

**Le Canada peut-il s'offrir une charte des droits sociaux et
économiques?**

– Vers une charte sociale canadienne –

**par
l'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat du Canada**

**Document préparé pour une conférence sur l'activisme et
les droits de la personne intitulée
« Chains & Links: Human Rights Activism Conference »**

organisée par

**La chaire des droits de la personne Ariel F. Sallows
Université de la Saskatchewan**

**Saskatoon (SK)
1^{er} - 2 novembre 2007**

I Introduction

Le présent document traite de l'élaboration d'une *Charte sociale canadienne* traitant des droits économiques, sociaux et culturels au XXI^e siècle. L'établissement du Bureau du vérificateur social du Canada va de paire avec la *Charte sociale canadienne* proposée.

Des fondations solides en vue de la création d'une *Charte sociale canadienne* moderne ont été mises en place grâce aux travaux réalisés par le gouvernement fédéral et les administrations provinciales et territoriales dans de nombreux domaines liés aux droits sociaux, économiques et culturels. Partout au pays, le filet de sécurité sociale existant et de nombreux programmes publics sociaux, économiques et culturels visent à donner aux Canadiens une qualité de vie qui suscite l'admiration dans le monde entier.

En 1976, le Canada a ratifié, avec le consentement écrit de chaque province, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹ de l'Organisation des Nations Unies. La ratification du Pacte signifie que le Canada, en tant que partie à celui-ci, s'est engagé à prendre toutes les mesures possibles compte tenu des ressources disponibles pour assurer progressivement les droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte.

La *Loi constitutionnelle de 1982* constitue une base solide pour une *Charte sociale canadienne*. L'article 36 de la Loi prévoit ce qui suit :

36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

¹ Décret C.P. 1976-1156

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables².

Cet article enchâsse deux principes se rapportant au contenu d'une *charte sociale*, soit le bien-être des Canadiens en tant qu'objectif des deux ordres de gouvernement et l'application du principe de la péréquation comme moyen d'y parvenir.

II Éléments d'une charte sociale d'ordre général

Les droits dans le domaine du travail et au lieu de travail, les droits aux soins de santé et les droits à l'éducation sont typiques des droits sociaux dont traitent les analyses se rapportant à la création d'une *charte sociale*. Les propositions visant à enchâsser ces droits dans des *chartes sociales* émanent de la distinction maintes fois faite entre les droits positifs et les droits négatifs. Ces derniers, se rapportant habituellement aux droits politiques et civils, imposent des limites en décrivant ce que les gouvernements ne peuvent pas faire : ils ne peuvent pas priver une personne de sa vie, de sa liberté ni de sa sécurité individuelle si ce n'est en conformité avec les principes de la justice fondamentale; ils ne peuvent pas porter atteinte à la liberté d'expression d'une personne; ils ne peuvent pas soumettre une personne à des fouilles, perquisitions et saisies déraisonnables, etc. Les droits négatifs peuvent être revendiquer devant les tribunaux, et ceci est pratique courante au Canada.

Par ailleurs, les droits positifs expriment en règle générale de vastes objectifs en matière de politique sociale et l'obligation faite aux gouvernements de travailler à la réalisation de ces objectifs par des moyens politiques – lois, aide financière, etc.³ Le niveau de réalisation de ces objectifs par les gouvernements dépend des ressources disponibles. Certains soutiennent qu'ils ont un caractère fondamentalement politique et que les « droits » dont l'on peut dire qu'ils découlent ont, en règle générale, un caractère trop général pour être justiciables dans le sens traditionnel du terme (c'est-à-dire, susceptibles d'attribution et d'application par les tribunaux). Malgré cette distinction, dans un document de discussion publié en 1991 par la province de l'Ontario, on signale qu'il est possible d'exprimer certaines

² *Loi constitutionnelle de 1982*, Partie III, article 36, <http://laws.justice.gc.ca/fr/const/index.html>

³ Les droits « positifs » ne sont pas tous liés à des objectifs sociopolitiques; par exemple, le droit de vote et les droits linguistiques obligent le gouvernement à faciliter leur exercice plutôt qu'à ne pas seulement empêcher celui-ci.

normes sociopolitiques sous la forme de droits négatifs exécutoires, le droit à la transférabilité et le droit à l'universalité étant donnés en exemple⁴.

