

---

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PARTIE I.....	1
EXPOSÉ DES FAITS .....	1
PARTIE II.....	2
LES QUESTIONS EN LITIGE .....	2
PARTIE III.....	3
EXPOSÉ DES ARGUMENTS.....	3
I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE DE LA POSITION .....	3
1. L'article 15.....	4
2. L'article premier.....	11
La retenue judiciaire dans l'application de l'article premier.....	13
PARTIE IV .....	26
ORDONNANCE DEMANDÉE AU SUJET DES DÉPENS.....	26
PARTIE V .....	27
ORDONNANCES DEMANDÉES.....	27
PARTIE VI .....	28
TABLE DES SOURCES .....	28
PARTIE VII .....	30
LOIS / RÈGLEMENTS / RÈGLES .....	30

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR)

---

**ENTRE : NEWFOUNDLAND AND LABRADOR ASSOCIATION OF PUBLIC AND PRIVATE EMPLOYEES**

-et-

Appelante  
(Intimée)

**HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR  
AS REPRESENTED BY TREASURY BOARD AND THE MINISTER OF JUSTICE**

-et-

Intimée  
(Appelante)

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK  
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE  
PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA  
WOMEN'S LEGAL EDUCATION ACTION FUND  
CANADIAN LABOUR CONGRESS  
CANADIAN ASSOCIATION FOR COMMUNITY LIVING  
CANADIAN HEARINGS SOCIETY  
COUNCIL OF CANADIANS WITH DISABILITIES  
HOSPITAL EMPLOYEES' UNION  
BRITISH COLUMBIA HEALTH SERVICES  
EMPLOYMENT UNION AND THE HEALTH SERVICES ASSOCIATION**

Intervenants

---

**MÉMOIRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC  
INTERVENANT  
(Art. 42 des Règles de la Cour Suprême du Canada)**

---

**M<sup>e</sup> Isabelle Harnois**  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE  
Direction du droit autochtone et constitutionnel  
1200, route de l'Église, 2<sup>e</sup> étage  
Sainte-Foy (Québec) G1V 4M1  
Tél. : (418) 643-1477  
Télec. : (418) 644-7030  
Email : [iharnois@justice.gouv.qc.ca](mailto:iharnois@justice.gouv.qc.ca)  
Procureur du Procureur général du Québec,  
Intervenant

**M<sup>e</sup> Sylvie Roussel**  
NOËL ET ASSOCIÉS  
111, rue Champlain  
Hull (Québec) J8X 3R1  
Tél. : (819) 771-7393  
Télec. : (819) 771-5397  
Email : [s.roussel@noelassocies.com](mailto:s.roussel@noelassocies.com)  
Correspondante pour le Procureur général du  
Québec, Intervenant

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Liste des procureurs**

---

**LISTE DES PROCUREURS**

**SHEILA H. GREENE**

Newfoundland & Labrador Association of Public and Private Employees  
330 Portugal Cove Place  
St. John's NL A1B 3M9

Tel. : (709) 570-2467  
Fax : (709) 754-0726  
Email : [sgreene@nape.nf.ca](mailto:sgreene@nape.nf.ca)

**Procureure de l'appelant**

**DONALD BURRAGE Q.C.**

**JUSTIN S.C. MELLOR**

Department of Justice – Civil Division  
4<sup>th</sup> Floor, East Block Confederation Bldg.  
P.O. Box 8700  
St. John's' NL A1B 4J6

Tel.: (709) 729-0288; (709) 729-6564  
Fax : (709) 729-2129

**Procureurs de l'intimée**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA,**  
**Intervenant**

**GOWLING LAFLEUR HENDERSON**

**LLP**  
2600 – 160 Elgin Street  
Ottawa ON

**BRIAN A CRANE, Q.C.**

Tel.: (613) 233-1781  
Fax: (613) 563-9869  
Email: [brian.crane@gowlings.com](mailto:brian.crane@gowlings.com)

**Correspondants pour l'appelant**

**BURKE-ROBERTSON**

Barristers and Solicitors  
70 Gloucester Street  
Ottawa, ON K2P 0A2

**Robert E. Houston, Q.C.**

Barristers and Solicitors  
Tel.: (613) 236-9665  
Fax : (613) 235-4430

**Correspondants pour l'intimée**

**GOWLING LAFLEUR HENDERSON**  
**LLP**

2600 – 160 Elgin Street  
Ottawa ON

**BRIAN A CRANE, Q.C.**

Tel.: (613) 233-1781  
Fax: (613) 563-9869  
Email: [brian.crane@gowlings.com](mailto:brian.crane@gowlings.com)

**Correspondants pour l'intervenant**  
**Procureur général de l'Alberta**

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Liste des procureurs**

---

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK, Intervenant**

**GOWLING LAFLEUR HENDERSON LLP**

2600 – 160 Elgin Street  
Ottawa ON

**BRIAN A CRANE, Q.C.**

Tel.: (613) 233-1781

Fax: (613) 563-9869

Email: [brian.crane@gowlings.com](mailto:brian.crane@gowlings.com)

**Correspondants pour l'intervenant le Procureur général du Nouveau-Brunswick**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

Ministry of Attorney General  
Legal Services Branch

**Georges H. Copley, Q.C.**

**Neena Sharma, Barrister et Solicitor**

Constitutional and Administrative Law  
1301 – 865 Hornby Street  
Vancouver BC V6Z 2G3

**BURKE-ROBERTSON**

Barristers and Solicitors  
70 Gloucester Street  
Ottawa, ON K2P 0A2

**Robert E. Houston, Q.C.**

Barristers and Solicitors

Tél.: (604) 660-3089

Télec.: (604) 660-3365

Email : [neena.sharma@gems9.gov.bc.ca](mailto:neena.sharma@gems9.gov.bc.ca)

Tel.: (613) 236-9665

Fax : (613) 235-4430

**Correspondants pour le Procureur général de la Colombie-Britannique**

**WOMEN'S LEGAL EDUCATION & ACTION FUND**

2 Carlton Street, suite 1307  
Toronto, ON M5B 1J3

**BORDEN LADNER GERVAIS**

Barristers & Solicitors, Suite 100  
100 Queen Street West  
Ottawa, ON K1P 1J9

**Fiona Sampson**

Tel.: (416) 595-7170, ext. 223

Fax : (416) 595-7191

**Carole Brown**

Tel.: (613) 237-5160

Fax : (613) 230-8842

Procureurs pour l'intervenante Women's Legal Education and Action Fund

Correspondants pour l'intervenante Women's Legal Education and Action Fund

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Liste des procureurs**

---

**CAVALLUZZO HAYES SHILTON MCINTYRE  
& CORNISH**

Barristers and Solicitors  
474 Bathurst Street, Suite 300  
Toronto, ON M5T 2S6

**Mary Cornish**

**Fay C. Faraday**

Tel.: (416) 964-1115  
Fax : (416) 964-5895

Procureurs pour l'intervenant Canadian Labour  
Congress

**ARCH : A Legal Resource Centre for Per-  
sons with Disabilities**

425 Bloor Street East, Suite 110  
Toronto, ON M4W 3R5

**William Holder, Dianne Wintermute & Lesli  
Bisgould**

Tel.: (416) 482-8255  
Fax : (416) 482-2981

Procureurs pour les intervenants Canadian  
Association for Community Living, Canadian  
Hearing Society and  
Council of Canadians with Disabilities

