
L'interprétation du droit à un niveau de vie décent dans la *Charte québécoise* : rhétorique littérale ambigüe sur une disposition « clair-obscur »

David Robitaille



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1267>

DOI : [10.4000/revdh.1267](https://doi.org/10.4000/revdh.1267)

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

David Robitaille, « L'interprétation du droit à un niveau de vie décent dans la *Charte québécoise* : rhétorique littérale ambigüe sur une disposition « clair-obscur » », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 7 | 2015, mis en ligne le 26 mai 2015, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1267> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1267>

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

L'interprétation du droit à un niveau de vie décent dans la *Charte québécoise* : rhétorique littérale ambiguë sur une disposition « clair-obscur »

David Robitaille

« Une obligation dont nul ne peut réclamer l'exécution ou sanctionner la violation n'est qu'un impératif de la conscience. Elle ne dépasse pas le for interne¹ ».

- 1 Comme plusieurs l'ont affirmé, la normativité juridique ne peut se développer que par l'interprétation judiciaire². Rarement en effet le constituant s'exprime-t-il de manière absolument claire, utilisant plus souvent des termes vagues ou indéterminés qu'il revient aux cours de justice de comprendre et compléter. Le préambule, les autres articles d'une même loi, le contexte (économique, historique, politique et social) dans lequel a été adopté et est interprété le texte, le droit international et le droit comparé, notamment, constituent ainsi des balises encadrant de manière relative les choix que les juges doivent effectuer dans l'interprétation des textes constitutionnels. Les tribunaux disposent donc généralement d'une assez grande liberté, comme le soulignait le professeur Emmanuel Décaux à propos des droits économiques et sociaux reconnus par le droit international : « [C]e sont justement l'application pratique par les États parties et l'interprétation par les juges qui donnent substance et consistance à ces notions floues. Autrement dit, *ce n'est pas l'imprécision qui empêche la justiciabilité, c'est la jurisprudence qui apporte l'interprétation*. Mais 'qui veut noyer son chien dit qu'il a la rage'³ »
- 2 Le professeur Hugo Cyr note par ailleurs que dans les affaires difficiles à trancher et « idéologiquement chargé[es] », les juges sont davantage portés à justifier leurs

interprétations sur la base du texte⁴. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Gosselin*⁵ dans laquelle la plaignante prétendait que la prestation mensuelle de 170 \$ attribuée aux personnes bénéficiant de l'aide sociale violait, notamment, le droit à un niveau de vie suffisant reconnu en ces termes à l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶ du Québec : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. » Comme nous le verrons ci-dessous, les juges de la Cour supérieure du Québec, de la Cour d'appel du Québec et de la Cour suprême du Canada se sont cramponnés à une partie seulement du texte de cette disposition pour rejeter les prétentions de Mme Gosselin. Nous analyserons successivement les motifs de chacun des tribunaux et des juges s'étant prononcés dans cette affaire en faisant ressortir certaines ambiguïtés et incohérences qu'ils renferment pour ensuite proposer une interprétation différente du droit à un niveau de vie suffisant.

1. La Cour supérieure : des obligations « facultatives » et une conception formelle de la pauvreté

- 3 En 1992, le juge Reeves de la Cour supérieure estime qu'en vertu de l'article 45, l'État s'est imposé « [l']obligation [...] de fournir un niveau de vie décent⁷ ». À la lumière des termes « prévues par la loi » et d'une analyse pour le moins expéditive ne comptant que quelques paragraphes, il affirme cependant, à la lumière des enseignements de la Cour d'appel dans l'arrêt *Lévesque c. Québec (Procureur général)*⁸, que cette obligation est en principe « purement facultative⁹ ». L'article 45 indiquerait en effet l'intention claire du législateur selon laquelle il lui est « loisible [...] de limiter les obligations qu'il assume dans le cadre de sa compétence¹⁰ ». Le juge Reeves conclut ainsi que cette disposition ne « confère aucun droit de réclamer une somme d'argent comme tel¹¹ ».
- 4 Le juge Reeves estime par ailleurs qu'indépendamment du contenu ou de la définition du droit prévu à l'article 45, ses violations ne sont pas susceptibles de sanction judiciaire en raison de l'article 52 qui énonce : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte¹². » Les articles 1 à 38 protègent les droits civils et politiques dont ne font pas partie les droits économiques et sociaux, reconnus aux articles 39 à 48. Le juge en conclut que l'article 45, faute de pouvoir être sanctionné, « doit se lire comme l'énoncé d'une *politique* » qui « n'autorise pas les tribunaux à réviser la suffisance ou l'adéquation des mesures sociales que le législateur, dans sa *discrétion politique*, a choisi d'adopter¹³ ». La seule sanction possible ne serait donc pas « d'ordre judiciaire mais politique, par voie d'approbation ou de désapprobation de l'électorat en temps opportun¹⁴ ».
- 5 La Cour supérieure a peut-être été influencée par sa conception formelle et individualiste de la pauvreté en affirmant, sans même probablement se rendre compte du jugement de valeur qu'elle portait, qu'elle est affaire de responsabilité personnelle, l'État et le système économique qu'il promeut n'y étant pour rien : « À l'égard de la personne normale, l'État n'intervient qu'indirectement dans le jeu et l'interaction des causes intrinsèques de pauvreté. Il le fait par des programmes incitatifs. Son rôle est supplétif et persuasif mais non coercitif. L'État ne peut substituer sa volonté ou ses

habiletés à celles de l'individu. Celui-ci reste le maître des causes intrinsèques de son état de pauvreté. [...] Les études démontrent que la majorité des pauvres le sont pour des raisons intrinsèques. Il s'agit de personnes sous-scolarisées ou psychologiquement vulnérables, ou chez qui l'éthique de travail n'est guère favorisée¹⁵. »

- 6 Une telle analyse des raisons psychologiques et sociologiques complexes susceptibles d'expliquer la pauvreté ou la misère que vivent certaines personnes est évidemment laconique¹⁶. Nul besoin de faire une analyse psychosociale détaillée pour savoir qu'une personne est loin d'être l'unique responsable de ses conditions de vie, lesquelles peuvent être influencées par une myriade de facteurs externes que l'État contribue à exacerber par son inaction et ses politiques d'austérité¹⁷.

2. La Cour d'appel : une interprétation littérale faisant fi du droit international

- 7 Se prononçant sur le litige en 1999, la majorité de la Cour d'appel estime elle aussi, « dans l'état actuel des textes¹⁸ » que l'article 45 formule un « droit¹⁹ » dont la réalisation dépend entièrement de la bonne volonté du législateur, c'est-à-dire « des ressources [qu'il] décide [...] d'y consacrer²⁰ ». C'est ce qu'il faudrait conclure des termes « prévues par la loi » qui constituent selon le juge Baudouin, pour la majorité, une limite apportée clairement par le législateur à l'obligation qu'il s'est imposé²¹. Le magistrat fait par ailleurs allusion au droit international de manière plutôt rhétorique dans le seul but de le distinguer du droit québécois. Il affirme en effet que « si l'interprétation étrangère peut bien évidemment servir d'éclairage [...], il faut toutefois tenir compte des spécificités juridiques, sociales et culturelles propres au Québec et donc, situer cette interprétation dans son contexte national²² », sans préciser en quoi consistent ces spécificités ni approfondir ce que cela signifie. Selon la majorité de la Cour d'appel, l'article 45 ne consacre donc pas un droit positif d'obtenir des sommes d'argent de l'État mais plutôt un droit, plus limité, qui garantit à toute personne un « accès » égal et sans discrimination aux mesures qu'il choisit de mettre en place²³. Il s'agirait, en quelque sorte, d'un droit négatif de ne pas être empêché de bénéficier, pour des motifs discriminatoires, des mesures de protection sociale existantes, alors que c'est pourtant précisément le rôle de l'article 10 de la *Charte* d'interdire la discrimination dans l'exercice des droits et libertés et l'accès aux mesures mises en place pour les concrétiser²⁴.
- 8 Dissident, le juge Robert proposait pour sa part une analyse beaucoup plus approfondie et globale de l'article 45 à la lumière des valeurs fondamentales que sous-tend la *Charte*, d'une interprétation large et libérale de celle-ci et des riches développements dont a fait l'objet le droit international des droits socioéconomiques, notamment depuis l'adoption du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (« PIDESC » ou « Pacte »)²⁵. Il estime ainsi qu'il « serait erroné de percevoir les droits économiques, sociaux et culturels comme des droits de seconde classe, *dépourvus de toute force contraignante et non susceptibles de recours judiciaire*²⁶ ». Il ajoute que l'article 45 « ne saurait être restreint [...] à un énoncé de politique générale dont l'application se vérifie dans la loi » tout en affirmant, paradoxalement cependant, que la réalisation de ce droit est « tributaire des ressources que l'État décide d'y consacrer²⁷ ». Cela ne l'empêche pas de conclure plus loin que l'article 45 est un « droit quasi constitutionnel²⁸ » ou un droit « fondamental²⁹ » qui « comprend à tout le moins le