Il serait possible d'exprimer les droits économiques, sociaux et culturels dans une charte sociale de nombreuses façons. Des principes très généraux enjoindraient les gouvernements à protéger et à promouvoir l'égalité d'accès aux soins de santé appropriés, à l'éducation, au logement, à la sécurité du revenu, à un environnement propre et sain et aux besoins fondamentaux de la vie. Ce genre de clause pourrait exister par elle-même ou être intégrée à l'actuel article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Une autre méthode consisterait à enchâsser certains aspects des programmes sociaux qui font clairement consensus – par exemple, les principes de l'universalité de l'accès aux soins de santé et à l'enseignement primaire et secondaire. Par ailleurs, les buts et les normes applicables aux divers programmes pourraient être enchâssés, comme c'est le cas pour certains principes inclus dans la *Loi canadienne sur la santé*.

III Aperçu du développement des droits sociaux au Canada

Dû au fait en partie que le Canada est une fédération et que la responsabilité en matière de libertés civiles et de services gouvernementaux que nous considérons maintenant comme des droits sociaux incombe aux administrations provinciales, le développement des droits sociaux au Canada ne s'est pas fait de manière uniforme. À la fin des années 1960, cependant, les Canadiens bénéficiaient de bon nombre des services que nous considérons aujourd'hui comme des droits sociaux, et qui seraient inclus dans une *charte sociale*. À ce moment-là, la plupart des lois provinciales modernes dans le domaine du travail étaient en place, le Parlement fédéral avait adopté la *Loi sur les soins médicaux* qui autorisait les provinces à mettre en place des systèmes de soins de santé dans le cadre d'un partage des coûts avec le gouvernement fédéral, et les provinces avaient ouvert des écoles publiques pour l'enseignement primaire et secondaire et commencé à subventionner l'enseignement post-secondaire.

⁴ *A Canadian Social Charter: Making Our Shared Values Stronger*, document de discussion, ministère des Affaires intergouvernementales, Toronto (Ontario), septembre 1991, p.8.

1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

En 1966, l'Organisation des Nations Unies a ouvert à la signature et à la ratification le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIRDESC). Ce Pacte, de concert avec le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), a été conçu par les Nations Unies dans le but de donner force de loi aux droits de la personne initialement établis dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948. Pour ce faire, on allait reformuler les droits en termes de résultats souhaités et créer des mécanismes de mise en œuvre convenant au type de droit appliqué. Par exemple, le droit aux soins de santé, prévu à l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, qui se lit comme suit :

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, *les soins médicaux* ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale⁵.

Par comparaison avec la terminologie utilisée dans la Déclaration, où « les soins médicaux » sont un élément parmi d'autres au chapitre du droit à un niveau de vie suffisant, le droit aux soins de santé dont fait état le PIRDESC est énoncé de façon plus précise pour ce qui est des résultats escomptés:

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer:

a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;

b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;

c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;

⁵ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, article 25, <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/frn.htm>, c'est l'auteur qui ajoute les italiques.

d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie⁶.

Le Pacte établit des droits dits de deuxième génération, comme les droits aux soins de santé, les droits dans le domaine du travail et les droits à l'éducation. Contrairement à la plupart des droits civils et politiques, ceux-ci sont axés sur des programmes. Ainsi, le gouvernement de l'État partie est tenu d'agir et, entre autres, de créer et d'appliquer des lois dans le domaine du travail, de construire des hôpitaux et des écoles et d'engager les médecins et les enseignants.

Même si les Canadiens bénéficiaient déjà de bon nombre des droits contenus dans le Pacte lorsque celui-ci a été ouvert à la signature en 1966, il faudra attendre encore un peu plus de dix ans, soit en mai 1976, pour que le Canada adhère pleinement à celui-ci. Ce délai est attribuable en partie à l'article 28 du Pacte, à savoir : « Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs⁷. » Les dispositions relatives aux droits de la personne au chapitre des libertés civiles et la responsabilité en matière de droit du travail local ainsi que de nombreux programmes sociaux relèvent des compétences provinciales en vertu de l'article 92 de la Constitution. Aussi, depuis la ratification des conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT), il est de pratique courante, dans les cas où un traité international a des répercussions sur une aire de compétence provinciale, d'obtenir le consentement des administrations provinciales avant d'y adhérer.

2. Article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982

Il est instructif d'analyser l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour ce qui est de son apport au développement moderne des droits sociaux au Canada. Un premier ministre d'une province aurait déclaré, au sujet de l'article 36, que le Canada avait déjà une charte sociale rudimentaire et qu'il « ne reste plus qu'à lui donner des dents⁸ ». On trouve

⁶ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, article 12, <http://www.ohchr.org/french/law/cescr.htm>.