**JOSEPH J. ARVAY Q.C.  
ARVAY FINLAY**

4<sup>th</sup> Floor, 888 Fort Street  
Victoria, BC V8W 1H8

Tel.: (250) 388-6868  
Fax: (250) 388-4456

Procureur pour les intervenants  
Hospital Employees' Union,  
B.C. Health Services Employment Union and  
the Health Services Association

**NELLIGAN O'BRIEN PAYNE LLP**

Barristers and Solicitors  
66 Slater Street, Suite 1900  
Ottawa, ON K1P 5H1

**Douglas E. Brown**

Tel.: (613) 231-8210  
Fax : (613) 788-3661

Correspondants pour l'intervenant Ca-  
nadian Labour Congress

**SOUTH OTTAWA COMMUNITY LE-  
GAL SERVICES**

1355 Bank Street, Suite 406  
Ottawa, ON K1H 8K7

**Chantel Tie**

Tel.: (613) 733-0140  
Fax: (613) 733-0401

Correspondant pour les intervenants  
Canadian Association for Community  
Living, Canadian Hearing Society and  
Council of Canadians with Disabilities

**MARIE-FRANCE MAJOR  
LANG MICHENER**

50 O'Connor Street, Suite 300  
Ottawa, ON K1P 6L2

Tel. : (613) 232-7171  
Fax : (613) 231-3191

Correspondants pour les intervenants  
Hospital Employees' Union,  
B.C. Health Services Employment Un-  
ion and the Health Services Association

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des faits**

---

**PARTIE I**

**EXPOSÉ DES FAITS**

10 1. Le Procureur général du Québec réfère aux faits tels que relatés au mémoire de l'intimé, le Procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador. Plus particulièrement, l'intervenant prend acte des références au budget de la province pour l'année 1991 ainsi que des coupures des dépenses de l'État, recensées aux paragraphes 7 et 9 du mémoire de l'intimé. Enfin, il sera tenu compte dans le présent mémoire de ce que la *Loi visant les restrictions pour la fonction publique*, a à la fois, annulé des augmentations de salaires déjà négociées, continué l'exercice visant l'établissement de l'équité salariale, tout en annulant les paiements à caractère rétroactif déjà négociés à ce chapitre (m.i., paragraphes 9 et 10). L'équité salariale à l'égard des salariées représentées par l'appelante a donc été réalisée malgré les difficultés économiques graves éprouvées par la province (m.i., par. 11).

## PARTIE II

### LES QUESTIONS EN LITIGE

2. L'intervention du Procureur général du Québec fait suite à l'avis de questions constitutionnelles formulées par ordonnance du juge en chef le 29 octobre 2003 :

- 10 1. L'article 9 du *Public Sector Restraint Act*, S.N.L. 1991, c. 3, porte-t-il atteinte au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le Procureur général estime que la réponse à cette question est : non.

- 20 2. Dans l'affirmative, cette atteinte constitue-t-elle une limite raisonnable prescrite par une règle de droit dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le Procureur général estime que, le cas échéant, la réponse à cette question est : oui.

## PARTIE III

### EXPOSÉ DES ARGUMENTS

#### **I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE DE LA POSITION**

10 3. L'intervenant souligne que l'enjeu véritable du présent pourvoi est la gestion du budget de la province de Terre-Neuve-et-Labrador. La *Public Service Restrained Act* (ci-après, la Loi) s'inscrit dans le contexte d'ensemble de la gestion des finances publiques durant l'époque et dans la conjoncture pertinentes au présent litige. Le remède recherché par l'appelante est le paiement, à même ce budget, de sommes d'argent destinées à établir rétroactivement, par compensation ou redressement, l'équité salariale au bénéfice des salariées du secteur de la santé, au sein de la de la Fonction publique de la province. La santé et l'éducation constituent les postes budgétaires les plus importants pour les gouvernements au Canada. Le salaire des travailleurs du secteur public qui assurent les services dans ces domaines constitue donc une dépense considérable pour le gouvernement.

20 4. Il est demandé à la Cour de décider si la province a géré, conformément à la Charte, un budget limité par les ressources disponibles, et ce, malgré une augmentation des impôts payables par les contribuables, en lien avec une diminution de l'assiette fiscale résultant d'une baisse de la population, en sus de coupures de services et de programmes gouvernementaux subies par l'ensemble de la population. Essentiellement, la Cour devra décider si la Charte permet aux tribunaux d'examiner des choix politiques, soit de déterminer, en l'espèce, si des coupures supplémentaires de postes et de services auraient dû être privilégiées plutôt que de renoncer à verser des sommes de l'ordre de vingt quatre millions de dollars assurant rétroactivement l'équité salariale à un groupe de salariées du secteur public. En somme, la Cour doit juger quelles coupures auraient été plus équitables.



**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

5. Le Procureur général ne diminue en rien l'importance de l'équité salariale, qu'une loi spécifique consacre au Québec. Force est d'admettre, toutefois, que ce droit a un prix, et qu'il relève des initiatives envisagées par le par. 15(2) de la Charte.

– *Loi sur l'équité salariale*, L.R.Q. c. E-12.001.

6. L'intervenant soutient que la date de réalisation de l'équité salariale ne fait pas intervenir l'article 15 de la Charte. Le fait que le gouvernement, à la fois employeur et comptable de la gestion des finances publiques, ne puisse la réaliser qu'à une date donnée, et non pas rétroactivement, n'est pas source de différences de traitement fondées sur des caractéristiques personnelles qui donnent ouverture à la protection qu'accorde l'article 15 de la Charte à la dignité humaine fondamentale de personnes appartenant à des groupes vulnérables.

7. Le cas échéant, le Procureur général estime que le test de l'article premier tient compte de l'impératif constitutionnel de la séparation des pouvoirs entre les institutions de l'État, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter au test établi dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. La souplesse inhérente au test de justification permet la retenue nécessaire à la légitimité de prononcés judiciaires sur la validité de législations à caractère social et économique, fondées sur l'arbitrage d'intérêts concurrents de groupes réclamant l'aide de l'État. Il paraît toutefois souhaitable qu'une théorie constitutionnelle claire soit élaborée afin de dissiper l'incertitude juridique illustrée par la décision dont appel quant aux rôles respectifs des institutions démocratiques et de préserver la confiance des citoyens dans ces institutions.