droit pour toute personne dans le besoin d'obtenir ce que la société canadienne considère, *de façon objective*, comme des moyens suffisants pour subvenir aux nécessités essentielles de la vie³⁰ ». Il reconnaît, par le fait même, l'indivisibilité de la personne humaine et de tous ses besoins : « En effet, si un niveau de vie décent constitue un préalable indispensable à la capacité d'un individu d'exercer concrètement ses droits, libertés et responsabilités civiques, l'extrême pauvreté engendre à l'opposé une violation de la dignité humaine et fait échec à l'exercice concret et en pleine égalité de différents droits³¹. » Considérant ensuite que les prestations mensuelles de 170 \$ étaient loin de permettre une vie décente, le juge Robert conclut, contrairement à la majorité de la Cour d'appel, à la violation de l'obligation imposée par l'article 45³².

- 9 En ce qui concerne la sanction de cette violation, dans l'hypothèse où la majorité lui aurait reconnu un contenu obligationnel indépendant de la loi, le juge Baudouin se fonde sur « la disposition claire et explicite³³ » de l'article 52 pour affirmer qu'il s'agit d'une « question strictement politique et non juridique³⁴ ». Le juge Robert, dissident sur la question de l'obligation, partage cependant les motifs de ses collègues en ce qui concerne la sanction. Il estime en effet, à la lumière de l'article 52, que la violation de l'article 45 ne peut emporter l'invalidité d'une loi qui y déroge. Considérant la jurisprudence de la Cour suprême selon laquelle l'État ne commet généralement pas de faute au sens du droit civil par l'adoption d'une loi par la suite jugée inconstitutionnelle³⁵, à moins qu'il n'ait agi de manière clairement fautive ou dans des cas exceptionnels³⁶, le juge Robert estime en effet que l'alinéa 49(1) n'est d'aucun secours pour la plaignante et qu'il est dans « l'impossibilité d'appliquer au gouvernement une forme quelconque de responsabilité³⁷ ». Alors qu'il avait plus tôt affirmé que l'article 45 « n'exclut [...] pas tout examen critique, au minimum, *ni toute sanction, a fortiori lorsque ce droit jouit d'un statut quasi constitutionnel et constitue le fondement [...] d'un recours judiciaire*³⁸ », le juge conclut paradoxalement que la sanction de la violation de l'article 45 n'est pas juridique mais politique : « la seule sanction de l'atteinte causée à ce droit réside dans l'opinion qu'aura le public face à une violation flagrante d'un droit aussi fondamental³⁹ ». Il est dommage que le juge Robert, après avoir soigneusement et rigoureusement écrit ses motifs quant au contenu de l'obligation comprise à l'article 45, à la lumière du droit international, termine ses motifs en « queue de poisson » sur la question, non moins essentielle, de la sanction. Si l'article 52 exclut assez clairement la possibilité qu'une loi soit déclarée inconstitutionnelle pour violation des droits économiques et sociaux, les tribunaux disposeraient néanmoins, comme nous le verrons, d'autres moyens d'en sanctionner les violations.

3. La Cour suprême : l'interprétation ambiguë d'une disposition clair-obscur

- 10 En 2002, la Cour suprême du Canada a l'occasion d'interpréter l'article 45 pour la première fois depuis l'adoption de cette disposition plus de 25 ans auparavant. D'emblée, le juge en chef McLachlin, au nom de la majorité de la Cour sur cette question, après avoir noté l'ambiguïté que comporte le libellé de l'article 45, affirme que cette disposition « est censé[e] créer un *droit*⁴⁰ ». Dans des motifs distincts, le juge Bastarache semble en accord avec cette affirmation lorsqu'il convient que l'article 45 vise à établir une « *norme* »⁴¹ et « crée une certaine forme de *droit positif* à un revenu

minimal⁴² ». Cela signifie, selon la majorité de la Cour, que ce droit « *oblige* le gouvernement à établir des mesures d'aide sociale⁴³ ». Elle ajoute plus loin que c'est aussi le cas de plusieurs autres dispositions qui « *obligent* l'État à *prendre* des mesures pour donner effet aux droits visés par le chapitre IV⁴⁴ ».

- 11 Dans la mesure où le législateur a utilisé le terme « susceptibles » pour caractériser la nature de l'obligation à laquelle il s'est engagé, la juge McLachlin estime toutefois qu'il ne saurait être question d'une obligation de résultat mais d'une obligation de moyens. La juge affirme d'abord de manière équivoque que « [l']expression 'susceptibles [d']assurer un niveau de vie décent' sert à identifier les mesures qui constituent l'objet du droit, c'est-à-dire qu'elle précise le type de mesures que l'État est *tenu* d'offrir [...]»⁴⁵ ». Ce passage suscite pourtant davantage de questions qu'il n'en résout. À quoi fait-on référence en parlant de mesures du « *type approprié*⁴⁶ » ? Veut-on signifier que l'État est simplement tenu d'adopter des mesures de *type* législatif, peu importe qu'elles contribuent de manière *raisonnable* ou non à l'accès à un niveau de vie décent ? Ou les mesures, pour être « *appropriées* », ne doivent-elles pas plutôt comporter un minimum et ainsi s'approcher du niveau de vie décent dont fait mention l'article 45 ? Il semble *a priori* que la majorité de la Cour opte pour la deuxième interprétation, tel que l'indique l'extrait ci-dessus qui doit se lire en combinaison avec celui qui précède : « Plutôt que de parler du droit à un niveau de vie décent, l'art. 45 parle du droit à des mesures. En outre, il ne s'agit pas du droit à des mesures assurant un niveau de vie décent, mais de mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. À mon avis, le choix du terme « susceptibles » fait ressortir l'idée que les mesures adoptées *doivent tendre* à assurer un niveau de vie décent, *mais n'ont pas à y parvenir*⁴⁷. »
- 12 L'article 45 consacrerait donc, selon la Cour⁴⁸, un droit différent de ce que prévoit le texte du paragraphe 11(1) du PIDESC. Cet article reconnaîtrait, plus clairement que ne le fait la *Charte québécoise*, le droit à un niveau de vie suffisant : « [...] l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* [référence omise] reconnaît 'le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence'. [...] Contrairement à ces dispositions, qui définissent directement et de manière non équivoque le droit qui est reconnu aux individus [...], l'art. 45 de la *Charte québécoise* est très ambigu. [...] Plutôt que de parler du droit à un niveau de vie décent, l'art. 45 parle du droit à des mesures⁴⁹. » Sur la base de cette distinction « claire » des libellés des articles 45 et du paragraphe 11(1), dont le texte serait clair, la majorité en conclut que le premier reconnaît le droit à *des mesures* et le second le droit à *un niveau de vie suffisant*. Les motifs de la majorité ne sont pourtant fondés que sur une partie du paragraphe 11(1), *dont le texte complet reconnaît, comme celui de la Charte québécoise, la nécessité d'assurer la mise en œuvre progressive des droits économiques et sociaux par des mesures législatives* : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. *Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit [...]*⁵⁰. » Il est étonnant que ce dernier bout de phrase ne figure pas dans le jugement de la Cour suprême. Le paragraphe 11(1) doit par ailleurs, ce que la Cour suprême omet aussi de souligner, se lire dans le contexte de l'article 2 du PIDESC selon lequel le caractère progressif de

l'obligation fixée par les droits économiques et sociaux ne doit pas servir à en reporter indéfiniment la réalisation⁵¹.