⁷ *Ibid.*, article 28.

⁸ "Ottawa to float concept of constitutional 'social charter' National-unity package could include plan to entrench rights to shelter, decent living standard." *Globe & Mail* (Toronto, Canada) (10 septembre 1991): A1.

dans le document de discussion de l'Ontario les observations suivantes sur l'article 36, laissant entendre que sa valeur symbolique est insuffisante en soi :

Toutefois, on s'accorde généralement à dire que ces principes ne sont pas suffisamment précis ou exhaustifs pour assurer que les gouvernements au Canada, de par leurs actions, continuent de maintenir et de renforcer les normes nationales des programmes sociaux dans tout le pays. Un large éventail de principes bien définis constituerait un apport positif pour ce qui est d'obliger tous les gouvernements du Canada à respecter le contrat social et à s'y conformer⁹.

Un rapport de recherche produit en 1991 par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's minimise également la pertinence de l'article 36 sur le plan pratique, mais d'un ton légèrement plus prudent :

Un aspect crucial d'une « charte sociale » est le caractère justiciable de dispositions données. En règle générale, l'article 36 de la Constitution canadienne est considéré par les constitutionnalistes comme non justiciable en raison de son libellé vague et de nature politique. Quoiqu'il en soit, il n'a jamais été mis à l'épreuve devant les tribunaux et il n'est donc toujours pas clairement établi que ces dispositions ont une valeur juridique¹⁰.

En vertu de l'article 36, le gouvernement fédéral est tenu de réaliser un programme de péréquation de telle sorte que les Canadiens puissent bénéficier de droits sociaux sous forme de services gouvernementaux mais, à ce titre, les mesures visant à assurer le respect des droits sociaux sont en grande partie une compétence provinciale. Aux termes de l'article 36, les administrations provinciales doivent utiliser les fonds de péréquation pour fournir des services, y compris des services sociaux, sans toutefois se limiter aux seuls services sociaux. L'article ne précise pas le processus de détermination des paiements et ne prévoit aucune obligation précise quant à leur utilisation par les provinces, si ce n'est « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables¹¹. » L'intention de l'article 36, à savoir obliger le gouvernement fédéral et les administrations provinciales à fournir les services que nous considérons comme des droits sociaux, est très claire même si certains déplorent le manque de précisions et de justiciabilité.

⁹ Document de discussion de l'Ontario, p. 15, [traduction].

¹⁰ *Approaches to National Standards in Federal Systems*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, septembre 1991, p. 40, [traduction].

¹¹ *Supra*, note 7.

Une des lacunes de l'article 36 tient au fait que, bien qu'il s'applique clairement aux services que les provinces fournissaient déjà en 1982, son applicabilité aux services que les provinces pourraient offrir à l'avenir soulève des interrogations. Après l'échec de l'*Accord de Charlottetown*, bien peu d'efforts ont été déployés de la part des autorités gouvernementales pour créer une *charte sociale*. Après avoir été initialement porté au pouvoir en promettant de ne pas s'occuper des questions constitutionnelles laissées en suspens à la suite de l'échec du gouvernement précédent de faire ratifier l'*Accord du lac Meech* et l'*Accord de Charlottetown*, le gouvernement fédéral en est venu à utiliser la politique sociale comme un moyen parmi de nombreux autres pour renforcer les relations institutionnelles fédérales-provinciales dans la foulée de la quasi-victoire des séparatistes au référendum de 1995 au Québec. Dans le budget fédéral de 1995, le gouvernement a instauré le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux*, dont l'entrée en vigueur était prévue au cours de l'exercice financier 1996-1997, qui devait combiner le *financement des programmes établis* (pour les soins de santé et l'éducation post-secondaire) et le *Régime d'assistance publique du Canada* (à l'appui de l'aide sociale). Les transferts se faisaient sous la forme de fonds et de crédits d'impôt et, contrairement aux paiements de péréquation pouvant être utilisés pour tout service public, les transferts devaient nécessairement être utilisés pour la santé, l'éducation post-secondaire ou l'aide sociale. En 2004, ce fonds a été divisé en deux pour devenir le *Transfert canadien en matière de santé* et le *Transfert social canadien* dont le 1^{er} avril 2004 marque l'entrée en vigueur¹². Tandis que le but visé était d'accroître la transparence et la responsabilité du gouvernement fédéral au chapitre du financement des programmes sociaux, le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* et ses successeurs font souvent l'objet de critiques à cause du financement insuffisant des soins de santé et autres services, laissant aux provinces la responsabilité de combler les lacunes.