## **1. L'article 15**

8. Le Procureur général souscrit à la position de l'intimée qui plaide que l'article 9 de la Loi ne crée pas de différence de traitement fondée sur des caractéristiques personnelles donnant ouverture à la protection de l'article 15 de la Charte (m.i., par. 23). En outre, il fait sienne la proposition que le report de la date de paie-

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

ment de rémunérations conformes à l'équité salariale et l'annulation de paiements rétroactifs ne mettent pas en cause l'objet de l'article 15 (m.i., par. 26). Enfin, il estime que la preuve de la discrimination alléguée n'est pas suffisante pour conclure à une violation de l'article 15 en l'espèce.

9. Quoi qu'il en soit, le Procureur général est d'avis que la Charte n'impose pas d'obligation constitutionnelle aux gouvernements qui mettent en place des programmes remédiateurs au bénéfice de groupes sociaux désavantagés, de leur conférer un caractère rétroactif.

10. En l'espèce, l'équité salariale n'était réalisable qu'à compter de mars 1991, sans nul doute en raison de la complexité inhérente à son établissement. En effet, le procédé implique normalement d'identifier les catégories d'emplois à prépondérance féminine, les groupes comparateurs appropriés, d'évaluer la valeur des tâches et les écarts salariaux pour des emplois équivalents.

– À titre d'exemple, voir le processus établi par la *Loi sur l'équité salariale* au Québec.

11. À supposer que la province se soit engagée à réaliser un exercice d'équité salariale sans prévoir de paiement avant l'aboutissement de la démarche requise, et même en prévoyant des redressements graduels, ce qu'elle aurait pu faire sans entorse au droit à l'égalité, la situation n'aurait pas été différente à l'égard des salariées représentées par l'appelante. Encore une fois, la Constitution n'oblige pas l'État à remédier aux inégalités de façon rétroactive : elle **favorise** les politiques par lesquelles l'État cherche à remédier à des inégalités, lorsque ses ressources ou celles des contribuables le permettent, au fur et à mesure de l'évolution de la société et de façon équitable.

12. Avec égards, au regard du respect du droit à l'égalité, la question n'est pas tant de savoir si l'État a renié ses engagements quant à l'étendue de la compensation monétaire de la discrimination salariale pour le passé, mais plutôt de savoir si

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

l'État, s'étant engagé à remédier à cette discrimination, a renié son engagement à y porter remède. En l'espèce, il ressort du dossier que le gouvernement a honoré les obligations qu'il s'était reconnues à ce chapitre.

13. Il n'est pas suffisant de constater un préjudice du fait que le gouvernement n'a pu honorer comme prévu ses engagements monétaires à caractère positif en matière de discrimination salariale, pour conclure qu'une action étatique crée cette discrimination. La jurisprudence de cette Cour indique une méthode d'analyse permettant de détecter la discrimination législative réelle

- *Gosselin c. Québec (P.G.)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 17, 21;
- *Law c. Canada (M.E.I.)*, [1999] 1 R.C.S.497.

10

14. Il s'agit essentiellement d'un exercice comparatif qui permet de déterminer si, compte tenu de l'ensemble de son contexte, une loi crée une différence de traitement, si cette différence de traitement repose sur un motif inclus à l'article 15 ou analogue et si elle opère de façon réellement discriminatoire.

15. Selon l'évaluation de la preuve par les instances antérieures, toute la population a fait les frais des restrictions budgétaires. Les impôts ont été haussés, des travailleurs ont perdu leur emploi, des prestataires de programmes étatiques, y compris de services de santé, ont perdu des bénéfices. Ces groupes ne sont pas devant la Cour, sinon par le biais de la preuve faite par l'intimée. Cette preuve ne peut toutefois donner visage humain aux privations immédiates et définitives et aux désavantages qui ont pu en résulter pour des personnes vulnérables. Il paraît donc difficile d'établir des comparaisons pertinentes et concrètes.

20

16. En l'espèce, le Procureur général soutient que l'article 9 de la Loi ne crée aucune différence de traitement fondée sur une caractéristique personnelle, en l'occurrence le sexe. Les restrictions imposées à toute augmentation salariale dans le secteur public ne marginalisent pas les salariées représentées par l'appelante

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

parce qu'elles sont des femmes. La Loi ne leur impose pas un désavantage particulier par son opération et par comparaison avec les hommes : la discrimination salariale systémique préexistante n'est pas perpétuée par l'action étatique puisque le gouvernement maintient son engagement d'établir l'équité salariale dans un contexte de gel des salaires et de mises à pied.

10 17. En réalité, il est pour toutes fins pratiques impossible de se livrer à un exercice de comparaison qui permette de déceler s'il y a discrimination en l'espèce : le groupe de comparaison qui découle de la plaidoirie de l'appelante ne peut être que celui des salariés masculins de la fonction publique également sujets à l'application de la Loi.

18. Or, le gouvernement a annulé tous les avantages négociés avec tous ses salariés. L'appelante n'a pas prouvé que le désavantage subi par les salariées qu'elle représente était fonction de leur sexe alors que tous ont été désavantagés. Le véritable motif du préjudice en cause est le manque de ressources pour respecter les engagements souscrits par le passé à l'égard de l'ensemble de la fonction publique. La Loi et l'article 9 ne créent pas de distinction entre les salariés du secteur public à cet égard.

– *Symes c. Canada*, [1993] 4 R.C.S. 695, p. 764-765, 770-771.

20 19. De surcroît, si l'on admettait, pour fins de discussion, que l'article 9 crée une différence de traitement dans le contexte de l'objet d'une loi de restrictions salariales dans le secteur public, la méthode comparative et contextuelle ne permet que d'arriver à un résultat neutre.

20. Si l'on applique la méthode des facteurs contextuels préconisée<sup>(1)</sup> par cette Cour, en premier lieu, quant au désavantage préexistant, on en arrive à conclure que les salariées appelantes constituent un groupe historiquement désavantagé.

– <sup>(1)</sup>*Gosselin c. Québec (P.G.)*, précité, par. 25;

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

– <sup>(1)</sup>*Law c. Canada (M.E.I.)*, précité, par. 62 à 75.

21. En second lieu, quant à la correspondance entre le traitement législatif et la situation des groupes visés, l'objet de la Loi et de l'article 9 est d'éliminer toute augmentation des dépenses dans le secteur public. La Loi désavantage tous les groupes auxquels les salariées représentées par l'appelante puissent se comparer. En l'absence des ressources requises et face à l'alternative de couper encore plus de services et d'emplois, parmi lesquels des emplois occupés sans nul doute par des salariées représentées par l'appelante, il est difficile de conclure que le paiement des sommes rétroactives attendues aurait correspondu davantage à la situation véritable de ces salariées et à la situation relative de tous les salariés visés.

22. En troisième lieu, la Loi vise un objet remédiateur général : même si elle défavorise les salariés du secteur public, ne permet-elle pas à la fois qu'ils puissent conserver leur emploi et de maintenir un certain niveau de services publics? En effet, on peut penser que le manque de ressources dicte deux mesures successives : d'abord la réduction d'avantages reliés à l'emploi et éventuellement, la réduction du nombre des emplois. La conservation du plus grand nombre d'emplois possible est naturellement l'avantage recherché par la Loi. Dans ce contexte, les appelantes comme tous les salariés du secteur public doivent faire un compromis pour éviter une solution pire. L'analyse s'avère non concluante.