- 13 La majorité de la Cour suprême estime par ailleurs, comme les juges Reeves de la Cour supérieure et Baudouin de la Cour d'appel, que l'article 45 n'est pas contraignant dans la mesure où le législateur aurait clairement indiqué qu'il souhaitait conserver le contrôle sur l'étendue de la protection à laquelle il s'est obligé⁵². Autrement dit, à la lumière de « la rédaction et la situation de l'art. 45 dans la *Charte* »⁵³ ainsi que de la jurisprudence québécoise antérieure⁵⁴, il n'appartient pas aux tribunaux mais au législateur de définir cette disposition et l'obligation qui en découle : l'article 45 ne serait donc pas « autonome⁵⁵ » ou « indépendant⁵⁶ ». Les magistrats considèrent en effet les termes « prévues par la loi » figurant à l'article 45, ainsi que l'emploi de mots similaires dans le texte de plusieurs autres dispositions reconnaissant des droits socioéconomiques, comme des limites témoignant clairement de l'intention du législateur à cet égard : « La plupart des dispositions créant des droits positifs renferment des termes limitatifs, qui restreignent nettement la portée des droits en question. Par exemple, le droit à l'instruction publique visé à l'art. 40 est formulé ainsi : '[t]oute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite'. Compte tenu de cette restriction, il serait erroné d'affirmer que ce droit crée un *droit indépendant* à l'instruction publique gratuite⁵⁷ ».
- 14 Le législateur aurait ainsi soustrait aux tribunaux tout pouvoir de révision ou de contrôle de la suffisance des mesures qu'il adopte pour se conformer à son obligation⁵⁸. Le juge LeBel partage également ces motifs et considère que les expressions « prévues par la loi » et « susceptibles » sont « révélat[rices]⁵⁹ » quant à l'intention « évident[e]⁶⁰ » ou claire du législateur de soustraire aux pouvoirs des tribunaux la possibilité de vérifier le respect du droit énoncé par l'article 45. Le magistrat s'appuie aussi sur un court passage des paroles prononcées par le ministre de la Justice de l'époque lors des débats parlementaires en 1974 : « Ces droits ont une portée importante. Certains diront peut-être que, dans des cas, il s'agit d'expressions de bonne volonté, mais je pense que le fait qu'ils soient reconnus dans un projet de loi comme celui-là va leur assurer un caractère important dans ce contexte des valeurs démocratiques dont je parlais tout à l'heure, c'est-à-dire qu'un certain nombre de ces droits socio-économiques résument d'une certaine façon certaines choses, certains principes, certaines valeurs auxquels nous sommes attachés au Québec. Malgré que, pour certains d'entre eux, ils sont soumis à l'effet d'autres loi gouvernementales, ce que je suis loin de nier, ils représentent quand même des acquisitions de notre patrimoine démocratique. C'est la raison pour laquelle nous les avons inscrits à cette charte⁶¹. » Pourtant, le ministre avait aussi affirmé ceci : « [...] le 20^e siècle a vu l'éclosion d'une autre série de droits que l'on pourrait qualifier de créances du citoyen contre l'État. Tout le développement de la sécurité sociale, par exemple, fait partie de cette famille de droits. *La personne qui est dans le besoin non seulement peut dire à l'État : Abstenez-vous d'agir pour m'empêcher d'exercer ma liberté de parole, ma liberté d'expression, ma liberté d'association, enfin les libertés fondamentales [...], mais elle peut, en vertu de ce nouveau type de droit qui est de conception moderne, dire à l'État : Je suis dans le dénuement, j'ai le droit d'exiger des mesures de sécurité sociales pour me permettre de vivre décemment*⁶². » Malgré cela, la majorité de la Cour considère, pour les mêmes raisons que le juge Robert de la Cour d'appel, que les articles 49 et 52 ne peuvent s'appliquer à la violation de l'article 45⁶³. Le juge Bastarache en conclut que « le respect de ce droit ne peut pas, en l'espèce, être obtenu en justice [...] »⁶⁴. Autrement dit, puisque l'article 52 n'attribue aucune suprématie aux droits

économiques et sociaux par rapport à la loi, contrairement à ce qui est prévu pour les autres droits et libertés, les articles 39 à 48 ne disposeraient d'aucune quasi constitutionnalité ; il s'ensuivrait que l'article 49 ne pourrait s'appliquer pour sanctionner leur violation, que ce soit par invalidité législative ou toute autre forme de sanction. Pourtant, la Cour suprême a déjà reconnu, en se fondant sur les valeurs fondamentales qu'elles protègent, le caractère supra législatif de lois provinciales interdisant la discrimination alors qu'elles ne comportaient pourtant aucune mention expresse de supériorité par rapport à la loi⁶⁵. Les tribunaux québécois ont aussi déjà affirmé la quasi constitutionnalité de certains droits figurant au Chapitre IV de la *Charte* alors qu'ils ne sont pas directement visés par l'article 52⁶⁶. C'est ce qui fait dire aux professeurs Michel Coutu et Pierre Bosset que la *Charte* ne tire pas son statut supérieur de caractéristiques formelles, par exemple la rigidité d'une procédure de modification, mais des valeurs fondamentales qu'elle sous-tend⁶⁷. Il nous semble ainsi que si la violation des droits économiques et sociaux ne peut paver la voie à l'invalidité d'une loi contraire, puisque l'article 52 l'exclut de manière assez claire, il est erronée de penser que les tribunaux ne disposent d'aucun moyen pour en sanctionner les violations. La majorité de la Cour suprême dans l'arrêt *Gosselin* refusait d'ailleurs l'idée selon laquelle l'article 45 ne peut bénéficier que d'une sanction politique. Cette position concorde davantage avec le texte de l'article 49 qui ne fait aucune distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux aux fins de sanctionner ou de réparer la violation des droits et libertés. Son libellé mentionne expressément que toute atteinte « à un droit reconnu par la [...] Charte » accorde à sa victime le « droit⁶⁸ » d'en demander la cessation ainsi que la réparation du préjudice subi. Rien dans le texte de cette disposition ne laisse croire qu'elle ne puisse s'appliquer à la violation des droits économiques et sociaux. Ainsi, selon la juge McLachlin, il importe de reconnaître aux justiciables la faculté de saisir les tribunaux lorsqu'ils croient subir une violation de leur droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent et de constater cette atteinte dans un jugement déclaratoire⁶⁹. Alors que la juge estime que l'article 45 impose à l'État l'obligation de prendre des mesures qui *tendent* à assurer un niveau de vie décent et que la violation de cette obligation peut être constatée dans un jugement déclaratoire⁷⁰, il faut alors s'étonner qu'elle n'ait pas eu recours à cette sanction dans l'arrêt *Gosselin*, affirmant plutôt : « La *Loi sur l'aide sociale* comporte le type de « mesures [...] prévues par la loi » que vise l'art. 45. Je conclus en l'espèce à l'absence de violation de l'art. 45 de la *Charte québécoise*⁷¹. » La majorité des bénéficiaires de l'aide sociale ne recevaient que 170 \$ par mois pour survivre, ce qui, manifestement, est très loin d'un niveau de vie décent, établi à l'époque du litige à 914 \$ par mois...

- 15 Enfin, il faut souligner que les juges LeBel et Bastarache ouvrent la porte à une application de l'article 49 dans certaines circonstances où, par exemple, un agent de l'État aurait injustement ou arbitrairement interrompu les prestations que recevaient un bénéficiaire admissible⁷². À la lumière de l'arrêt *Vancouver (Ville) c. Ward*⁷³ de la Cour suprême sur l'article 24 de la *Charte canadienne*, le pendant de l'article 49 de la *Charte québécoise*, il semble désormais acquis qu'un agent de l'État agissant de mauvaise foi eu égard à une personne bénéficiant des mesures de protection sociale pourrait être condamné à lui verser des dommages et intérêts.