¹² Ministère des Finances, *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*, <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/chtf.html>, dernière mise à jour : 2007-07-26.

3. L'Accord-cadre sur l'union sociale de 1999

Un autre résultat de l'activité post-référendaire a été l'*Accord-cadre sur l'union sociale*. Entrée en vigueur le 4 février 1999, l'accord-cadre est une entente conjointe conclue entre le gouvernement du Canada et les provinces, à l'exception du Québec, qui étouffe les principes énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qui « repose sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de travailler ensemble de plus près afin de répondre aux besoins des Canadiens¹³. » Toutefois, contrairement à l'article 36, l'accord-cadre s'applique expressément aux services sociaux de telle sorte que les gouvernements sont tenus, entre autres, de ce qui suit :

- Assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, l'accès à des programmes et services sociaux essentiels qui soient de qualité sensiblement comparable
- Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée
- Respecter les principes de l'assurance-maladie : intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité
- Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays
- Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux

- Faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable¹⁴.

L'accord-cadre oblige également le gouvernement fédéral à consulter les provinces et à obtenir la coopération d'au moins six provinces (sans égard au pourcentage de la population représentée par celles-ci) avant de mettre en œuvre de nouveaux programmes sociaux pancanadiens et à fournir aux provinces qui ne participent pas au nouveau programme l'aide financière qu'elles auraient reçue pour qu'elles établissent un programme comparable.

¹³ *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux, le 4 février 1999.

¹⁴ *Ibid.*

Aux premiers jours du Canada, de nombreux Canadiens avaient accès à ce que nous appellerions maintenant des droits sociaux, comme l'éducation et les soins de santé, par le truchement des églises et des organismes communautaires. Dans ce contexte, l'accès était naturellement limité en fonction de l'affiliation religieuse et des ressources communautaires. Une grande partie du travail accompli par ces groupes a été pris en charge par les gouvernements provinciaux au cours de l'après-guerre, permettant ainsi l'université de l'accès dans les provinces et, plus tard, la participation du gouvernement fédéral a permis la transférabilité de ces services – ainsi, les Canadiens y avaient accès sans égard à la province de résidence. En signant le *Pacte international relatif aux droits économiques, culturels et sociaux* en 1976, le gouvernement du Canada et les administrations provinciales ont reconnu que ces *services sociaux* étaient, en fait, des *droits sociaux* et ils se sont donné l'obligation de les assurer. Le rôle du gouvernement fédéral vis-à-vis des secteurs de compétence des provinces en matière de prestation de services a été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et précisé encore dans l'*Accord-cadre sur l'union sociale* de 1999. Pour beaucoup, toutes ces obligations, en somme, constituent une *charte sociale de facto*. Par conséquent, on pourrait soutenir que le Canada a effectivement les moyens d'avoir une *charte sociale* étant donné qu'il en assume déjà les coûts. Néanmoins, il est important de souligner l'impact qu'aurait une institution unifiée et dirigée, conçue pour surveiller et superviser les obligations du Canada en matière des droits de la personne à l'échelle nationale. Le simple fait que des programmes et des mécanismes sont actuellement en place au Canada ne signifie pas qu'ils ne peuvent pas être réalisés et utilisés plus efficacement au moyen d'une *charte sociale*.

IV Propositions antérieures concernant une charte sociale nationale

L'idée d'une *charte sociale*, surtout si elle est enchâssée dans la Constitution, est relativement nouvelle dans le constitutionnalisme canadien; toutefois, le principe des chartes sociales est loin d'être nouveau. Dans la plupart des cas, les chartes sociales prennent la forme d'instruments régionaux ou internationaux, à l'exemple de la *Charte sociale européenne*. Signée par les membres du Conseil de l'Europe à Turin, en Italie, le 18 octobre 1961, la *Charte sociale européenne* est une entente obligeant ses États membres à garantir à leurs populations les droits sociaux qu'elle établit, afin d'améliorer

leur niveau de vie et leur bien-être social. La Charte est destinée à compléter la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, qui prévoit des droits civils et politiques. La *Charte sociale européenne* prévoit des droits comme le droit de travailler, de jouir de conditions de travail justes, le droit à des conditions de travail sûres et saines, à la liberté d'association, à la sécurité sociale, à des prestations d'aide sociale, etc. En 1971, on a fait valoir que ce modèle de droits sociaux offrait beaucoup d'éléments pouvant être appliqués au Canada mais que, étant donné que le Canada n'avait pas encore résolu de rapatrier sa Constitution en y enchâssant un instrument de protection des droits de la personne, les situations dans lesquelles ce modèle s'appliquerait seraient strictement hypothétiques¹⁵.