23. En quatrième lieu, quant à la nature du droit touché, ainsi que précédemment exposé, les salariées représentées par l'appelante ont accédé à l'équité salariale même si elles n'en ont pas touché le bénéfice rétroactivement. Le dossier révèle que l'intimé a accordé une priorité à l'élimination de la discrimination salariale et on ne peut certes pas conclure que les salariées ont été privées de l'accès à l'équité salariale.

24. En somme, l'article 9 ne fonctionne pas au moyen de stéréotypes ou préjugés à l'égard des femmes. La Loi n'est pas la source de la discrimination. La dis-

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

crimination salariale systémique n'y est pas ignorée : malgré qu'elle ne puisse rétroagir, elle demeure au premier plan des préoccupations salariales du gouvernement comme employeur. La politique législative globale préserve la dignité humaine essentielle des salariées qui aspirent à l'équité salariale.

10 25. À cet égard, la Loi et l'article 9 font partie intégrante du budget de la province et de sa gestion par le gouvernement. Il est nécessaire de situer la Loi dans son contexte intégral. Le budget constitue pour chaque gouvernement un exercice de justice distributive dont on peut se demander s'il est légitime qu'il soit examiné et surtout modifié au regard des revendications d'un seul des groupes sur lequel il produit ses effets. Pareil résultat est-il juste et la dignité humaine d'un seul groupe peut-elle s'en trouver affectée?

26. Le Procureur général estime qu'il est pertinent de se demander si l'exercice de redistribution des sommes perçues par le biais de l'imposition du revenu des contribuables ressortit au rôle des tribunaux. En d'autres termes, le contexte général du budget annuel de l'État met-il en cause la dignité humaine essentielle de tout citoyen affecté négativement par l'allocation générale des fonds publics?

20 27. Le Procureur général ne plaide pas que les décisions budgétaires ne doivent pas respecter la *Charte*. Il souligne toutefois que l'allocation des fonds publics constitue en soi un exercice de limitation et d'établissement de priorités, dont il est difficile de concevoir qu'il affecte la dignité humaine essentielle de groupes particuliers, à tout le moins en l'absence d'une preuve d'injustice résultant notamment de stéréotypes ou préjugés. Cette preuve n'a certes pas été faite en l'espèce.

– *Gosselin c. Québec (P.G.)*, précité, par. 21-22;

– *Law c. Canada (M.E.I.)*, précité, par. 60.

28. Cette Cour a développé un test permettant de déterminer si un groupe, dont les membres se plaignent de discrimination, a été touché dans sa dignité hu-

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

maine essentielle : le tribunal doit répondre à la question de savoir si, en l'espèce, une personne raisonnable, placée dans la situation des salariées représentées par l'appelante, et bien au fait du contexte du budget de la province, de l'impact des choix budgétaires sur la population – et, peut-on ajouter, dûment représentée par l'appelante dans toute négociation salariale avec le gouvernement y compris relativement à l'élimination éventuelle de la discrimination salariale – se sentirait atteinte et dévalorisée dans sa dignité humaine essentielle.

– *Gosselin c. Québec (P.G.)*, précité, par. 17 à 22, 28, 69-70;

– *Law c. Canada*, précité, par. 59-60, 75.

10 29. Le tribunal doit répondre à cette question en tant que cette personne raisonnable et bien informée. À ces fins, il doit lui-même se trouver bien au fait de l'ensemble du contexte budgétaire de la province, des impératifs ayant dicté les choix budgétaires et de l'impact réel sur les citoyens non représentés de modifier un élément de ce budget de façon à prendre à un autre poste budgétaire la somme de 24 millions de dollars nécessaires pour satisfaire les revendications de l'appelante.

30. Bien que l'intimée ait produit une preuve relative à l'article 9 dans le contexte budgétaire pertinent, cette preuve visait, comme il se doit, à éclairer les tribunaux saisis quant aux arguments plaidés par l'appelante dans sa contestation.

20 31. Or, la preuve contextuelle est nécessairement parcellaire, incomplète, fonction de l'objet précis du litige. L'intervenant désire faire ressortir que le test de la personne raisonnable et bien informée ne permet pas de trancher un litige qui repose sur les contraintes budgétaires d'une province. Ce test impliquerait que le tribunal soit en mesure de se substituer aux autres branches du gouvernement, sans toutefois disposer du contexte réel ni de l'expertise nécessaire pour solutionner les problèmes soulevés.

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

32. En guise de conclusion, quant au droit à l'égalité, le Procureur général est d'avis que le pourvoi soulève des questions de pure politique législative budgétaire et de justice distributive dans l'allocation des fonds publics, dont il est difficile de dire qu'elles marginalisent ou dévalorisent les salariées représentées par l'appelante ou les traitent comme des citoyennes moins dignes de respect que les membres d'autres groupes vulnérables touchés par le budget de la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Ce type de justice sociale sur une échelle macroéconomique ne fait pas en soi entorse aux valeurs protégées par l'article 15, sinon pour tenter de les mettre en œuvre graduellement, partiellement et dans la mesure du possible. Le dossier démontre que l'équité salariale a pu être réalisée de cette façon par le gouvernement intimé.

33. Le Procureur général est d'avis que l'article 9 de la Loi n'est pas source de discrimination et ne restreint pas les droits garantis à l'article 15 de la Charte.

## **2. L'article premier**

34. La Cour d'appel a invité cette Cour à revoir le test de l'arrêt *Oakes*, précité, de façon à tenir compte du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs de l'État, et précisé que son jugement faisait ressortir le besoin d'une définition précise des limites à l'action du pouvoir judiciaire dans le domaine des décisions de politique socio économique (« public policy »).

– Jugement de la Cour d'appel, d.a. vol. 2, p. 328, par. 366.

35. S'il était nécessaire d'en décider, le Procureur général estime que les préoccupations qui ont motivé le jugement de la Cour d'appel, en particulier quant aux limites institutionnelles du pouvoir judiciaire au regard du test de proportionnalité de l'article premier, mais également des réparations qui peuvent être accordées en matières budgétaires et sociales, traduisent une grande incertitude juridique face à ces questions, et sont source de difficultés considérables pour les gouvernements.



**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

36. Pourtant, le test développé par cette Cour dans l'arrêt *Oakes* et son raffinement au fil de l'évolution de la jurisprudence de la Cour, permettent que l'analyse de justification soit faite de façon souple et réaliste. Dans l'arrêt *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, M. le juge Sopinka, après avoir conclu au caractère discriminatoire d'une disposition législative au regard du par. 15(1) de la *Charte* entamait l'analyse de son caractère justifiable en des termes qui paraissent particulièrement pertinents au cas d'espèce :

« ...je suis d'avis que le gouvernement doit pouvoir disposer d'une certaine souplesse dans la prestation des avantages sociaux... La Cour ferait preuve d'un manque de réalisme si elle présumait qu'il existe des ressources inépuisables pour répondre aux besoins de chacun (par. 104).