4. Pour une interprétation holistique de l'article 45

- 16 Comme nous l'avons observé, les tribunaux n'ont tenu compte que de quelques mots utilisés par le législateur à l'article 45, et de l'article 52, pour en définir complètement le sens et la portée. Les magistrats auraient dû également, cependant, tenir compte du préambule de la *Charte*⁷⁴, des intertitres utilisés par le législateur⁷⁵ et d'autres éléments figurant au texte de l'article 45 – les termes « besoin » et « niveau de vie décent » – pour en dégager le sens. Tous ces éléments auraient pu en effet apporter un éclairage différent et plus complet que les simples termes « prévues par la loi » qui, en soi, sont indéterminés et n'apportent aucune piste de réponse lorsqu'ils sont considérés isolément.
- 17 Les expressions « besoin » et « susceptibles de lui assurer un *niveau de vie décent* » méritent en effet d'être définies par les tribunaux. La première viserait à déterminer de manière objective la situation dans laquelle une personne devrait se trouver pour bénéficier des mesures mises en place pour assurer le droit prévu à l'article 45. La seconde, qui y est intrinsèquement liée, constituerait pour sa part l'étalon de mesure permettant de vérifier si l'intervention gouvernementale est *raisonnable* et respecte ainsi la *Charte*⁷⁶. Pour être raisonnables dans un pays développé comme le Canada, les politiques ou mesures publiques de protection sociale devraient à tout le moins protéger, en application du principe selon lequel les droits socioéconomiques imposent une obligation continue et progressive, « [...] ce que la société canadienne considère, de façon objective, comme des *moyens* suffisants pour subvenir aux *nécessités essentielles de la vie*⁷⁷ », comme l'affirmait le juge Robert, dissident en Cour d'appel : « L'expression « susceptible » [utilisée à l'article 45] amène également dans le débat un élément d'objectivité qui s'impose, compte tenu de la nature du droit protégé. Elle vient qualifier le fait d'assurer un niveau de vie décent. Bien que cela ait pu sembler évident, l'expression « susceptible » vient confirmer que la garantie à un niveau de vie décent est une garantie qui s'apprécie objectivement, et non selon le point de vue d'individus ou de groupe d'individus⁷⁸. »
- 18 Les ressources disponibles pourraient par ailleurs constituer un facteur *pertinent mais non déterminant* à considérer dans la détermination de la raisonnable des actions ou omissions de l'État en matière socioéconomique. Les tribunaux canadiens se sont montrés d'ailleurs généralement sceptiques, sans pour autant les exclure, face aux arguments de l'État fondés sur la commodité administrative et le manque de ressources dans le cadre de la démonstration de la raisonnable de ses politiques⁷⁹. Les contraintes financières sont en effet un élément pertinent de cette analyse, mais constituent rarement, à elles seules, un motif légitime de suppression d'un droit fondamental⁸⁰. Si ces considérations peuvent *a contrario* s'avérer déterminantes dans certains cas particuliers⁸¹, il faudrait prendre soin cependant de distinguer les contraintes *économiques* des contraintes *budgétaires*. Si les premières devraient être considérées comme un élément central de l'analyse, les secondes ne devraient pas disposer du même poids justificatif. Les droits économiques et sociaux imposent en effet à l'État l'obligation d'assurer les besoins essentiels individuels et de faire un effort soutenu dans la priorisation des ressources en faveur des personnes économiquement démunies. Il serait trop facile pour le gouvernement de violer indirectement ces droits en s'appuyant sur des choix socioéconomiques discrétionnaires (et « populaires ») et en prétextant que, par suite de l'allocation des deniers publics aux différents titres du

budget, il ne reste plus assez de fonds pour combler les besoins et assurer la sécurité des personnes défavorisées. L'analyse de la raisonnable des politiques publiques devrait ainsi prendre en considération la situation économique de l'État indépendamment du budget établi par le gouvernement. Ceci dit, les tribunaux devront continuer de se montrer sceptiques lorsque l'État invoquera des considérations financières pour justifier des limites aux droits socioéconomiques et devraient, dans ce contexte, exiger une démonstration très rigoureuse de sa part. Il n'est pas tout de dire que l'État dispose d'une discrétion dans la gestion des ressources publiques et dans la mise en œuvre des programmes sociaux, encore faudra-t-il, si ces droits sont un jour véritablement reconnus au Québec, qu'il en dispose de manière à en réaliser la promesse.

- 19 Une telle interprétation de l'article 45 se justifie tout aussi bien que celle qu'en ont fait les tribunaux inférieurs et supérieurs. Il importe en effet de lire cette disposition en entier, d'interpréter tous les termes qui y sont inscrits et d'en faire une lecture conforme à la ponctuation employée. Bien que cela puisse paraître anodin, il faut en effet insister sur la présence de quatre virgules dans le libellé de la disposition et faire les quatre pauses correspondantes dans sa lecture⁸² :

Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

- 20 Comme le souligne Marie-Èva de Villers dans le *Multi dictionnaire de la langue française*, les virgules ont différentes fonctions. À la lumière des explications qu'elle y fournit, les deux ensembles de virgules utilisées dans l'article 45 ont respectivement deux fonctions. Les premières encadrent un « groupe nominal explicatif⁸³ », soit les mots « pour elle et sa famille », qui viennent préciser les individus ou groupes d'individus qui ont un droit. Le deuxième ensemble de virgules vise pour sa part à « isole[r] une explication⁸⁴ ». M.-E. De Villers souligne ainsi qu'on « met une virgule au début et à la fin du groupe adjectival explicatif : les virgules jouent ici le même rôle que les parenthèses⁸⁵ ». C'est à notre avis la fonction des mots « prévues par la loi », qui précisent alors le moyen par lequel les mesures, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent et auxquelles a droit toute personne dans le besoin, deviennent effectives. L'article 45 pourrait donc se lire ainsi :

Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales (prévues par la loi) susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

- 21 Et puisque les virgules ont une fonction de spécification ou de précision, les mots qu'elles encadrent sont donc nécessairement secondaires ou constituent le complément d'une phrase principale laquelle, dans l'article 45, est la suivante si on fait une lecture appropriée de la ponctuation qui s'y trouve :

Toute personne dans le besoin a droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

- 22 Les mots « besoin », « a droit », « mesures », « susceptibles » « assurer un niveau de vie décent » forment donc la phrase déterminante ou principale de l'article 45. Selon cette interprétation, les termes « prévues par la loi » prennent une place moins importante que celle qui leur a été, à tort, accordée par les tribunaux.

- 23 Contrairement à une majorité de juges, nous estimons avec égards, à la lumière du préambule, des intertitres et du libellé de l'article 45, qu'il s'agit d'une erreur d'en

conclure que le législateur s'est gardé l'entière discrétion pour réaliser ou non les obligations auxquelles il s'est astreint en adoptant les droits économiques et sociaux⁸⁶. Les termes précités pourraient plutôt signifier qu'il est permis au législateur d'apporter des limites à ces droits lorsque les circonstances le justifient, malgré l'inapplication de l'article 9.1 aux droits économiques et sociaux. Considérée comme une clause justificative générale pour évaluer si la conduite d'une personne ou de l'État respecte les droits et libertés prévus aux articles 1 à 9⁸⁷, cette disposition énonce que :

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'exercice⁸⁸.

- 24 Il a été considéré que le premier alinéa de cette disposition s'applique aux rapports privés et sert d'instrument d'interprétation pour juger de la manière dont une personne doit exercer ses droits par rapport à ceux d'autrui⁸⁹. Le deuxième alinéa, que les tribunaux ont généralement assimilé à l'article premier de la *Charte canadienne*, concerne pour sa part les relations État-particuliers et permet d'évaluer si la loi apporte des restrictions raisonnables et justifiées aux droits et libertés fondamentaux⁹⁰. De manière générale, une atteinte sera justifiée si l'État poursuit un objectif suffisamment important et si les moyens empruntés pour y parvenir sont rationnels, portent raisonnablement atteinte au droit et ont des effets bénéfiques proportionnels aux effets néfastes qu'elle comporte⁹¹.
- 25 Les termes « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi » et autres expressions semblables utilisées aux articles 40, 41, 42, 44, 45, 46 et 46.1, sont similaires à ceux employés au second alinéa de l'article 9.1, et auraient ainsi deux fonctions, l'une *limitative* et l'autre *opératoire*. La première viserait à permettre des limites et des aménagements aux droits économiques et sociaux et la deuxième indiquerait que la mise en œuvre de ces droits et les restrictions qui pourraient y être apportées doivent se faire par l'entremise de la loi. Ainsi, malgré la non-application de l'article 9.1 aux droits économiques et sociaux, il serait permis de considérer que les obligations positives qu'ils imposent ne sont pas pour autant absolues. D'ailleurs, dans une étude très intéressante, la professeure Anne-Françoise Debruche constate que les termes « sauf dans la mesure prévue par la loi » qui caractérisent le droit à la libre jouissance de ses biens reconnu à l'article 6 se « substitue en principe à la restriction plus nuancée prévue à l'article 9.1 de la *Charte* à l'égard de l'ensemble des droits et libertés protégés⁹² ». Il semble ainsi que les tribunaux font primer la clause limitative interne à l'article 6 sur celle de l'article 9.1. Enfin, en ce qui concerne le fardeau de la preuve, on pourrait exiger du plaignant la preuve qu'il est dans une situation de besoin alors que le législateur aurait à démontrer que les mesures prises pour réaliser les droits économiques et sociaux sont raisonnables⁹³.