Bon nombre des propositions concernant une *charte sociale* dans le cadre de la Constitution canadienne s'inspiraient du foisonnement d'activité constitutionnelle qui a marqué le Canada à la fin des années 1980 et au début des années 1990. L'une de ces propositions provenait du gouvernement de l'Ontario et était contenue dans un document de discussion intitulé *Une charte sociale canadienne : la consolidation de nos valeurs communes*, qui présentait les grands principes suivants:

1. Refléter la perception que nous avons de nous-mêmes en tant que personnes et ce que cela signifie d'être canadien. Le passé est caractérisé par une époque au cours de laquelle l'unité a été façonnée par des liens physiques comme le chemin de fer; aujourd'hui, nous puisons notre sens partagé du Canada dans nos valeurs et dans notre réseau de programmes sociaux : santé, éducation, assurance-emploi et bien-être social, pour ne citer que les plus évidents. Les Canadiens sont fiers de ces programmes sociaux, qui sont devenus au fil des ans des éléments fondamentaux du pays et qui jouissent d'un appui universel. Pour cette raison, la charte ferait son office de par sa simple nature symbolique.
2. Protéger le contrat social implicite qui s'est instauré entre les gouvernements et le peuple canadien, après la deuxième Guerre mondiale. Pour cela, il faut que la charte revête une valeur plus que symbolique et que l'on mette en place un mécanisme destiné à défendre les programmes qui ont matérialisé les valeurs et les principes de la charte quand ils seraient attaqués.
3. Identifier les défis que le Canada doit encore relever dans le domaine de la politique sociale, afin que la dignité économique et sociale soit assurée¹⁶. (Le document de discussion notait qu'aucun

¹⁵ Kinsella, Noël A., *The European Model for the Protection of Human Rights: a continuing program of education in human rights*, Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, 1971.

¹⁶ *Une charte sociale canadienne : la consolidation de nos valeurs communes*, document de discussion, ministère des Affaires intergouvernementales, Toronto (Ontario), septembre 1991, pp. 1-3, [traduction].

nouveau programme social majeur n'avait été mis en place depuis de nombreuses années mais qu'il restait encore de nombreux problèmes sociaux à résoudre.)

La proposition de *charte sociale* qui a été soumise par le gouvernement de l'Ontario au Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada, le 13 février 1992, voulait élargir le champ des principes sociaux déjà prévus par le paragraphe 36.(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le gouvernement de l'Ontario proposait d'ajouter à ce paragraphe les principes additionnels suivants :

- d) fournir dans tout le Canada un système de soins de santé complet, universel, transférable, administré publiquement et accessible;
- e) fournir des services sociaux et de bien-être en fonction du besoin, afin que tous les habitants du Canada aient un accès raisonnable au logement, à l'alimentation et aux autres nécessités fondamentales;
- f) fournir une éducation primaire et secondaire de haute qualité à tous les habitants du Canada;
- g) protéger, préserver et améliorer la qualité de l'environnement dans le cadre d'une économie durable et
- h) promouvoir de manière générale la qualité et le niveau de vie des Canadiens¹⁷.

La présentation de l'Ontario proposait également, sans toutefois donner de précisions, de modifier l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* de manière à élargir le sens des droits à la liberté de circulation s'appliquant aux prestations sociales, d'ajouter une disposition visant à garantir que la *charte sociale* fonctionne en harmonie avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et de prévoir l'enchâssement de dispositions de financement dans les domaines visés par la *charte sociale*. Pour mettre en oeuvre la *charte sociale*, le gouvernement de l'Ontario proposait de créer une commission indépendante chargée de surveiller la mise en oeuvre et de faire rapport chaque année aux gouvernements sur l'avancement du travail.