Quant à l'atteinte minimale, la disposition en question soulève le genre de question socio-économique relativement à laquelle le gouvernement doit faire office de médiateur entre groupes opposés plutôt que de défenseur d'un individu. Dans ces circonstances, la Cour sera d'autant plus réticente après coup sur le choix du législateur. Voir *Irwin Toy L.T.D. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927. À l'instar du juge La Forest dans *McKinney*, je ne suis pas prêt à dire que la ligne de conduite adoptée par le législateur, dans le contexte social et historique que nous connaissons actuellement n'établit pas un équilibre raisonnable entre les revendications sociales concurrentes auxquelles doit s'attaquer notre société » (p.314). » (par. 109).

– Voir également : *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministère de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, par. 36.

37. La loi en cause dans le présent pourvoi a pour objet de restreindre les dépenses du secteur public dont les salaires forment une partie importante. Elle reflète une forme d'équilibre entre le souci de contrôler les dépenses gouvernementales et le maintien des services à la population que dispensent les employés du secteur public.

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

38. Le Procureur général fait sien l'argument de l'intimé (m.i. par. 77-78) quant au caractère arbitraire de la démarche qui consisterait à examiner l'ensemble du budget de la province pour y trouver des restrictions qui puissent paraître préférables à première vue : il s'agit là d'une approche réductrice, qui simplifie à l'extrême le nécessaire arbitrage législatif et conduirait forcément à des résultats abstraits, pris hors de leur contexte d'ensemble.

**La retenue judiciaire dans l'application de l'article premier**

10 39. Le Procureur général souligne que la retenue judiciaire n'est pas qu'une formule commode qu'invoquent les gouvernements pour soustraire certaines politiques législatives au contrôle judiciaire fondé sur la *Charte*. Il s'agit au contraire d'un impératif constitutionnel dicté par le principe de la séparation des pouvoirs de l'État, au même titre que l'indépendance judiciaire.

- *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministère de l'Éducation)*, précité, par. 107-108, 125-132;
- *Renvoi sur la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, où la Cour a reconnu que la séparation des pouvoirs constitue une caractéristique fondamentale de la Constitution.

20 40. La séparation des pouvoirs assure la primauté du droit par la limitation que s'imposent respectivement les pouvoirs de l'État en tant qu'institutions fondamentales de la démocratie. Les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif doivent demeurer institutionnellement limités les uns par les autres. À cet égard, ils entretiennent des rapports marqués par le respect mutuel de leurs prérogatives et fonctions respectives.

- *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministère de l'Éducation)*, précité, par. 33 à 37, 88, 94, 107, 110 et 125;

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

- *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, précité, par. 139 à 141;
- BRUN ET TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd. 2002, Ed. Y. Blais, p. 756-757;
- DE COSTE F.C., *The Separation of State Powers in Liberal Policy : Vriend c. Alberta*, *Revue de droit de McGill*, 1999, vol. 44, 231, p. 242-243, 252-253.

41. Cette Cour a reconnu à plusieurs reprises les limites institutionnelles de l'exercice du pouvoir judiciaire.

10

«...notre Cour, dans l'arrêt *Irwin Toy*, faisait appel à la distinction institutionnelle plus fondamentale entre les fonctions législatives et judiciaires, qui est à la base de notre régime politique et constitutionnel. Les tribunaux... ne sont pas des spécialistes de l'élaboration des politiques et ils ne devraient pas l'être. Ce rôle est celui des représentants élus de la population, qui disposent des ressources institutionnelles nécessaires pour recueillir et examiner la documentation en matière de sciences humaines, arbitrer entre des intérêts sociaux opposés et assurer la protection des groupes vulnérables. Lorsqu'elle fait preuve d'une plus grande retenue à l'égard des lois à caractère social qu'à l'égard des lois en matière de justice criminelle, notre Cour reconnaît ces différences institutionnelles importantes entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. » *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (P.G.)*, [1995] 3 R.C.S.199, par. 68, motifs du juge La Forest, dissident, mais non sur ce principe, voir par. 135, motifs du Juge McLachlin, telle qu'elle était alors.

20

- *Egan c. Canada*, précité, par. 103 à 113;
- *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, p. 286, 304-305, 309;
- *Irwin Toy Ltd. c. Québec (P.G.)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p.993-994, 999;
- *R. c. Edwards Books and Arts Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 781-782, 795 à 797.

30

42. La Charte canadienne, par le biais de l'article premier, exige et permet la pondération de l'intérêt individuel, ou d'intérêts particuliers vis-à-vis l'intérêt collectif. Son intégration à la Constitution canadienne a mis en relief les principes structurels

## Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec Exposé des arguments

---

sous-jacents de notre régime constitutionnel, principalement la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et la protection des minorités.

« [Les] principes [constitutionnels] guident l'interprétation du texte et l'interprétation des sphères de compétence, la portée des droits et obligations, ainsi que le rôle de nos institutions politiques. (par. 52)

...

10 Dans le *Renvoi relatif aux juges des cours provinciales*, au par. 104, nous avons statué que le préambule « invite les tribunaux à transformer ces principes en prémisses d'une thèse constitutionnelle qui amène à combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel. (par.53)

...

20 Des principes constitutionnels sous-jacents peuvent donner lieu à des obligations juridiques substantielles... qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale... Les principes ...sont ...investis d'une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements... comme l'affirme notre Cour... « dans les décisions constitutionnelles, la Cour peut tenir compte des postulats non écrits qui constituent le fondement même de la Constitution du Canada »... » (par.54)

- *Renvoi sur la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, voir également les par. 67 et 68 sur l'interaction et l'interdépendance de ces principes pour le fonctionnement d'une société démocratique, la légitimité de son gouvernement et la prise en compte des intérêts des divers groupes qui la composent dans l'établissement de consensus, fondés sur des compromis, permettant de répondre aux problèmes sociaux par des lois liant la collectivité.

30 43. Ainsi, bien que la Charte ait modifié la relation entre les pouvoirs de l'État, le principe même de leur séparation demeure en tant que règle constitutionnelle d'égale valeur. En effet, la séparation des pouvoirs est considérée garante de la primauté du droit, qu'elle assure par la tension entre l'exercice des pouvoirs respectifs des trois ordres étatiques, qui se limitent mutuellement.

- BRUN ET TREMBLAY, *op. cit.*, p. 756-757;

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

- LECLAIR, Jean, *Réflexions critiques au sujet de la métaphore du dialogue en droit constitutionnel canadien*, R. du B. numéro spécial, mars 2003, 379, p. 393, 396-397;
- DE COSTE, *op. cit.*, p. 248, 252-253.

44. Ces limitations institutionnelles empêchent qu'une seule institution étatique accapare tout le pouvoir de gouverner et fasse ainsi échec au principe démocratique. Ainsi, bien que le pouvoir judiciaire ait pour fonction de contrôler la légalité des actions législatives et exécutives, il ne peut exercer ces fonctions en lieu et place des institutions qui les détiennent.

- 10
- *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*, précité, par. 57, 68-69, 74, 87, 110-111, 117-118, 121, 125;
  - *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, p. 700, 709, 715;
  - *Osborne c. Canada*, [1991] 2 R.C.S. 69, p. 104-105;
  - GOSSELIN, Jacques, *La légitimité du contrôle judiciaire sous le régime de la Charte*, 1991, Ed. Y. Blais, p. 14, p. 251, 253.

45. En conséquence, le principe de la retenue judiciaire en matière constitutionnelle signifie nécessairement que les tribunaux qui contrôlent l'action étatique puissent la sanctionner en cas de contravention à un droit garanti par la Charte, mais ne peuvent dicter ou imposer la solution qui leur paraisse préférable en matière de politique sociale et budgétaire.

20

- BRUN ET TREMBLAY, *op. cit.*, p. 772-773, 776, 819;
- LECLAIR, *op. cit.*, p. 410, 412, 417, 418;
- GOSSELIN, Jacques, *op. cit.*, p. 254.

46. Particulièrement, l'allocation des fonds publics relève des législatures élues dans notre système constitutionnel fondé sur la responsabilité ministérielle, en vertu de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les élus doivent répondre de

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

la gestion des fonds provenant de la poche des électeurs contribuables, qui peuvent sanctionner cette gestion à chaque élection.

47. L'élaboration de politiques sociales dépend essentiellement des ressources budgétaires, forcément limitées, dont dispose chaque gouvernement. En fait, on peut facilement avancer que n'importe quel gouvernement, si majoritaire soit-il, ne demanderait pas mieux que de distribuer des bénéfices pécuniaires à tout groupe qui manifeste des besoins. L'avantage politique paraît évident.

10 48. Les tribunaux canadiens et cette Cour en ce moment même, sont saisis de nombreux litiges, fondés sur le droit à l'égalité, où ils sont appelés à examiner les politiques gouvernementales en matière socio-économique et dont le seul objet est de forcer l'État à distribuer ses budgets autrement.

- *Auton c. Colombie-Britannique*, dossier de la Cour n° 29508;
- *Chaoulli c. Procureur général du Québec*, dossier de la Cour n° 29272.

20 49. Au Québec, pour ne donner que quelques exemples, de nombreux recours collectifs sont en instance, particulièrement dans le domaine de la santé, pour réclamer le financement public de services ou traitements non couverts par les régimes publics. Les parents d'enfants autistes, les parents d'enfants dyslexiques, les femmes atteintes du cancer du sein, ou désirant un avortement dans une clinique privée, réclament que des services spécifiques, la plupart du temps coûteux où exigeant plus de ressources professionnelles qu'il n'en existe, soient fournis à demande et gratuitement.

- *Ladouceur c. Procureur général du Québec et al.*, requête pour autorisation d'exercer un recours collectif au nom du groupe des enfants autistes et de leurs parents, C.S. 500-06-000146-015;
- *Desgagnés c. Procureur général du Québec et al.*, requête pour autorisation d'exercer un recours collectif au nom du groupe des enfants dyslexiques et de leurs parents, C.S. 500-06-000216-032;

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

- *Cilinger c. Procureur général du Québec et al.*, autorisation d'exercer un recours collectif au nom du groupe des femmes atteintes de cancer du sein; un jugement du 9 mars 2004 a autorisé le recours collectif contre les défendeurs, sauf le Procureur général, C.S. 500-06-000116-000.

50. Or, il est de notoriété publique que, comme les ressources de la province de Terre-Neuve-et-Labrador en l'espèce, les ressources disponibles pour la santé dans la plupart des juridictions canadiennes, sollicitées à l'extrême, ne suffisent pas à couvrir les services actuels, et, *a fortiori*, des services supplémentaires.

10 51. Le Procureur général estime que les tribunaux sont à l'heure actuelle interpellés de toute part pour pallier les lacunes inévitables des programmes sociaux, c'est-à-dire qu'il leur est demandé d'assumer le rôle du législateur, d'une manière, on le présume, plus compétente et surtout plus juste que ne le font les élus.

52. Quelle qu'ait été la vision du Constituant qui a ajouté la Charte à la Constitution canadienne, le contentieux constitutionnel actuel fait craindre une certaine confusion des rôles des institutions étatiques qui risque de s'avérer préjudiciable à la confiance des citoyens dans leur système de gouvernement.

20 53. Le pouvoir législatif est parfois dénigré comme incarnant la « tyrannie de la majorité ». Pourtant ce pouvoir fonde toute démocratie. Il est exercé par des représentants élus de la population. Dans une démocratie moderne, il procède de façon consultative, surtout en matière de politique sociale. La fonction législative implique des débats souvent contradictoires, parfois longs et houleux, sur des questions complexes, au sujet desquelles les données scientifiques, sociales et économiques ne concordent pas, et où les intérêts de tous les groupes en présence se font concurrence. La tâche du législateur est de trouver le compromis qui conviendra au plus grand nombre, afin d'arriver à une solution souvent prospective, c'est-à-dire, si possible, durable. La plupart du temps, il n'existe pas de solution parfaite ni surtout, satisfaisante pour tous. Ces débats sont évidemment publics et sont scrutés et critiqués au bénéfice des citoyens.

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

- *Gosselin c. Québec*, précité, par. 55-56;
- GOSSELIN, Jacques, op. cit., p. 8, 227, 229 à 231, p. 244-245;
- LECLAIR, op. cit., p. 398 à 400, 417 à 419;
- DE COSTE, op. cit., p. 246-247, 250.

10 54. À cet égard, il importe de souligner que le concept d'une majorité homogène et univoque, qui imposerait une volonté souveraine, est devenu quelque peu anachronique, surtout depuis l'adoption de la Charte. L'impératif constitutionnel de tenir compte des besoins de groupes défavorisés, est devenu un impératif politique considérable, s'il ne l'était pas déjà, ainsi que l'indique, notamment, la rareté du recours à l'art. 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

55. Quant au pouvoir judiciaire, en rendant la justice dans le contexte d'un litige, il rend des décisions normatives quant à l'application du droit à des situations individuelles. Le processus est donc par nécessité contradictoire et trouve à s'exercer dans les limites des revendications et intérêts des parties. Son objet est la recherche de la vérité, qui doit fonder la décision judiciaire et confère au pouvoir judiciaire sa légitimité en tant qu'institution démocratique.

- BRUN ET TREMBLAY, op. cit., p. 638-639;
- LECLAIR, op. cit., p. 414-415.

20 56. Un litige constitutionnel fondé sur le droit à l'égalité implique souvent la contestation d'une politique législative à caractère social dont on allègue l'insuffisance. Le demandeur sera un citoyen qui s'estime lésé du fait que la loi ne remédie pas à des désavantages résultant d'une caractéristique personnelle qui lui est propre.

57. Le défendeur sera le Procureur général qui défendra une politique, issue du processus démocratique, qui reflètera souvent le résultat d'un arbitrage des inté-



**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

rêts en présence, et dont il pourra parfois être difficile de prouver selon les règles de preuves en matière civile, que ce choix est le meilleur et atteindra à coup sûr l'objectif visé. Il s'agit ici de compromis et d'arbitrage.

58. Ainsi que l'a reconnu cette Cour par le passé, dans le cas où une violation de la Charte résulte de la poursuite d'un objectif important en matière socio-économique, la norme la plus réaliste et la mieux adaptée au respect de la fonction législative demeure celle du fondement raisonnable de croire que la solution privilégiée constitue une restriction de droits proportionnelle à l'atteinte de l'objectif.

– GOSSELIN, Jacques, op. cit., p. 254.

10 59. Le Procureur général est d'avis qu'il s'agit de la norme qui correspond le mieux aux limites institutionnelles respectives des pouvoirs judiciaire et législatif, de même qu'à la nécessaire perception de la légitimité des décisions judiciaires par les citoyens.

– BRUN ET TREMBLAY, op. cit., p. 774;

– LECLAIR, op. cit., p. 400 à 403, 414-415.

60. En effet, le risque de ne pas tenir compte des limites institutionnelles entre les pouvoirs de l'État pourrait être de provoquer la diminution de la confiance des citoyens dans les institutions elles-mêmes, une telle perte de confiance mettrait en cause le respect de la règle de droit, créant ainsi un grave déficit démocratique.

20 – *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*, précité, par. 121-122, 125-130 à 132;

– LECLAIR, op. cit., p. 398, 400;

– DE COSTE, op. cit., p. 248-249.

61. On peut percevoir à l'heure actuelle un certain malaise inspiré par ce risque même, à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler, selon une formule consacrée,

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

l'activisme judiciaire. Cette Cour même s'est déjà employée à le dissiper, notamment à l'occasion de l'arrêt *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, par. 130 à 142.

62. À ce sujet cependant, des auteurs ont adopté un point de vue critique pour débattre des opinions exprimées par la Cour sur cette question. Ce débat exprime une préoccupation certaine, particulièrement quant à la préservation du degré nécessaire de séparation des pouvoirs dans notre système de gouvernement. Les tribunaux ne devraient pas être perçus comme un pouvoir « aristocratique », hiérarchiquement supérieur aux pouvoirs étatiques exercés par les représentants élus de la population.

- 10
- LECLAIR, op. cit., p. 400, 410, 417, 420;
  - DE COSTE, op. cit., p. 244 à 246;
  - BRUN ET TREMBLAY, op. cit., p. 189, 639, 772-773, 819;
  - LECLAIR ET MORISSETTE, L'indépendance judiciaire et la Cour suprême, *Osgood Hall Law Journal*, vol. 36 #3, 1998, 485, p. 505 ;
  - GOSSELIN, Jacques, op. cit., p. 3, 225, 251, 252-253, 255, 259.

20

63. Dès lors, une décision judiciaire « re-distributrice » (cf. Brun et Tremblay, op. cit., p. 772) des budgets déjà attribués par la législature, bien qu'elle paraisse avantageuse dans l'immédiat puisqu'elle bénéficiera généralement à un groupe désavantagé, pourrait entraîner à plus ou moins long terme une perte de légitimité des institutions démocratiques. Le pouvoir judiciaire pourrait en effet se trouver rendre des décisions qui, en attribuant des droits à un groupe donné, sans connaître, voir et entendre les besoins des autres groupes, paraîtra injuste et détachée de la réalité. Cette perception poserait certainement la question de la légitimité démocratique de décisions devenues politiques, qui ne sont cependant pas prises par des représentants élus de la population.

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

64. Quant au pouvoir législatif, le contentieux actuel en matière de politique socio-économique indique, à tout le moins, qu'il se trouve dévalué auprès de groupes représentant les intérêts de citoyens vulnérables.

65. Or, ainsi que l'a rappelé cette Cour dans *Vriend*, précité, la législature et l'exécutif sont liés par la Charte. Il importe, de l'avis du Procureur général, de rappeler que ces pouvoirs connaissent et assument cette responsabilité<sup>(1)</sup>. La Cour n'a pas eu à annuler de lois ayant un objet discriminatoire : le législateur n'a pas l'intention d'adopter des lois discriminatoires et ne peut être présumé avoir cette intention<sup>(2)</sup>.

10 – <sup>(1)</sup>*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, précité, par. 318;

– GOSSELIN, Jacques, *op. cit.*, p. 11-12, p. 233, 255;

– <sup>(2)</sup>*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

66. Le Procureur général estime que l'on ne devrait pas davantage sous-estimer l'attention qu'apporte le législateur aux effets prévisibles des lois qu'il adopte. Lorsque les effets d'une loi sont jugés discriminatoires alors qu'une loi poursuit un objectif rattaché à la solution d'un problème social réel, auquel il n'existe pas de solution facile ou parfaite, le Procureur général soutient que les tribunaux ne disposent pas d'une expertise supérieure à celle du législateur. Plus encore, en raison de la nature de leurs fonctions, ils ne sauraient connaître que le contexte que les parties mettront en preuve devant eux dans le cadre de la revendication d'un avantage à caractère économique par un groupe particulier, sur la base du droit à l'égalité.

67. Dans ces circonstances, il devient presque inévitable que les décisions rendues semblent effectivement détachées de la réalité sociale et économique à laquelle le législateur doit faire face, sous peine de la sanction de l'électorat en cas d'échec ou d'inaction.

10

20

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

68. Le cas d'espèce fournit un bon exemple. Si la Cour juge que la restriction en cause n'était pas nécessaire ou raisonnable, c'est qu'elle décide qu'une autre restriction permettant d'économiser 24 millions de dollars eut été efficace, juste et non, ou moins, discriminatoire. La Cour est-elle en mesure de solutionner les problèmes budgétaires des gouvernements? Est-il souhaitable qu'elle le fasse? C'est pourtant ce que réclame l'appelante.

69. À cet égard, le Procureur général estime qu'il y a lieu de faire le lien entre le test de l'article premier et les réparations que la Cour estime pouvoir accorder. La jurisprudence quant à l'étendue des réparations en matière socio-économique demeure constante depuis l'arrêt *Schachter*, précité : les tribunaux ne peuvent accorder de réparations qui constitueraient un empiètement sur les prérogatives du législateur, particulièrement en termes budgétaires.

- *Gosselin c. Québec (P.G.)*, précité, par. 293 à 298;
- *Schachter c. Canada*, précité, p. 709, 723-724.

70. Force est de constater que le malaise et les critiques suscités par certaines décisions judiciaires, se manifestent principalement à l'égard des réparations accordées lorsque l'action étatique est jugée violer un droit protégé par la Charte de façon injustifiable. Or, à la lecture même des termes de l'art. 52 de la Charte, une règle de droit n'est inopérante que dans la mesure de son incompatibilité avec la Charte.

71. Le degré de cette incompatibilité dépend nécessairement de la décision qu'une restriction n'est pas une limite raisonnable dans une société libre et démocratique, soit, le plus souvent, ne constitue pas une atteinte minimale selon l'application de la seconde partie du test *Oakes* par le tribunal.

72. L'inopérabilité d'une disposition législative, ou la réparation convenable et juste selon les termes du par. 24(1), dépendent donc de l'appréciation de sa raison-

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

nabilité. À cet égard, le Procureur général fait siens les propos de la juge en chef McLachlin, cités par les juges dissidents dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*, précité :

« De plus, évoquant ses motifs dans l'affaire *Dixon c. British Columbia (Attorney General)*, (1989), 59 D.L.R. (4th) 247 (C.S.C.-B.), elle a parlé de l'importance que les tribunaux tiennent compte de la légitimité institutionnelle en concevant une réparation (p. 557) :

10 [TRADUCTION] J'estimais qu'il appartenait aux représentants élus, et non pas à moi, de dicter à la législature la sorte de loi qu'elle devait adopter. Mais, là encore, conformément à une longue tradition judiciaire, j'ai prodigué des conseils sur la limitation du principe « une personne-un vote » qui pourrait être acceptable.

La juge McLachlin défendait alors le principe de la légitimité démocratique dans son application à la relation entre les tribunaux et le législateur, mais ce principe s'applique également à la relation entre les tribunaux et le pouvoir exécutif. » (par. 122)

20 73. Si la Cour doit faire preuve de retenue en matière de réparations, il semble que la retenue soit tout aussi légitime lorsque les tribunaux sont appelés à évaluer la raisonnable d'un choix législatif dans les domaines où les solutions parfaites n'existent pas.

74. En définitive, le Procureur général estime que la retenue judiciaire à l'endroit des choix de politiques socio-économiques découle nécessairement des limites institutionnelles entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État, soit de la séparation des pouvoirs.

30 75. La souveraineté parlementaire, comme l'indépendance judiciaire, constituent des principes constitutionnels. Ces principes doivent servir à interpréter les dispositions de la Charte qui placent les pouvoirs judiciaire et législatif en situation de tension, soit les art. premier, 24(1) et 52. Ainsi donc, le choix des moyens pour solutionner des questions sociales complexes, impliquant des engagements budgétaires, relève au premier chef du législateur, qui est également garant de la protection des garanties de la Charte. La retenue judiciaire en ces matières est requise par les prin-

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Exposé des arguments**

---

cipes structurels de la Constitution, dont celui de la démocratie parlementaire canadienne.

76. Dans le présent pourvoi, le Procureur général soutient que le législateur de la province de Terre-Neuve-et-Labrador était fondé de croire que l'art. 9 de la Loi constituait une mesure de restriction raisonnable dans la poursuite d'un objectif prioritaire pour le bien-être de la population actuelle et des générations futures.

**PARTIE IV**

**ORDONNANCE DEMANDÉE AU SUJET DES DÉPENS**

77. Le Procureur général n'a pas de représentations particulière à faire quant aux dépens.

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec  
Ordonnances demandées**

---

**PARTIE V**

**ORDONNANCES DEMANDÉES**

78. Le Procureur général demande le rejet du pourvoi. La première question constitutionnelle devrait recevoir une réponse négative et la seconde, le cas échéant, une réponse positive.

10

Sainte-Foy, le 19 avril 2004

---

M<sup>e</sup> Isabelle Harnois  
Procureur du Procureur général du  
Québec, intervenant

20



Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec  
Table des sources

---

**PARTIE VI**

**TABLE DES SOURCES**

<b>Jurisprudence</b>	<b>Paragraphes</b>
<i>Cilinger c. Procureur général du Québec et autres</i> , autorisation d'exercer un recours collectif au nom du groupe des femmes atteintes de cancer du sein; jugement 9 mars 2004 n° C.S.M. 500-06-000116-000.....	49
<i>Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministère de l'Éducation)</i> , [2003] 3 R.C.S. 3 .....	36, 39, 40, 44, 60, 72
<i>Egan c. Canada</i> , [1995] 2 R.C.S. 513.....	36, 41
<i>Gosselin c. Québec (P.G.)</i> , [2002] 4 R.C.S. 429.....	13, 20, 27, 28, 53, 69
<i>Irwin Toy Ltd. c. Québec (P.G.)</i> , [1989] 1 R.C.S. 927 .....	41
<i>Law c. Canada (M.E.I.)</i> , [1999] 1 R.C.S. 497 .....	13, 20, 27, 28
<i>McKinney c. Université de Guelph</i> , [1990] 3 R.C.S. 229.....	41
<i>Osborne c. Canada</i> , [1991] 2 R.C.S. 69 .....	44
<i>R. c. Edwards Books and Arts Ltd.</i> , [1986] 2 R.C.S. 713.....	41
<i>R. c. Oakes</i> , [1986] 1 R.C.S. 103.....	7, 34, 36, 71
<i>Renvoi sur la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard</i> , [1997] 3 R.C.S. 3 .....	39, 40, 65
<i>Renvoi sur la sécession du Québec</i> , [1998] 2 R.C.S. 217 .....	42
<i>Schachter c. Canada</i> , [1992] 2 R.C.S. 679 .....	44, 69
<i>Slight Communications Inc. c. Davidson</i> , [1989] 1 R.C.S. 1038.....	65

**Mémoire de l'intervenant le Procureur général du Québec**  
**Table des sources**

---

<i>Symes c. Canada</i> , [1993] 4 R.C.S. 695 .....	18
<i>Vriend c. Alberta</i> , [1998] 1 R.C.S. 493 .....	40, 61, 65

**Doctrine**

BRUN ET TREMBLAY, Droit constitutionnel, 4 <sup>e</sup> éd. 2002, Ed. Y. Blais.	40, 43, 45, 55, 59, 62, 63
DE COSTE F.C., The Separation of State Powers in Liberal Policy : <i>Vriend c. Alberta</i> , Revue de droit de McGill, 1999, vol. 44 231 .....	40, 43, 53, 60, 62
GOSSELIN, Jacques, La légitimité du contrôle judiciaire sous le régime de la Charte, 1991, Ed. Y. Blais .....	44, 45, 53, 58, 62, 65
LECLAIR ET MORISSETTE, L'indépendance judiciaire et la Cour suprême, Osgood Hall Law Journal, vol. 36 #3, 1998, 485.....	62
LECLAIR, Jean, Réflexions critiques au sujet de la métaphore du dialogue en droit constitutionnel canadien, R. du B. numéro spécial, mars 2003, 379.....	43, 45, 53, 55, 59, 60, 62

**PARTIE VII**

**LOIS / RÈGLEMENTS / RÈGLES**

<i>Loi sur l'équité salariale</i> , L.R.Q. c. E-12.001 .....	5, 10
--	-------