26

Conclusion : la nature juridique de l'article 45 en l'état actuel du droit

- 27 Comme nous l'avons soutenu, les jugements de la Cour supérieure, de la Cour d'appel et de la Cour suprême dans l'affaire *Gosselin* montrent le « culte » que les tribunaux vouent au texte dans l'interprétation de l'article 45, accordant une importance démesurée à l'intention soi-disant claire du législateur tout en reconnaissant, paradoxalement, que l'article 45 est ambigu. Une analyse attentive des motifs de tous les juges de la Cour supérieure, de

la Cour d'appel et de la Cour suprême s'étant prononcés sur le sens de cette disposition fait ainsi ressortir que celle-ci consacre un droit fondamental symbolique par la reconnaissance duquel l'État s'est imposé l'obligation facultative de faire un effort discrétionnaire afin de contribuer à l'objectif politique de permettre à toute personne dans le besoin de vivre décentement et dont le respect ne peut généralement être obtenu juridiquement devant les tribunaux, sauf dans un jugement déclaratoire.

- 28 À la lumière des développements qui précèdent, il ne nous semble pas rigoureux de prétendre, comme le font une majorité de juges, que l'article 45 de la *Charte* constitue un droit fondamental. La prétention contraire soutenue dans les différents jugements étudiés, sert généralement de moyen rhétorique destiné à convaincre l'auditoire que la *Charte* reconnaît vraiment des normes juridiques et des droits fondamentaux en matière socioéconomique. Une telle affirmation n'est en effet jamais accompagnée de précisions claires quant au contenu et à la portée de cette disposition qui sont pourtant essentielles à sa normativité juridique et à sa qualification juridique comme droit humain.
- 29 Il est également plutôt illogique de parler d'*obligation* juridique *facultative*. Dans les jugements étudiés, la majorité des juges affirment d'emblée que l'article 45 impose une obligation à l'État, ce qui de prime abord est intéressant. Cependant, une fois faite cette affirmation, on apporte tellement de nuances et d'exceptions qu'on en vient à réduire à néant l'obligation préalablement reconnue. Il aurait été plus simple de reconnaître que l'article 45 n'oblige en rien l'État d'un point de vue juridique. Ce raisonnement contradictoire – « l'État s'est obligé mais n'est pas obligé de respecter l'obligation » – ne résout rien et n'apporte aucune précision substantielle et rigoureuse quant à la nature et la portée juridique de cet article dans la *Charte*.
- 30 Sur ce point, il faut toutefois saluer la rigueur démontrée par le juge Bastarache lorsqu'il soutient que, considérant l'absence de sanction juridique dans le contexte de l'article 45, il ne vaut pas la peine de vérifier s'il y a été portée atteinte : « Il n'est toutefois pas nécessaire de s'attarder à la question de savoir si, en l'espèce, le texte de loi litigieux assurait une aide sociale respectant la norme prescrite par l'art. 45⁹⁴. » En désaccord sur ce point, la juge McLachlin insiste : « [...] je ne peux, en toute déférence, me rallier au point de vue du juge Bastarache selon lequel il serait superflu, en raison des facteurs qui précèdent, de déterminer s'il y a eu violation de l'art. 45⁹⁵ ». La majorité, probablement soucieuse de ne pas affirmer la reconnaissance d'un droit que les individus ne sont pas en mesure de faire respecter devant les tribunaux, ce qui serait selon nous une anomalie, estime en effet que les justiciables peuvent saisir le juge d'une violation des « droits que lui garantit la *Charte québécoise*⁹⁶ ». La juge ajoute que cette dernière « est un document juridique, censé créer des droits sociaux et économiques⁹⁷ ». La violation d'un droit économique ou social pourrait ainsi, comme nous l'avons vu, être constatée dans un jugement déclaratoire.
- 31 Si cette solution est porteuse, l'analyse de l'ensemble des motifs de la Cour sur la question laisse toutefois perplexe. On voit mal, en effet, comment un tribunal pourrait constater dans un jugement déclaratoire la violation d'une obligation qui n'en est pas une, sans par ailleurs s'intéresser un minimum à la suffisance des mesures prévues pour y donner effet, exercice que les juges ont en effet exclu. Comme nous l'avons constaté ci-dessus, l'article 45, en l'état actuel de la jurisprudence, n'oblige réellement l'État d'aucune façon intelligible, et ce dernier dispose d'une discrétion complète sur le contenu de la protection prétendument offerte par cette disposition.

- 32 Aussi, les motifs de la majorité de la Cour sont laconiques sur l'étendue de la protection qu'offrirait l'article 45 : le devoir de l'État consiste-t-il simplement à adopter des mesures ou à prendre des mesures qui tendent à assurer un niveau de vie décent ? Alors que la Cour semble considérer que l'État a l'obligation de mettre en place des structures qui tendent à assurer un niveau de vie décent, elle estime cependant que l'article 45 a été respecté en l'espèce, malgré la nette insuffisance des prestations mensuelles dérisoires de 170 \$ que recevaient une majorité de bénéficiaires. Il faut donc en conclure que la simple adoption de programmes, peu importe leurs modalités, suffira. Il semble alors que l'article 45 sera toujours respecté puisque, depuis les années 1960-1970, les mesures d'aide sociale font intrinsèquement partie de notre régime politique⁹⁸.
- 33 Dans ce contexte, l'article 45 ne nous semble pas pour l'instant constituer un droit fondamental à proprement dit. Mieux vaut alors, en l'état actuel de la jurisprudence, le considérer comme un énoncé juridique déclaratoire ou symbolique, formulant des objectifs politiques ou moraux importants que le législateur s'est fixé, comme le soulignait le juge Bastarache : « [...] cette disposition n'est pas sans valeur. [...] Malgré le fait que, en l'espèce, la Cour ne puisse, en vertu de l'art. 45, contraindre l'État à modifier la loi, la Charte québécoise conserve néanmoins sa valeur morale et politique⁹⁹. » C'était aussi l'opinion de la juge Arbour : « Quoique le respect du droit prévu à l'art. 45 ne puisse être imposé en l'espèce, ce droit constitue néanmoins un bon *point de repère politique et moral* dans la société québécoise, ainsi qu'un rappel des exigences les plus fondamentales du contrat entre la province et ses citoyens. En ce sens, on ne saurait sous-estimer sa *valeur symbolique et politique*¹⁰⁰. »
- 34 Malgré les ambiguïtés et les incohérences identifiées ci-dessus, la Cour suprême a néanmoins clairement reconnu – c'est un premier pas que nous devons saluer – la justiciabilité des droits économiques et sociaux et la possibilité que leur violation fasse l'objet d'un jugement déclaratoire dans les « cas opportuns », qu'elle n'a toutefois pas identifiés à ce jour. Il ne fait aucun doute selon nous qu'il s'agit là d'une invitation pour les plaideurs de proposer des analyses ou des méthodes aux tribunaux afin de circonscrire davantage les obligations de moyen qui s'imposent au législateur et au gouvernement du Québec en vertu du Chapitre IV de la *Charte québécoise*¹⁰¹. Pour que l'article 45 soit considéré comme un droit fondamental, les tribunaux devront ainsi donner suite à l'arrêt *Gosselin* de la Cour suprême en précisant le sens de cette disposition et le contenu de l'obligation qu'elle impose. Pour ce faire, ils devront donner une portée non seulement aux termes limitatifs qu'elle contient – dans la mesure « prévue par la loi » – et au fait que l'article 52 ne lui accorde aucun caractère supra législatif, mais également aux termes que le législateur a utilisés pour en définir le contenu, c'est-à-dire les mots « besoins » et « niveau de vie décent ». Le droit international, mais aussi le droit comparé, pourraient à cet égard être instructifs dans la détermination d'une théorie de la justiciabilité qui serait bien sûr soucieuse de respecter le principe de la séparation des pouvoirs entre les fonctions judiciaire et législative, mais permettant également de donner un sens à la consécration des droits économiques et sociaux dans un « document unique¹⁰² » comme la *Charte*. Comme le proposait le professeur Morin, dont la pensée holistique aura profondément influencé l'adoption de la *Charte*, les principes démocratiques modernes ne peuvent en effet accepter que des mesures publiques d'austérité, parfois adoptées sur des bases purement idéologiques et sans égard au bien commun par des politiciens bien-

pensants, ne fassent l'objet d'aucun contrôle de « raisonabilité » par les tribunaux lorsqu'elles heurtent, de plein fouet, les droits et besoins fondamentaux des citoyens.