Le *Rapport du consensus sur la Constitution*, mieux connu sous l'appellation d'*Accord de Charlottetown*, publié le 28 août 1992, proposait entre autres choses qu'il soit ajouté à la Constitution une nouvelle disposition intitulée l'*Union sociale et économique du Canada*. Il n'énonçait pas la modification en détail mais il établissait,

¹⁷ Une charte sociale pour le Canada - Proposition du gouvernement de l'Ontario, Bureau du premier ministre, 13 février 1992, [traduction].

sans toutefois s'y limiter, des objectifs stratégiques auxquels devait aspirer une éventuelle modification :

- « fournir dans tout le Canada un système de soins de santé complet, universel, transférable, administré publiquement et accessible;
- assurer des services et des avantages sociaux suffisants afin que tous les habitants du Canada aient un accès raisonnable au logement, à l'alimentation et aux autres nécessités fondamentales;
- fournir une éducation primaire et secondaire de haute qualité à tous les habitants du Canada et assurer un accès raisonnable à l'enseignement postsecondaire;
- protéger les droits d'association et de négociation collective des travailleurs;
- protéger, préserver et maintenir l'intégrité de l'environnement pour les générations actuelles et futures

Il conviendrait que les objectifs énoncés dans la disposition sur l'union économique englobent notamment les points suivants

- Travailler ensemble en vue de renforcer l'union économique canadienne;
- Assurer la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux;
- Poursuivre l'objectif du plein emploi;
- faire en sorte que tous les Canadiens aient un niveau de vie raisonnable;
- assurer un développement durable et équitable¹⁸. »

Cette disposition ne serait pas justiciable et sa mise en oeuvre ainsi qu'une méthode de surveillance seraient établies au cours d'une future conférence des premiers ministres. Les principes sociaux de l'article 36 seraient modifiés de manière à inclure les territoires, à engager le gouvernement fédéral dans des négociations significatives avant de proposer une loi sur la péréquation et à enchâsser des engagements pour le développement économique des régions¹⁹. Étant donné la large portée du document, la défaite de l'*Accord de Charlottetown* lors d'un référendum national, le 26 octobre 1992, ne doit pas être vue comme un échec pour une *charte sociale*. Aucun élément ne prouve catégoriquement que les dispositions relatives à l'union sociale ont été déterminantes pour des électeurs.

Les effets de la mondialisation ont été reconnus de plus en plus, au cours des années 1990, et on s'est inquiété tout particulièrement de ses conséquences pour la

¹⁸ *Rapport du consensus sur la Constitution*, texte final, Charlottetown, 28 août 1992, Partie I, B(4), <http://home.cc.umanitoba.ca/~sprague/char92.htm>.

¹⁹ *Ibid.*, Partie I, B(5).

cohésion sociale. En octobre 1998, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁰ a entrepris une étude sur les divers aspects de la cohésion sociale au Canada, dans le contexte de la mondialisation. Le Comité a entendu maints témoins dire qu'une *charte sociale* permettrait d'améliorer la cohésion sociale sans nuire à la position économique du Canada dans le monde. Une *charte sociale* transformerait en *droits* sociaux ce que nous considérons habituellement comme des *services* sociaux. Dans un régime de services sociaux, une personne reçoit les avantages des services de l'État, à titre de contribuable (ou de contribuable potentiel, dans le cas d'une personne qui ne gagne pas suffisamment pour payer de l'impôt) et à titre d'électeur. Dans un tel cadre, l'État détermine les services disponibles et les citoyens acceptent le statu quo ou réclame davantage ou moins de services ou d'impôts en élisant un autre gouvernement. Dans un régime de droits sociaux, une personne reçoit les avantages des services de l'État parce que les gens y ont droit en tant que membres de l'État. Il s'agit d'obligations découlant de droits qui constituent des normes minimales ne pouvant être abrogées par l'État. À ce titre, les droits sociaux font partie de l'identité des Canadiens et rapprochent les citoyens de la société dans son ensemble. D'autres témoins ont dit qu'il fallait à tout le moins que le Canada indique de manière plus transparente la mesure dans laquelle il se rapproche de ses objectifs stratégiques sociaux. Quelqu'un a fait valoir ce qui suit, le 11 février 1999, au Sénat du Canada, concernant le progrès ou l'absence regrettable de progrès du Canada dans la lutte à la pauvreté infantile :

« Depuis huit ou neuf ans, avons-nous surveillé les mesures prises par les autorités fédérales et provinciales pour combattre la pauvreté chez les enfants et régler le problème des sans-abri? Je ne connais aucun mécanisme de l'État qui le fasse. Il y a beaucoup d'organisations non gouvernementales qui ont des champs d'intérêt particuliers et de groupes d'intérêts qui se soucient de développement social. Mais nous n'avons aucun mécanisme de vérification sociale. Le vérificateur général nous dit dans quelle mesure les deniers publics sont bien ou mal dépensés. Mais nous n'avons aucun mécanisme chargé de la vérification sociale qui nous permette de voir avec quelle habileté nous utilisons les ressources énormes, selon moi, que nous consacrons à la lutte contre la pauvreté. Nous n'obtenons malheureusement pas les résultats souhaités²¹. »

²⁰ *Rapport final sur la cohésion sociale*, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Sénat du Canada, juin 1999, <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/repfinalejui99-f.htm>.

