droit à l'égalité sont des principes fondamentaux du droit international des droits de la personne, « indispensables à l'exercice et à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels »<sup>102</sup> garantis par le PIDESC, notamment au deuxième paragraphe de l'article 2 de celui-ci :

« Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »<sup>103</sup>

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU souligne à ce sujet que « pour que les États parties soient à même de "garantir" que les droits visés par le Pacte seront exercés sans discrimination aucune, la discrimination doit être éliminée sur le plan formel aussi bien que dans les faits »<sup>104</sup>.

Et, cela vaut tant pour la discrimination directe ou indirecte que pour la discrimination systémique, ainsi définies dans cette Observation générale :

---

<sup>101</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME), préc., note 74, p. 16.

<sup>102</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n° 20, La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, Doc. N.U., E/C.12/GC/20 (2 juillet 2009), par. 2, [En ligne].  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f20&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f20&Lang=en)

<sup>103</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 73, art. 2, par. 2.

<sup>104</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 102, par. 8.

- il y a discrimination directe « quand un individu est traité moins favorablement qu'une autre personne dans une situation semblable pour une raison liée à un motif interdit »<sup>105</sup>;
- il y a discrimination indirecte « dans le cas de lois, de politiques ou de pratiques qui semblent neutres a priori mais qui ont un effet discriminatoire disproportionné sur l'exercice des droits consacrés par le Pacte eu égard à des motifs de discrimination interdits »<sup>106</sup>;
- et la discrimination systémique « peut être comprise comme un ensemble de règles juridiques, de politiques, de pratiques ou d'attitudes culturelles prédominantes dans le secteur public ou le secteur privé qui créent des désavantages relatifs pour certains groupes, et des privilèges pour d'autres groupes »<sup>107</sup>.

Quel que soit le type de discrimination, il incombe aux États parties de « s'abstenir de toute mesure discriminatoire », mais également « de prendre des mesures concrètes, délibérées et ciblées pour mettre fin à la discrimination dans l'exercice des droits consacrés par le Pacte »<sup>108</sup>. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU signale quelques enjeux dont la Commission de révision permanente des programmes devrait tenir compte dans l'exercice qu'elle amorce, notamment :

- que « les États parties devraient évaluer régulièrement si les mesures choisies sont efficaces dans la pratique »<sup>109</sup>;
- que « les politiques économiques, notamment l'allocation des crédits budgétaires ou l'adoption de mesures visant à stimuler la croissance économique, devraient tenir compte de la nécessité de garantir l'exercice effectif des droits visés par le Pacte, sans discrimination »<sup>110</sup>;

---

<sup>105</sup> *Id.*, par. 10 a). On notera que ces définitions sont similaires à celles développées en droit québécois et canadien.

<sup>106</sup> *Id.*, par. 10 b).

<sup>107</sup> *Id.*, par. 12.

<sup>108</sup> *Id.*, par. 36.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> *Id.*, par. 38.

- puis, que « l'élimination de la discrimination systémique passe souvent, en outre, par l'allocation de ressources accrues aux groupes qui sont habituellement laissés pour compte »<sup>111</sup>.

### 3.2.2 Assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus

En vertu du PIDESC, le Québec s'est notamment engagé 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 par l'adoption de mesures législatives. »<sup>112</sup>

La Commission l'a d'ailleurs déjà relevé à plusieurs reprises, cet engagement contracté par les États parties en vue d'assurer « progressivement » le plein exercice des droits reconnus par le PIDESC comprend l'obligation d'adopter des mesures immédiates, ayant un caractère délibéré, concret et visant autant qu'il est possible de le faire, en faisant usage de toutes les ressources disponibles, la réalisation des droits reconnus dans cet instrument<sup>113</sup>. Cette obligation d'agir n'est, elle-même, « pas nuancée ou limitée par d'autres considérations »<sup>114</sup>.

À ce propos, la Commission a maintes fois recommandé que les dispositions de la Charte portant sur les droits économiques et sociaux soient renforcées « dans le sens qu'indiquent aussi bien le droit international des droits de la personne que le droit constitutionnel de nombreux États démocratiques »<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> *Id.*, par. 39.

<sup>112</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 73, art. 2, par. 1.

<sup>113</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Étude n° 5 Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte?*, 2003, p. 241-242; citant ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale n° 3, La nature des obligations des États parties*, Doc. N.U., CCPR/C/21/Rev.1 (14 décembre 1990), par. 2 et 9, [En ligne].  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23(SUPP)&Lang=en).

<sup>114</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Id.*, par. 2.

<sup>115</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 113, p. 241, 244-245.

### 3.2.3 Interdiction de mesures régressives

L'obligation de réalisation progressive des droits affirmés dans le cadre du PIDESC dont nous venons de discuter a comme corollaire l'obligation qu'ont les États parties de ne pas prendre de mesures régressives<sup>116</sup>. Tel que précisé dans l'Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, toute mesure relative à un droit énoncé dans le PIDESC qui serait « régressive [...] 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 disponibles »<sup>117</sup>.

Par « mesure régressive », il faut entendre toute « mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au regard des droits reconnus dans le Pacte »<sup>118</sup>, et cela, qu'elle soit délibérée ou non. Ainsi :

« L'interdiction vaut pour toute mesure prise en connaissance de cause ayant pour effet de restreindre la jouissance de ces droits, qu'elle soit voulue et désirée ou non.

Les États sont censés faire preuve de prudence et de discernement lorsqu'ils prennent des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme, que ce soit directement ou indirectement. L'interdiction s'étend donc aux mesures prises inconsidérément qui amoindrissent le degré de jouissance des droits de l'homme. »<sup>119</sup>

En résumé, les principales considérations qu'il faut retenir quant aux obligations du Québec relatives au PIDESC sont :

- La non-discrimination et le droit à l'égalité sont des principes fondateurs du droit international des droits de la personne et visent également les droits économiques et sociaux garantis par la DUDH et le PIDESC.
- Il incombe dès lors aux États parties, « outre s'abstenir de mesures discriminatoires, de prendre des mesures concrètes, délibérées et ciblées pour mettre fin à la discrimination

---

<sup>116</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME), préc., note 74, p. 13.

<sup>117</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), préc., note 113.

<sup>118</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME), préc., note 74, p. 29.

<sup>119</sup> *Id.*, p. 30.

dans l'exercice des droits consacrés par le Pacte »<sup>120</sup> et d'en tenir compte notamment dans l'allocation des crédits budgétaires<sup>121</sup>.

- L'engagement contracté par les États parties au PIDESC en vue d'assurer « progressivement » le plein exercice des droits qui y sont reconnus comprend l'obligation d'adopter des mesures immédiates, ayant un caractère délibéré, concret et qui vise autant qu'il est possible de le faire, en faisant usage de toutes les ressources disponibles, la réalisation des droits reconnus.
- Toute mesure relative à un droit énoncé dans le PIDESC qui serait « régressive [...] doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée »<sup>122</sup>.

## CONCLUSION

L'important mandat confié à la Commission de révision permanente des programmes doit s'inscrire dans une perspective de respects des droits et libertés de la personne. Le texte fondamental de la Charte prévoit expressément, à son article 54 que « La Charte lie l'État. ». De plus, le caractère prépondérant de la Charte sur la législation québécoise emporte l'obligation de s'assurer dans une démarche de révision en profondeur des programmes gouvernementaux offerts à la population de la conformité des propositions de réforme avec les principes et valeurs reconnus dans la Charte.

Dans ce document, la Commission a analysé trois éléments qui devront, à son avis, servir de guide dans l'analyse des programmes gouvernementaux et qui devront être intégrés dans le mécanisme permanent de révision des programmes.

Le premier de ces éléments est le respect des critères permettant de fixer la portée et d'aménager l'exercice des libertés et droits fondamentaux reconnus aux articles 1 à 9 de la Charte. À cet égard, l'État devra démontrer que :

- 1) l'objectif poursuivi répond à des préoccupations urgentes et réelles;

---

<sup>120</sup> Préc., note 102, par. 36.

<sup>121</sup> *Id.*, par. 38.

<sup>122</sup> Préc., note 117.

- 2) les moyens choisis pour atteindre cet objectif sont raisonnables et justifiés, ce qui implique de démontrer que le moyen :
- a) est rationnellement lié à l'objectif poursuivi,
  - b) il porte le moins atteinte possible au droit ou à la liberté, et
  - c) ses effets bénéfiques sont proportionnels à l'objectif et l'emportent sur ses effets négatifs.

Le deuxième élément repose sur le respect du droit à l'égalité. Particulièrement, en matière de discrimination indirecte ou par effet préjudiciable et en matière de discrimination systémique, l'analyse des impacts que pourrait avoir une recommandation sur le maintien ou la transformation d'un programme sur des personnes visées par un des critères de discrimination interdits, requerra une analyse fine. Cette analyse devra prendre en compte les particularités de ces personnes, notamment des personnes plus vulnérables qui risquent d'être les premières touchées. De plus, le mécanisme de révision permanente devra également intégrer les éléments d'analyse propres au principe de non-discrimination.

Enfin, le troisième élément vise à rappeler les obligations liées à la spécificité des droits économiques et sociaux reconnus dans la Charte et des règles de reconnaissance de ces droits dans les instruments internationaux des droits de la personne auxquels la Québec a donné son assentiment et en vertu desquels il s'est engagé. Les règles relatives au respect et à la mise en œuvre des droits économiques et sociaux devront ainsi faire partie de la grille d'analyse de la Commission de révision et devront également être intégrées au mécanisme de révision permanente. Ces règles peuvent se résumer comme suit :

- a) la non-discrimination dans la reconnaissance des droits économiques et sociaux,
- b) la prise de mesures concrètes et ciblées pour assurer l'égalité dans l'exercice de ces droits,
- c) l'engagement d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits en adoptant des mesures immédiates, ayant un caractère délibéré et concret qui visent autant qu'il est possible la réalisation de ces droits en utilisant toutes les ressources disponibles, et
- d) l'obligation de s'abstenir de toute mesure régressive, délibérée ou non, à moins d'un examen très approfondi et pleinement justifié en regard de l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels du Pacte.

La Commission recommande donc que ces trois éléments relatifs à la protection des droits de la personne, éléments fondés sur la Charte, fassent partie intégrante de l'examen des programmes et soient incorporés dans le mécanisme de révision permanente des programmes.