- 35 D'ici là, tel que l'estime notre collègue le professeur Dominique Roux, les droits économiques et sociaux devraient néanmoins pouvoir constituer des *principes* fondamentaux du droit dont les tribunaux doivent tenir compte dans l'interprétation d'autres dispositions :

Cela étant, les droits économiques et sociaux ne devraient-ils pas être reconnus comme de véritables principes généraux du droit ou des principes « quasi constitutionnels », selon le cas, susceptibles d'influencer le juge dans sa décision scellant l'issue du litige ? [...] [U]ne majorité de juges de la Cour suprême a confirmé de manière implicite que la teneur de l'article 45 s'apparente davantage à celle d'un principe général du droit qu'à une règle de droit dont la normativité pourrait être sanctionnée directement par les tribunaux¹⁰³.

- 36 Ainsi, à moins que la consécration des droits économiques et sociaux n'ait été qu'un geste superfétatoire, les tribunaux devront à tout le moins, à défaut de les considérer comme de véritables droits fondamentaux, s'inspirer de ceux-ci dans l'interprétation des autres droits et libertés. Ils pourraient ainsi, par exemple, donner une dimension socioéconomique à des droits tels le droit à l'intégrité et la sécurité de la personne ou le droit à l'égalité, comme l'a fait la Cour suprême indienne en utilisant les principes socioéconomiques non-justiciables inscrits dans la Constitution pour reconnaître, sur la base du droit à la vie, plusieurs droits économiques et sociaux fondamentaux¹⁰⁴. Si une telle interprétation, que ce soit dans le contexte de la *Constitution indienne* ou de la *Charte québécoise*, semble a priori aller à l'encontre de l'intention du Constituant, il s'agit d'une interprétation qui s'appuie raisonnablement sur les textes constitutionnels et, surtout, leur finalité. Comme l'écrivait un ancien juge en chef de la Cour suprême indienne :

Les juges en Inde se sont posé la question : peuvent-ils vraiment se permettre de ne pas se prononcer sur des enjeux fondamentaux de justice sociale ? Peuvent-ils simplement se limiter à appliquer la lettre de la loi lorsque, ce faisant, ils contribuent à perpétuer l'inégalité et l'injustice ? Peuvent-ils limiter leur analyse du droit et son application concrète dans le cadre restreint d'un principe aussi restreint de primauté du droit¹⁰⁵ ?

- 37 Bien que la pauvreté vécue au Canada ne soit évidemment pas la même, en intensité et en nombre, que la pauvreté massive qui existe encore en Inde, il n'en demeure pas moins que les droits socioéconomiques reconnus dans la *Charte québécoise* devraient, comme l'affirmait le juge en chef Robert, dissident dans l'arrêt *Gosselin* de la Cour d'appel, protéger « le droit pour toute personne dans le besoin d'obtenir ce que la société canadienne considère, *de façon objective*, comme des moyens suffisants pour subvenir aux nécessités essentielles de la vie¹⁰⁶ ». À défaut pour les tribunaux de prendre les droits économiques et sociaux au sérieux dans un contexte où les gouvernements, comme celui du Québec, multiplient les mesures d'austérité affectant disproportionnellement les personnes les plus économiquement vulnérables, il faudra encore conclure que ceux-ci constituent les « parents pauvres¹⁰⁷ » de la *Charte*.

NOTES

1. VIRALLY Michel, *La pensée juridique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960 à la p. 44.
2. Voir notamment CÔTÉ Pierre-André, « L'interprétation de la loi, une création sujette à des contraintes » (1990) 50 *Revue du Barreau* 329; DI MANNO Thierry, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions « interprétatives » en France et en Italie*, Paris, Économica, 1997; ESKRIDGE William N., *Dynamic Statutory Interpretation*, Cambridge, Harvard University Press, 1994; GÉNY François, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, t. 1 et 2, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954; HART Herbert L. A., *Le concept de droit*, trad. par Michel VAN DE KERCHOVE, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1976; LENOBLE Jacques et OST François, *Droit, mythe et raison : essai sur la dérive mytho-logique de la rationalité juridique*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1980; PERELMAN Chaïm et VANDER ELST Raymond (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Société anonyme d'éditions juridiques et scientifiques, 1984; RADIN Max, « Statutory Interpretation » (1929-1930) 43 *Harvard Law Review* 863; ROBITAILLE David, « L'interprétation judiciaire en théorie du droit comparée : entre la lettre et l'esprit. Discussion autour d'auteurs américains, anglais, belges, canadiens et français », (2007) 119 *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif* 1145; SIMARD Jeanne, « L'interprétation législative au Canada : la théorie à l'épreuve de la pratique » (2001) 35 *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 549; SULLIVAN Ruth, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, Markham, Butterworths, 2002; TIMSIT Gérard, *Les Noms de la loi*, Paris, Presses universitaires de France, 1991; VAN DE KERCHOVE Michel, « La doctrine du sens clair des textes et la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique » in *L'interprétation en droit : approche pluridisciplinaire*, VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1978, 13.
3. DECAUX Emmanuel, « Justiciabilité et coopération » dans Ministère des Affaires étrangères français et al., *Les droits économiques, sociaux et culturels à portée de citoyens : restitution des principales idées débattues au séminaire d'experts tenu à Nantes du 5 au 7 septembre 2005*, à la p. 14 [notre italique].
4. CYR Hugo, « L'interprétation constitutionnelle, un exemple de postpluralisme » (1998) 43 *Revue de droit de McGill* 565 à la p. 574.
5. *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429 [ci-après « *Gosselin (Cour suprême)* »]; *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [1999] R.J.Q. 1033 (C.A.) [ci-après « *Gosselin (Cour d'appel)* »]; *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [1992] R.J.Q. 1647 (C.S.) [ci-après « *Gosselin (Cour supérieure)* »].
6. L.R.Q., c. C-12 [ci-après « *Charte* » ou « *Charte québécoise* »].
7. *Gosselin (Cour supérieure)*, supra note 5 à la p. 1666.
8. [1988] R.J.Q. 223 (C.A.).
9. *Gosselin (Cour supérieure)*, supra note 5 à la p. 1666.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.* à la p. 1667.
12. *Charte québécoise*, art. 52. Voir également l'article 51 qui énonce que « [l]a Charte ne doit pas être interprétée de manière à augmenter, restreindre ou modifier la portée d'une disposition de la loi, sauf dans la mesure prévue par l'article 52 ».
13. *Gosselin (Cour supérieure)*, supra note 5 à la p. 1667 [notre italique].
14. *Ibid.* à la p. 1677.
15. *Ibid.* à la p. 1676.
16. KIM Natasha et PIPER Tina, « Case Comment. *Gosselin v. Quebec: Back to the Poorhouse...* » (2003-2004) 48 *Revue de droit de McGill* 749 aux p. 758-760, 776-779.
17. Voir PETRELLA Ricardo, *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Écosociété, 2007.