²¹ *Débats du Sénat (Hansard)* – numéro 110, 11 février 1999.

À ce moment-là, il semble qu'il fallait, pour atteindre ces objectifs, une vérification sociale calquée sur le processus auquel le Canada participe déjà pour se conformer à ses obligations en vertu du *PIRDESC*. Le temps n'y a rien changé.

V Proposition concernant une charte sociale canadienne

Le présent document, qui met en évidence les avantages d'une *charte sociale*, propose un modèle élémentaire pour une mise en oeuvre en contexte canadien. L'enchâssement dans la Constitution pourrait sembler la solution idéale; l'aversion pour les réformes constitutionnelles, dans la période qui a suivi l'échec du Lac Meech et l'Accord de Charlottetown, ne constitue toutefois pas un raison valable pour ne pas aller de l'avant et ne signifie pas non plus qu'une telle proposition suscitera l'hostilité des décideurs, ce qui ne fera que compliquer les choses inutilement. Si le but consiste à promulguer pour le Canada une *charte sociale* qui permettra à notre pays de continuer de respecter ses obligations pour ce qui est d'assurer les droits sociaux de ses citoyens, il existe d'autres solutions plus susceptibles de réussir. Les Canadiens avaient déjà reconnu les droits civils et politiques avant que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne soit enchâssée dans la Constitution; la même chose vaut pour les droits sociaux.

Quel que soit le contenu, deux formules sont disponibles pour le document. À défaut de l'enchâsser dans la Constitution, le document pourrait prendre la forme d'un accord fédéral-provincial, ce qui serait la solution idéale. On obtiendrait ainsi l'assentiment explicite de tous les ordres de gouvernement et ceux-ci seraient tous tenus de veiller à son exécution réussie. Également, cette formule institutionnaliserait les relations fédérales-provinciales concernant le rôle et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement concernant les droits sociaux. Enfin, la coopération entre les gouvernements, au chapitre de la mise en oeuvre, en serait facilitée. Le modèle à employer serait celui de l'*Accord-cadre sur l'union sociale*.

Dans l'éventualité où il serait impossible de mettre en place un accord fédéral-provincial concernant une *charte sociale* pour le Canada, le Parlement du Canada pourrait adopter une loi intitulée *Charte sociale pour le Canada*. Cette loi fédérale

reconnaîtrait les droits sociaux auxquels les Canadiens ont déjà droit et prévoirait un mécanisme de mise en oeuvre à tout le moins pour les responsabilités qui relèvent de la compétence du Parlement du Canada. Le modèle suivi serait celui de la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, proposée par John Diefenbaker. La loi Diefenbaker était importante parce que le libellé de l'article 1 de cette loi du Parlement reconnaissait que les droits humains, même si les droits cités étaient des droits civils et politiques, existaient au Canada avant la promulgation de la loi :

« Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe : ...²² »

Nonobstant les aspects négatifs de cette démarche, la promulgation publique des droits sociaux canadiens représente un premier pas vers une forme plus enchâssée, tout comme la *Déclaration canadienne des droits* de Diefenbaker a ouvert la voie à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Mais quelle que soit la forme retenue, les droits sociaux contenus dans la *charte sociale* pour le Canada ne devraient pas constituer une obligation moindre que celles qui découlent du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Les personnes qui négocieront la *charte sociale* pourront établir la formulation de nos droits sociaux. On pourra s'inspirer des diverses ententes et lois qui nous garantissaient déjà nos droits sociaux pour énoncer les droits sociaux dans la *charte sociale*; cependant, étant donné que le Pacte constitue la première affirmation reconnue des droits sociaux des Canadiens, il devrait constituer, pour les négociateurs, la liste minimale des obligations que devrait prévoir une *charte sociale* pour le Canada.

VI Modèle d'application des droits de la charte sociale

Il importe de se demander quel est le dispositif qui convient le mieux à l'application de la *charte sociale* projetée. Il existe différents mécanismes qui permettent

²² *Déclaration canadienne des droits*, 1960 ch. 44, art.1.

d'assurer la protection et la promotion des droits. Le modèle du tribunal compétent de la justiciabilité directe a permis de sauvegarder les droits civils et politiques. À l'époque de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux sont intervenus, au besoin, pour limiter l'action du gouvernement quand celle-ci enfreignait les droits énoncés dans la *Charte*. Les droits civils et politiques énoncés dans la *Charte* se prêtent à la justiciabilité directe, par l'exercice de l'examen judiciaire car, dans de tels cas, le tribunal doit faire un choix dichotomique. La loi en question se conforme-t-elle aux principes de la *Charte*? Les justificatifs peuvent être longs et nécessiter des recherches approfondies; toutefois, en bout de ligne, la réponse doit être « oui » ou « non », parce que soit le gouvernement a agi, lorsqu'il devait faire preuve de retenue, soit il ne l'a pas fait.

Les droits sociaux sont liés à des programmes et, contrairement aux droits civils et politiques, ne se prêtent pas au principe de la justiciabilité. La plupart des droits sociaux nécessitent une action gouvernementale sous la forme de dépenses consacrées à des programmes correspondants.

Étant donné que les tribunaux ne constituent pas un mécanisme d'application convenant à une *charte sociale* pour le Canada, cette proposition contient une méthode appropriée du fait qu'elle est déjà utilisée pour le respect de nos obligations internationales; il s'agit de la vérification sociale. Conformément à son obligation en vertu de la Partie IV du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le gouvernement du Canada produit des rapports régulièrement, normalement à tous les cinq ans, pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, au sujet du respect de ses obligations en vertu du Pacte. Ces rapports sont préparés par le Programme des droits de la personne du ministère du Patrimoine canadien, avec l'apport des gouvernements provinciaux et territoriaux²³. Ces rapports sont analysés ou vérifiés par le comité, qui recommande, dans ses conclusions, des mesures à prendre pour corriger les problèmes. Les plaintes individuelles ne sont pas autorisées mais des organisations non gouvernementales peuvent présenter, à l'appui du rapport d'un État

²³ *Calendrier de soumission des rapports du Canada aux Nations Unies*, Programme des droits de la personne, Patrimoine canadien, http://www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/publications/report_f.cfm (Date de modification : 2007-09-04).

signataire, des rapports qui facilitent les délibérations du comité²⁴. Ce processus a bien servi le Canada car il a contribué à cibler la pauvreté infantile, un domaine où le Canada a négligé de respecter ses obligations.

En vertu de cette proposition, le processus déjà établi serait réalisé plus souvent et serait rendu plus accessible pour les Canadiens. Il serait créé un bureau du vérificateur social, sur le modèle du bureau du vérificateur général, qui recueillerait les rapports des ministères fédéraux et provinciaux chargés des droits sociaux, les analyserait et recommanderait des mesures à prendre pour améliorer la conformité à la *charte sociale* du Canada. Les organisations non gouvernementales et les particuliers devraient être autorisés à présenter des rapports supplémentaires et à saisir le vérificateur social de cas de non-conformité. Idéalement, ces rapports seraient recueillis en continu et, à tout le moins, devraient être présentés dans les intervalles qui séparent les présentations de rapports aux Nations Unies. Ainsi, la *charte sociale* du Canada et le bureau du vérificateur social seraient en mesure d'encourager les élus, les fonctionnaires et les citoyens à réfléchir continuellement aux droits sociaux, tout comme ils pensent déjà aux droits civils et politiques.

VII Conclusion

Depuis de nombreuses années, on considère que les droits de la personne sont davantage qu'un simple frein à la liberté d'action du gouvernement. Afin de pouvoir jouir pleinement de leurs droits, les gens exigent que les gouvernements agissent et fournissent certains services qui ont été codifiés dans le droit international en tant que droits sociaux. Le Canada, en tant que pays, n'a pas inscrit ses obligations en matière de droits sociaux dans son droit interne. Différents programmes et accords visent à assurer le respect de ces obligations; toutefois, il n'existe aucun document public qui indique aux Canadiens les obligations que leurs gouvernements sont censés respecter, en matière de droits sociaux. Une *charte sociale* pour le Canada permettrait d'informer les Canadiens au sujet de leurs droits sociaux et les protégerait en transposant ce qui pourrait normalement être considéré

²⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, <http://www.ohchr.org/french/bodies/cescr/index.htm>.

comme des services publics en des droits exécutoires. Elle reconnaîtrait les droits que les Canadiens détiennent déjà et auxquels les gouvernements consacrent déjà de l'argent. Une *charte sociale* pour le Canada favoriserait également l'application de nos droits sociaux grâce à une transparence accrue. Une *charte sociale* pour le Canada est un outil que nous pouvons nous permettre, vu les ressources déjà consacrées aux droits sociaux par tous les ordres de gouvernement du Canada. Le moment est venu.