18. *Gosselin (Cour d'appel)*, supra note 5 à la p. 1047, juge Baudouin.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*
23. *Ibid.* à la p. 1048.
24. BOSSET Pierre, « Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte », dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 2: Étude n°5, 2003, 229; BOSSET Pierre, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise ? », (1996) 75 *Revue du Barreau canadien* 583; CARIGNAN Pierre, « L'égalité dans le droit : une méthode d'approche appliquée à l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* » (1987) 21 *Revue juridique Thémis* de l'Université de Montréal 491; PROULX Daniel, « Égalité et discrimination dans la *Charte des droits et libertés de la personne* : étude comparative » (1980) 10 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 381; ROBITAILLE David, « Non-indépendance et autonomie de la norme d'égalité québécoise : des concepts « fondateurs » qui méritent d'être mieux connus » (2004) 35 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 103. L'article 10 de la Charte énonce : « 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 ».
25. *Gosselin (Cour d'appel)*, supra note 5 aux p. 1090-1103, juge Robert. Le juge tient compte, notamment, du paragraphe 11(1) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46 [« PIDESC » ou « Pacte »], de l'*Observation générale 3* (1990), *La nature des obligations des États parties*, Doc. N.U. E/1991/23 et des *Principes de Limbourg (The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, Doc. N.U. E/CN.4/1987/17.
26. *Gosselin (Cour d'appel)*, *ibid.* à la p. 1097 [notre italique]. La juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême partage les motifs du juge Robert sur ce point : *Gosselin (Cour suprême)*, supra note 5 aux par. 146-148.
27. *Gosselin (Cour d'appel)*, *ibid.* à la p. 1101 [notre italique].
28. *Ibid.* à la p. 1101. On dit de la *Charte québécoise* qu'elle est un document « quasi » constitutionnel en raison de sa nature « hybride », c'est-à-dire qu'elle peut être modifiée, comme toute autre loi, par un vote majoritaire de l'Assemblée nationale du Québec bien qu'elle dispose d'une valeur supra législative et permette d'invalider les lois ordinaires contraires à ses articles 1 à 38. La *Charte canadienne*, pour sa part, a un statut constitutionnel puisqu'elle fait directement partie de la Constitution canadienne et ne peut être modifiée que par une procédure très complexe.
29. *Gosselin (Cour d'appel)*, supra note 5 à la p. 1102.
30. *Ibid.* à la p. 1101 [notre italique].
31. *Ibid.* à la p. 1102. Voir aussi les p. 1096-1097.
32. *Ibid.* aux p. 1104, 1119.
33. *Ibid.* à la p. 1048, juge Baudouin.
34. *Ibid.*
35. *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 R.C.S. 789 au par. 19; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405 aux par. 78-79; *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211 au par. 116.

36. Dans l'arrêt *Mackin*, *ibid.*, le juge Gonthier estime que seul un « comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir » permettrait aux tribunaux d'attribuer des dommages-intérêts sur la base de l'inconstitutionnalité d'une loi.
37. *Gosselin (Cour d'appel)*, *supra* note 5 à la p. 1118, juge Robert. L'alinéa 49(1) de la *Charte québécoise* prévoit que : « Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte ».
38. *Gosselin (Cour d'appel)*, *ibid.* à la p. 1101.
39. *Ibid.* à la p. 1119.
40. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 au par. 87, juge McLachlin [notre italique].
41. *Ibid.* au par. 302, juge Bastarache [notre italique].
42. *Ibid.* au par. 301 [notre italique].
43. *Ibid.* au par. 88, juge McLachlin [notre italique].
44. *Ibid.* au par. 92 [notre italique].
45. *Ibid.* au par. 88 [soulignement de la juge McLachlin].
46. *Ibid.* au par. 93 [notre italique].
47. *Ibid.* au par. 93 [soulignement de la juge McLachlin] [notre italique].
48. *Ibid.* au par. 93.
49. *Ibid.* [soulignement de la juge McLachlin] [notre italique].
50. *PIDESC*, par. 11(1).
51. *Principes de Limbourg*, art. 21; Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : fiche d'information n°16 (Rev. 1)*, Genève, 1996 à la p. 10.
52. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 au par. 305, juge Bastarache.
53. *Ibid.* au par. 433, juge LeBel.
54. *Ibid.* aux par. 424-433, juge LeBel.
55. *Ibid.* aux par. 423, 433, juge LeBel.
56. *Ibid.* au par. 90, juge McLachlin.
57. *Ibid.* au par. 90, juge McLachlin [soulignement de la juge McLachlin]. C'est également le postulat que les tribunaux ont dégagé des articles 40 (droit à l'instruction publique gratuite) et 46 (droit à des conditions de travail raisonnables) de la *Charte* qui comportent des termes similaires à l'article 45. Voir : *Commission scolaire St-Jean-sur-Richelieu c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.) à la p. 1242; *Tremblay c. Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 57*, [2002] 2 R.C.S. 627 au par. 17.
58. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 aux par. 90-92, juge McLachlin.
59. *Ibid.* aux par. 420-421, juge LeBel.
60. *Ibid.* au par. 423.
61. Assemblée nationale, *Journal des débats*, v. 15, n. 79, 12 novembre 1974 à la p. 2744.
62. *Ibid.* à la p. 2745.
63. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 au par. 95, juge McLachlin.
64. *Ibid.* au par. 304, juge Bastarache.
65. OTIS Ghislain, « Le spectre d'une marginalisation des voies de recours découlant de la Charte québécoise » (1991) 51 *Revue du Barreau* 561 à la p. 572. Voir *Winnipeg School Division c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150 à la p. 156; *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145 aux p. 157-158, juge Lamer.
66. Voir, notamment, l'arrêt *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2005] R.J.Q. 961 (C.A.) aux par. 23, 25, 26, 29, 32 et 36, dans lequel la juge Thibault rappelle à cinq reprises qu'une disposition « quasi constitutionnelle » comme l'article 48 de la *Charte* doit, selon les « règles usuelles d'interprétation », faire l'objet d'une interprétation « large ». L'article 48 énonce : « Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre

toute forme d'exploitation. Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu ».

67. COUTU Michel et BOSSET Pierre, « La dynamique juridique de la Charte » dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans : la Charte québécoise*, vol. 1 : Bilan et recommandations, vol. 2 : Étude n° 6, Québec, 2003, 248 aux p. 265-271.

68. GAGNON Sylvie, « Quelques observations critiques sur le droit à une réparation selon la *Charte des droits et libertés de la personne* » in *La Charte des droits et libertés de la personne : pour qui et jusqu'où ?*, Tribunal des droits de la personne et Barreau du Québec (dir.), Cowansville, Yvon Blais, 2005, 261; Otis, *supra* note 65 à la p. 574.

69. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 au par. 96, juge McLachlin.

70. Au Canada, le jugement déclaratoire est un jugement dans lequel un tribunal constate qu'un droit fondamental a été violé, tout en laissant au législateur ou au gouvernement le soin de déterminer les moyens et les mesures concrètes pour remédier à la situation. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une sanction très imposante, elle n'en demeure pas moins généralement efficace dans la mesure où les gouvernements fédéral et provinciaux vouent traditionnellement – équilibre constitutionnel s'en faut – un grand respect aux jugements des tribunaux.

71. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 au par. 94, juge McLachlin.

72. *Ibid.* aux par. 305, juge Bastarache, 418, juge LeBel. Voir en ce sens la décision *Samson c. Québec (Procureur général)*, [2000] R.R.A. 562 (C.Q.) aux p. 568-569 : « La *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit ce qui suit : Art. 4 [...]. Art. 45 [...]. Art. 49 al. 2. [...] [...] [L]e Tribunal conclut que l'agent [...] a porté atteinte à un droit reconnu par la charte en privant la demanderesse de mesures d'assistance essentielles vu son état et sa condition. Au surplus, cette atteinte illicite est intentionnelle, elle donne donc ouverture à des dommages exemplaires outre ceux qui découlent des gestes fautifs ».

73. [2010] 2 R.C.S. 28.

74. Les 1^{er} et 3^e considérants du préambule de la *Charte* énoncent que « tout être humain possède des *droits et libertés intrinsèques*, destinés à assurer sa protection et son *épanouissement* ». On y ajoute que « le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des *droits et libertés dont il est titulaire* constituent le fondement de la justice et de la paix ».

75. La Partie I, dans laquelle se trouve l'article 45, s'intitule « Les *droits et libertés de la personne* ». Cette notion de droit est ensuite reprise dans tous les autres chapitres, « *Libertés et droits fondamentaux* », « *Droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés* », « *Droits politiques* », « *Droits judiciaires* » et « *Droits économiques et sociaux* » [notre italique].

76. MORIN Jacques-Yvan, « La constitutionnalisation progressive de la *Charte des droits et libertés de la personne* », (1987) 21 *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 25 aux p. 53-54. Pour de plus amples développements sur cette idée, voir ROBITAILLE David, « Pour une théorie de la justiciabilité substantielle et processuelle des droits économiques et sociaux », (2013) 94 *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 3.

77. *Gosselin (Cour d'appel)*, *supra* note 5 à la p. 1101, juge Robert.

78. *Ibid.*

79. Voir notamment *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, [2004] 3 R.C.S. 381 aux par. 63-72; *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868 au par. 41; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46 au par. 100, j. Lamer; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624 au par. 87; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3 aux par. 283-284, j. Lamer; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177 aux par. 70-73, j. Wilson.

80. *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, *ibid.* Comme le soulignent Bruce Porter et la professeure Martha Jackman, la Cour suprême a reconnu qu'un coût excessif ou des

circonstances économiques très difficiles pourraient justifier la violation de la dimension positive du droit à l'égalité : Bruce PORTER et Martha JACKMAN, « Socio-Economic Rights Under the Canadian Charter », in *Socio-Economic Rights Jurisprudence : Emerging Trends in Comparative International Law*, LANGFORD Malcolm (dir.), Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 209 à la p. 219.

81. Bruce PORTER et Martha JACKMAN, *ibid.*

82. DE VILLERS Marie-Èva, *Multi dictionnaire de la langue française*, 4^e éd., Montréal, Québec Amérique, 2003 à la p. 1513, s.v. « virgule », note en effet que la virgule « marque un temps d'arrêt, une pause légère dans la phrase ».

83. *Ibid.* à la p. 1140, s.v. « ponctuation ». Voir le tableau qui s'y trouve.

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*

86. Voir également SAMSON Mélanie et BRUNELLE Christian, « Nature et portée des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte québécoise : ceinture législative ou bretelles judiciaires ? », in *La Charte québécoise des droits et libertés en chantier : donner droit de cité aux droits économiques, sociaux et culturels*, BOSSET Pierre et LAMARCHE Lucie (dir.), Cowansville, Yvon Blais, 2011, 19 aux pp. 43-45.

87. *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712 à la p. 770; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Bertrand*, [2001] R.J.Q. 1684 (T.D.P.Q.).

88. *Charte*, art. 9.1 [notre italique].

89. *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551 aux par. 148-154, juge Bastarache, dissident mais pour d'autres motifs (les juges LeBel et Deschamps souscrivent aux motifs du juge Bastarache); *Ford c. Québec (Procureur général)*, *supra* note 87 à la p.770.

90. *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791 aux par. 47-48, juge Deschamps; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, *ibid.* aux par. 148-152; *Ford c. Québec (Procureur général)*, *supra* note 87 à la p. 770.

91. *Chaoulli*, *ibid.* au par. 48; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844 au par. 3, juge Major; *Ford c. Québec (Procureur général)*, *ibid.* aux p. 770-771. Voir, par exemple, l'affaire *Syndicat des travailleuses et travailleurs de Bridgestone/Firestone de Joliette (C.S.N.) c. Trudeau*, [1999] R.J.Q. 2229 (C.A.). Dans cette affaire, un employeur, doutant de l'honnêteté d'un employé qui alléguait s'être blessé au travail, avait décidé de le faire surveiller par un enquêteur. La Cour d'appel a jugé, en vertu de l'article 9.1, que la surveillance par l'employeur était justifiée pour des motifs rationnels et qu'elle avait été faite par des moyens raisonnables. Voir aussi CHEVRETTE François, « La disposition limitative de la *Charte des droits et libertés de la personne* : le dit et non-dit » (1987) 21 *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 461 aux p. 477 à 482.

92. DEBRUCHE Anne-Françoise, « La protection de la propriété par la *Charte des droits et libertés de la personne* : diable dans la bouteille ou simple peau de chagrin ? » in *La Charte québécoise : origines, enjeux et perspectives*, Alain-Robert NADEAU et Comité de la Revue du Barreau (dir.), Cowansville, Yvon Blais, 2006, 175 à la p. 185. Voir aussi la jurisprudence à laquelle fait référence l'auteure à la note 50.

93. Pour de plus amples détails, voir ROBITAILLE David, « Pour une théorie de la justiciabilité substantielle et processuelle des droits économiques et sociaux », *supra* note 76.

94. *Gosselin (Cour suprême)*, *supra* note 5 au par. 302, juge Bastarache.

95. *Ibid.* au par. 96, juge McLachlin.

96. *Ibid.* [italique de la juge McLachlin] [notre soulignement].

97. *Ibid.* [notre italique].

98. FOURNIER François et COUTU Michel, « Le Québec et le monde 1975-2000 : mutations et enjeux » in *Après 25 ans : la Charte québécoise des droits et libertés*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (dir.), vol. 2 : Étude n°1, 1 aux p. 45-46.

99. *Gosselin (Cour suprême)*, supra note 5 aux par. 302, 305 [soulignement du juge Bastarache] [notre italique].
100. *Ibid.* au par. 396, juge Arbour [notre italique].
101. Voir ROBITAILLE David, « Pour une théorie de la justiciabilité substantielle et processuelle des droits économiques et sociaux », supra note 76.
102. MOREL André, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 1.
103. ROUX Dominique, *Le principe du droit au travail : juridicité, signification et normativité*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, p. 66.
104. Pour de plus amples détails, voir ROBITAILLE David, « L'interprétation des droits socioéconomiques en Inde et en Afrique du Sud : par-delà le texte, la volonté judiciaire », in *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, ROMAN Diane (dir.), Paris, Editions A. Pedone, 2012, p. 285.
105. N. BHAGWATI Prafullachandra, « Bureaucrats ? Phonographers ? Creators ? », *The Times of India*, Septembre 1986, cité par CASSELS Jamie, « Judicial Activism and Public Interest Litigation in India : Attempting the Impossible ? », (1989) 37 *The American Journal of Comparative Law* 495, 502 [notre traduction].
106. *Gosselin (Cour d'appel)*, supra note 5 à la p. 1101 [notre italique].
107. Bosset, supra note 24.

RÉSUMÉS

L'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec prévoit que « [t]oute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ». Cette disposition n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence abondante, mais la Cour supérieure du Québec, la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada ont tour à tour eu l'occasion de l'interpréter dans l'affaire *Gosselin* afin d'en dégager, non sans certaines ambiguïtés et incohérences, la norme qui s'y cache. Nous constaterons que les tribunaux ont choisi de centrer leurs analyses sur une partie seulement du texte de l'article 45 sans accorder d'attention à l'ensemble du libellé de cette disposition qui malheureusement – force est de le reconnaître – ne constitue pas encore, en droit, un droit humain fondamental. Pour ce faire, d'autres développements jurisprudentiels seront nécessaires, notamment pour développer le contenu obligatoire de cette disposition.

Section 45 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* provides that « [e]very person in need has a right, for himself and his family, to measures of financial assistance and to social measures provided for by law, susceptible of ensuring such person an acceptable standard of living ». This section has not been the object of an abundant jurisprudence, but the Superior Court of Quebec, the Quebec Court of Appeal and the Supreme Court of Canada has successively interpreted s. 45 in the *Gosselin* case to give a sense, not without some ambiguity and incoherence, to the norm or standard it hides. As we will see, those courts choose to base their analysis only on a part of the text of this section, ignoring the whole wording used by the legislator. In this context, one must acknowledge that section 45 is not yet, in law, a fundamental

human right. Other jurisprudential developments will be necessary for this to happen, especially developments regarding the definition and the content of the obligation imposed by this section.

INDEX

Mots-clés : Charte québécoise, Droit à un niveau de vie décent, Interprétation littérale, Normativité, Justiciabilité

Keywords : Quebec Charter, Right to an acceptable standard of living, Literal interpretation, Normativity, Justiciability

AUTEUR

DAVID ROBITAILLE

David Robitaille est Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa