

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**PROJET DE LOI N° 112**

*LOI VISANT À LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ  
ET L'EXCLUSION SOCIALE*

Septembre 2002

**Document adopté à la 476<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 13 septembre 2002, par sa résolution COM-476-4.1.1**

Normand Dauphin  
Secrétaire de la Commission

Ce mémoire a été produit à la Direction de la recherche  
et de la planification

**Analyse, recherche et rédaction**

*M<sup>e</sup> Pierre Bosset*, directeur  
*Muriel Garon, Ph.D.*, coordonnatrice de la recherche sociale

**Collaboration à la recherche**

*M<sup>e</sup> Michel Coutu*, conseiller juridique

**Traitement de texte**

*Chantal Légaré*

## TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION.....	1
1 LA PAUVRETÉ COMME ATTEINTE AUX DROITS DE LA PERSONNE .....	3
2 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 112.....	6
2.1 Le préambule.....	6
2.2 La définition de la pauvreté (art. 2) .....	8
2.3 La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (arts. 3 à 11) .....	12
2.4 Le plan d'action gouvernemental (arts. 12 à 19) .....	21
2.5 L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (arts. 33 à 43).....	28
3 LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX GARANTIS PAR LA CHARTE .....	30
3.1 Les parents pauvres de la Charte? .....	30
3.2 Des droits à renforcer .....	37
CONCLUSION.....	37
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS .....	40



## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>1</sup>, loi de nature quasi constitutionnelle adoptée en 1975. Dans ce but, le législateur a confié à la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre, la responsabilité de procéder à l'analyse des textes législatifs et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent<sup>2</sup>. C'est à ce titre que la Commission présente aux membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ses observations sur le Projet de loi n° 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, dans le cadre des auditions publiques sur ce projet de loi.

Le Projet de loi n° 112 se veut une loi-cadre dont l'objet est de «*guider le gouvernement et l'ensemble de la collectivité vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles et contrer l'exclusion sociale*»<sup>3</sup>. À proprement parler, le Projet de loi n° 112 n'établit pas de nouvelles normes, de nouvelles mesures ou de nouveaux programmes de lutte contre la pauvreté. Il institue plutôt une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, stratégie composée d'un ensemble d'actions. À son tour, cette stratégie nationale s'actualisera dans un plan d'action gouvernemental. Le projet de loi institue par ailleurs deux organismes chargés de responsabilités

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. C-12 [ci-après « la Charte »].

<sup>2</sup> Charte, art. 71 (6°).

<sup>3</sup> Projet de loi n° 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (présentation), 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég. (2002), art. 1<sup>er</sup>.

précises en regard de l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la stratégie nationale. Enfin, le projet de loi prévoit des mécanismes de reddition de comptes, destinés à permettre d'apprécier les activités réalisées dans le cadre du plan d'action gouvernemental, ainsi que les progrès réalisés par la société québécoise vers l'atteinte des buts poursuivis par la stratégie nationale.

Le Projet de loi n° 112 a été précédé d'un important mouvement de concertation suscité par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté<sup>4</sup>. Il traduit une volonté d'intégrer dans un tout cohérent l'ensemble des programmes et des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Commission salue cette volonté, qui lui semble pleinement compatible avec les droits économiques et sociaux reconnus par la Charte, ainsi qu'avec l'interdiction de la discrimination fondée, en particulier, sur la condition sociale. La Commission fait cependant remarquer que l'arbre devra être jugé à ses fruits, c'est-à-dire lorsque seront connus le plan d'action gouvernemental – qui ne sera rendu public qu'après l'adoption du projet de loi<sup>5</sup> – de même que les ressources administratives et financières prévues pour la mise en œuvre de celui-ci.

Dans le cadre de la présente consultation, la Commission entend mettre de l'avant des moyens de renforcer le cadre juridique de la lutte contre la pauvreté, en attirant l'attention des parlementaires sur les liens existant entre les

---

<sup>4</sup> Ce mouvement conduisait, en novembre 2000, au dépôt auprès de l'Assemblée nationale d'une proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté, appuyée par plus de 200 000 signatures : *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 20 avril 2000.

droits de la personne et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les commentaires de la Commission porteront plus spécifiquement sur les points suivants :

- la pauvreté comme atteinte aux droits et libertés de la personne
- les améliorations souhaitées au Projet de loi n° 112
- la nécessité de renforcer les dispositions de la Charte consacrant les droits économiques et sociaux.

## 1 LA PAUVRETÉ COMME ATTEINTE AUX DROITS DE LA PERSONNE

Le 17 octobre 2000, à l'occasion de la Marche mondiale des femmes contre la pauvreté et la violence faite aux femmes, la Commission a rendu publique une déclaration<sup>6</sup> faisant le point sur les rapports entre la pauvreté et le non-respect des droits de la personne. Dans cette déclaration, la Commission a voulu rappeler qu'en dépit des difficultés ou divergences relatives à la quantification de la pauvreté, celle-ci demeure un phénomène important qui affecte, au Québec, un grand nombre de personnes et de ménages. Les femmes, notamment celles qui ont la responsabilité de familles monoparentales, mais aussi les jeunes familles, les enfants et les personnes âgées isolées, de même que les membres des minorités visibles et les Autochtones, sont particulièrement touchés par cette pauvreté.

Les coûts – immédiats et futurs – de cette pauvreté sont considérables pour la société québécoise dans son ensemble. Mais pour les personnes, c'est dans

---

<sup>5</sup> Plus précisément, deux mois après l'entrée en vigueur de l'article prévoyant l'obligation d'adopter ce plan d'action gouvernemental : Projet de loi n° 112, art. 12.

<sup>6</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La pauvreté est le plus grave problème de droits et libertés dans le Québec contemporain*, déclaration à l'occasion de la Marche mondiale des femmes, octobre 2000.

l'exercice quotidien des droits et libertés que l'impact de la pauvreté se fait le plus cruellement sentir :

- insuffisance ou insécurité du revenu compromettant le droit fondamental à l'intégrité physique et psychologique;
- carences matérielles et culturelles compromettant l'exercice, en pleine égalité, du droit à l'instruction publique gratuite et de la liberté d'expression;
- précarité de l'emploi compromettant le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et la liberté d'association;
- discriminations multiples et violations du droit au respect de la vie privée, particulièrement pour les prestataires de la sécurité du revenu;
- etc.

La pauvreté crée ainsi des entraves à l'exercice de droits dont le Québec a pourtant établi le caractère fondamental en les inscrivant dans une charte de nature quasi constitutionnelle : une charte qui rappelle les valeurs premières de la société, et dont la plupart des dispositions de fond ont préséance sur l'ensemble des autres lois québécoises. Plus particulièrement, la pauvreté constitue une entrave au droit de se voir reconnaître et d'exercer l'ensemble de ses droits et libertés et ce, sans discrimination fondée sur la condition sociale. La pauvreté fait également affront aux droits économiques et sociaux, que le Québec – s'inspirant des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne – reconnaît comme des droits de la personne à part entière. Voilà bien pourquoi, dans sa déclaration d'octobre 2000, la Commission concluait que la pauvreté et les exclusions qui en découlent constituent le plus grave problème de droits et libertés que connaît le Québec d'aujourd'hui.

Notons que la communauté internationale, dans ses instruments juridiques fondamentaux, reconnaît également la pauvreté comme une atteinte aux droits de la personne. Si le terme même de pauvreté n'est pas expressément



utilisé dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, ratifié en 1976 par le Canada avec le consentement explicite du Québec<sup>7</sup>, la question de la pauvreté revient sans cesse dans cet instrument. En effet, les droits au travail, à un niveau de vie suffisant, au logement, à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, qui sont au cœur du Pacte, ont un rapport direct et immédiat avec l'élimination de la pauvreté.

Par ailleurs, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels – organe de l'ONU composé d'experts indépendants chargés de surveiller la façon dont les États parties mettent en œuvre les dispositions du Pacte – partage la conviction que la pauvreté constitue un déni des droits de la personne<sup>8</sup>. Le Comité déplore que la dimension « droits de la personne » soit souvent absente des politiques nationales de lutte contre la pauvreté. Selon le Comité, cette négligence est d'autant plus regrettable qu'une approche de la pauvreté fondée sur les droits de la personne peut contribuer à la démarginalisation des personnes pauvres et au renforcement des stratégies de lutte contre la pauvreté<sup>9</sup>.

La Commission partage entièrement cette vision. Elle formulera donc ses observations sur les améliorations qu'elle souhaite voir apporter au Projet de loi n° 112 en partant du principe que la lutte contre la pauvreté est aussi une lutte pour les droits et libertés de la personne.

---

<sup>7</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, (1976) 993 R.T.N.U. 13, [1976] R.T.Can. 46. En vigueur pour le Canada depuis le 19 août 1976. [Ci-après « le Pacte ».]

<sup>8</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *La pauvreté et les droits économiques sociaux et culturels*, Doc. N.U., E/C.12/2001/10, ¶1 (2001).

<sup>9</sup> V. sur ce point : PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 2000 : droits de l'homme et développement humain* (2000).

## 2 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 112

### 2.1 Le préambule

Le Projet de loi n° 112 débute par un préambule ainsi formulé :

« Considérant que, conformément aux principes énoncés par la Charte des droits et libertés de la personne, 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;

Considérant que la pauvreté et l'exclusion sociale peuvent constituer des contraintes pour la protection et le respect de cette dignité humaine;

Considérant que les effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale freinent le développement économique et social de la société québécoise dans son ensemble et menacent sa cohésion et son équilibre;

Considérant que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un impératif national s'inscrivant dans un mouvement universel visant à favoriser l'épanouissement social, culturel et économique de tous les êtres humains;

Considérant que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à agir, selon leurs capacités, pour transformer leur situation et celle de leurs et que cette transformation est liée au développement social, culturel et économique de toute la collectivité;

Considérant qu'il y a lieu d'affirmer la volonté de l'ensemble de la société québécoise de se mobiliser afin de mettre en œuvre solidairement des actions concertées afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale;

Le Parlement du Québec décrète ce qui suit : [...] ».

Assez rare dans la législation québécoise moderne, le recours à un préambule reflète généralement l'importance particulière que le législateur souhaite

donner à un texte législatif<sup>10</sup>. Le préambule d'une loi est également susceptible d'avoir des effets juridiques, puisqu'il est réputé faire partie de la loi et peut donc servir à expliquer l'objet et la portée de celle-ci, notamment en cas d'ambiguïté<sup>11</sup>.

En l'occurrence, d'entrée de jeu, le préambule du Projet de loi n° 112 situe ce dernier dans la perspective de la *Charte des droits et libertés de la personne* (1<sup>er</sup> considérant). Le projet de loi reconnaît ainsi que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comporte une dimension «droits de la personne». Il faut saluer cette reconnaissance conforme aux vœux de la communauté internationale, selon laquelle, comme on l'a vu dans la première section de ce mémoire, les politiques nationales de lutte contre la pauvreté ne doivent pas être dissociées de la reconnaissance et de la promotion des droits et libertés de la personne.

La Commission est d'avis que le préambule du Projet de loi n° 112 pourrait avantageusement énoncer, de manière plus explicite encore, les rapports entre les droits de la personne et la lutte contre la pauvreté. Dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, dix articles sont consacrés spécifiquement aux droits économiques et sociaux<sup>12</sup>. Il y a lieu de situer le Projet de loi n° 112 dans le contexte de ces dispositions, qui donnent suite aux engagements internationaux du Québec. À l'instar de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et

---

<sup>10</sup> Le préambule est généralement réservé aux textes législatifs possédant un caractère fondamental ou solennel. Outre la *Charte des droits et libertés de la personne*, on trouve un préambule, par exemple, dans la *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.

<sup>11</sup> *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 40. Voir : P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd.), Thémis (1999), pp. 72-75.

<sup>12</sup> Articles 39 à 48 de la Charte inclusivement (v. plus loin).

l'exclusion sociale, rendue publique en même temps que le projet de loi, et qui reconnaît explicitement s'inspirer de la reconnaissance des droits économiques et sociaux<sup>13</sup>, le préambule du projet de loi devrait donc indiquer clairement que le projet de loi s'inscrit dans le contexte d'une charte québécoise des droits et libertés qui, à l'exemple de la communauté internationale, reconnaît les droits économiques et sociaux comme des droits de la personne à part entière. Également, il y a lieu de rappeler que la Charte québécoise interdit spécifiquement la discrimination fondée sur la condition sociale, donc qu'elle garantit à tous, riches comme pauvres, l'exercice, en pleine égalité, de l'ensemble des droits et libertés de la personne. En conséquence :

La Commission recommande l'insertion, dans le préambule du Projet de loi n° 112, d'un considérant rappelant que la Charte des droits et libertés de la personne reconnaît les droits économiques et sociaux et interdit la discrimination fondée sur la condition sociale.

## 2.2 La définition de la pauvreté (art. 2)

L'article 2 du Projet de loi n° 112 donne de la pauvreté une définition qui, comme le préambule, témoigne d'un souci de rattachement aux sources internationales. L'énoncé de politique, publié au même moment que le projet de loi, présente explicitement cette définition comme inspirée de celle des Nations Unies<sup>14</sup>. Les différences qu'on peut observer entre les deux définitions ne sont toutefois pas négligeables.

---

<sup>13</sup> *La volonté d'agir, la force de réussir : Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (énoncé de politique), juin 2002, p. 12.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 15.

L'article 2 du projet de loi définit la pauvreté en ces termes :

« 2. Pour l'application de la présente loi, on entend par "pauvreté" la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et favoriser son inclusion active dans la société québécoise. »

La définition proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU se lit pour sa part comme suit :

« Dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. »<sup>15</sup>

Le manque créé par la pauvreté est le même dans les deux textes : manque de ressources, de moyens, de choix, de pouvoir. Mais la finalité de ces divers éléments n'est pas la même. Dans la définition des Nations Unies, les ressources, les moyens, les choix, la sécurité, le pouvoir permettent d'assurer la jouissance de droits : droit à un niveau de vie décent, droits civils, droits culturels, droits économiques, droits politiques, droits sociaux. En dernière analyse, ce dont les personnes pauvres sont privées, c'est de l'exercice de ces droits. Par conséquent, la lutte contre la pauvreté doit – c'est sa raison d'être – viser à permettre l'exercice de ces droits.

---

<sup>15</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *op. cit.*, p. 3, ¶18.

Par contraste, le manque identifié par le Projet de loi n° 112 entraîne une double privation décrite ainsi : a) privation de l'autonomie économique; b) privation d'une inclusion active dans la société québécoise. Cette caractérisation ne manque pas d'intérêt, notamment celui de mettre l'accent sur l'importance de l'autonomie économique, et sur la contribution active de chacun, nécessaire pour y arriver et s'y maintenir. Elle a cependant pour inconvénient de faire peu de cas de la situation des personnes qui, pour diverses raisons (physiques, psychologiques ou sociales) demeureront incapables d'effectuer ce passage vers l'autonomie, que ce soit à brève échéance ou de façon plus définitive<sup>16</sup>. Implicitement, la définition proposée dans l'article 2 du projet de loi nie aussi l'existence de facteurs liés au système économique, dont on ne saurait s'attendre – en l'absence, notamment, d'une politique de plein emploi et d'un salaire minimum convenable – qu'il permette l'accès de tous au principal moyen d'autonomie économique qu'est le travail, et à une rémunération assurant un niveau de vie décent. Elle néglige également les failles inévitables des divers programmes mis en place pour assurer l'autonomie des individus. Dans cette perspective, la définition de l'article 2 du projet de loi fixe un horizon qui, pour une part sans doute non négligeable de la population ciblée, et certainement pour la part la plus démunie, demeurera inaccessible.

La formulation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, qui situe le manque en regard du droit à un niveau de vie

---

<sup>16</sup> De très nombreuses études ont mis en évidence les effets de destruction psychologique de la pauvreté, à moyen ou long terme. Voir à ce propos un document récent, solidement ancré dans l'action : X. GODINOT (dir.), « *On voudrait connaître le secret du travail* ». *Dialogue insolite sur l'emploi entre militants du quart monde, chercheurs et acteurs de l'économie*, Éditions de l'Atelier / Éditions Ouvrières, Les Éditions Quart Monde, Paris (1995).

suffisant, nous paraît plus adéquate : elle a le mérite de situer l'accès à un niveau de vie décent comme un droit en soi et ce, indépendamment de la capacité des individus d'acquérir une autonomie économique, indépendamment aussi de la capacité du système économique de leur offrir ou non les conditions nécessaires à cette autonomie et de la qualité intrinsèque des programmes de lutte contre la pauvreté. Elle a le mérite de ne pas exclure les personnes les plus démunies de la perspective d'action tracée par la définition même du problème.

La Commission souhaite rappeler, dans ce cadre, l'importance de ne pas fonder la mise en œuvre du droit à un niveau de vie décent sur une distinction entre les « bons pauvres » et les « mauvais pauvres ». Le nombre d'essais infructueux effectués par les personnes pauvres pour s'en sortir, le fait que ces personnes soient très souvent écartées du processus d'embauche parce qu'elles ne représentent pas, aux yeux des employeurs, une candidature valable, le ravage de l'identité personnelle qu'entraîne la pauvreté, en un mot, la variété des circonstances de vie qui, au-delà de la volonté et de la motivation d'une personne, peuvent influencer sur l'aptitude à la réinsertion, montrent qu'il est périlleux de s'en tenir à une approche fondée sur le mérite pour l'accès au droit à un niveau de vie décent. La pauvreté étant la conséquence du fonctionnement de l'économie et des façons d'organiser la vie en société, l'impératif d'agir demeure, indépendamment des aptitudes et de la motivation apparentes d'individus donnés à participer aux mesures proposées dans un cadre donné.

Quant à la deuxième privation, celle d'une « *inclusion active* » dans la société québécoise, elle renvoie à une notion, l'inclusion, qui fait l'objet de nombreux débats et discussions et ce, dans divers milieux<sup>17</sup>. Il s'agit d'une notion encore marquée par l'ambiguïté et le flou quant aux exigences de son application. La référence aux termes consacrés par les instruments internationaux à ce propos, soit la jouissance des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux comme éléments de base de l'inclusion sociale, en plus de renvoyer à des obligations claires découlant des pactes internationaux, présente l'avantage, sur le plan rédactionnel comme sur celui du contenu, d'une véritable cohérence de la définition centrale du projet de loi par rapport aux sources d'inspiration de celui-ci, telles qu'énoncées au préambule.

En conséquence :

La Commission recommande que l'article 2 du projet de loi reprenne intégralement la définition de la pauvreté proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.

### **2.3 La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (arts. 3 à 11)**

Le chapitre II du projet de loi trace, en termes très généraux, les grands principes et les grandes orientations d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les vertus de cette stratégie ne pourront évidemment être évaluées qu'au moment de leur mise en œuvre dans le plan

---

<sup>17</sup> En témoigne, notamment, un colloque récent sous le thème « *Les facteurs d'inclusion sociale ont-ils changé?* », organisé par le Centre de recherche interuniversitaire sur les transformations et les régulations économiques et sociales et le Secrétariat de recherche sur les politiques (Montréal, 22 février 2001).



d'action gouvernemental. Les commentaires sur la stratégie nationale ne peuvent en conséquence qu'être formulés d'un point de vue très général.

La Commission souhaite ici réitérer son appui à la perspective de type systémique qui a été choisie pour l'élaboration de cette stratégie. Dans ses travaux et commentaires antérieurs, la Commission n'a cessé de souligner l'importance d'aborder le phénomène de la pauvreté dans une perspective systémique qui, seule, permet de comprendre l'engrenage de la pauvreté et de la discrimination vécue par les personnes en situation de pauvreté. La recherche de correctifs efficaces doit donc nécessairement emprunter une telle perspective.

La Commission a pu constater, par exemple dans le dossier du logement<sup>18</sup>, qu'un ensemble de facteurs interagissent pour réduire les chances des personnes pauvres de se trouver un logement qui leur convienne. Ces personnes font l'objet d'une discrimination parfois directe – on leur dit que le logement est déjà loué ou on leur demande un prix plus élevé – parfois indirecte: on les oblige à payer une enquête de crédit, ou à fournir une caution, par exemple. On porte atteinte à leur droit à la vie privée de façon discriminatoire en exigeant d'elles une série d'informations qui ne sont pas nécessaires dans la conclusion d'un bail et à partir desquelles leur candidature est mise de côté : âge, état civil, marque et année de la voiture, solde du compte de banque, etc. En retour, cet ensemble de situations de discrimination ont pour effet de réduire leurs chances de trouver un logement abordable et

---

<sup>18</sup> M. GARON, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche), avril 1997.

qui leur convienne, ce qui entraîne la nécessité de déménager à nouveau à brève échéance. Ces éléments combinés ont pour conséquence d'appauvrir encore davantage les personnes pauvres à la recherche d'un logement, une situation qui s'aggrave quand les données du marché – augmentation des jeunes ménages en emploi et ralentissement de la construction de nouveaux logements à prix abordable, par exemple – interviennent pour réduire le nombre de logements de bonne qualité et à prix abordable qui sont disponibles. En conséquence, les interventions de la Commission dans ce dossier ont dû revêtir un caractère également systémique<sup>19</sup>.

Dans cette perspective, bien que la Commission se réjouisse du fait que les articles 5 à 11 du projet de loi, qui spécifient les buts, les orientations et les différents types d'actions projetées, reflètent une approche systémique, elle s'inquiète de certains éléments de la formulation de l'article 4, qui chapeaute l'ensemble, et qui pourraient dénaturer cette approche. Les actions qui composent cette stratégie sont certes présentées comme devant agir sur les causes et les conséquences de la pauvreté, ce qui correspond à une approche systémique, mais les finalités de ces actions sont ensuite réduites (au deuxième alinéa) à celle d'assurer à chaque personne le support requis par sa situation :

---

<sup>19</sup> Outre les pouvoirs que la Charte lui donne pour effectuer des enquêtes lorsque des plaintes sont déposées et pour porter des causes devant les tribunaux, la Commission est intervenue de façon préventive, par la diffusion d'informations sur les situations discriminatoires et sur les recours, et par une coopération avec les groupes de soutien pour outiller les personnes vulnérables dans leur recherche de logement, de façon à ce qu'elles ne soient pas victimes de discrimination ou pour qu'elles puissent monter leur dossier lorsqu'elles considèrent avoir été victime de discrimination. La Commission a également proposé des mesures législatives destinées à éviter certaines situations d'atteinte aux droits – formulaires types de demande de logements, abolition de la pénalité à l'aide sociale pour partage du logement, etc. Elle a présenté à diverses reprises des recommandations à l'effet que des programmes et investissements publics soient consentis pour assurer la préservation d'un stock de logement à prix raisonnable.

« 4. [...] Ces actions doivent permettre d'intervenir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que chaque personne puisse disposer du support et de l'appui que nécessite sa situation afin qu'elle puisse elle-même cheminer vers l'atteinte de son autonomie et participer activement, selon ses capacités, à la vie sociale et au progrès collectif. »

S'il importe que chaque personne dispose de l'attention et du support requis par sa situation, on note un hiatus entre l'action sur les causes et l'attribution d'un appui aux personnes. Plusieurs causes de la pauvreté appartiennent à un ordre qui dépasse largement la sphère du support individuel : il suffit de mentionner celles liées à la pénurie d'emplois. On peut agir sur ces causes pour que les conditions deviennent favorables à l'insertion : si on n'agit pas sur elles, l'insertion ne sera pas possible, quel que soit le support qu'on apporte à l'individu. Tous les efforts entrepris ne pourront que briser les attentes et les espoirs.

Tel que rédigé, le deuxième alinéa de l'article 4 paraît négliger cette réalité et orienter l'action vers la seule finalité de support à la personne, qui devra « *elle-même cheminer vers l'atteinte de son autonomie* », une approche qui, ainsi centrée sur l'individu, perd son caractère systémique. Ce qui pourrait ne sembler qu'une question de formulation entraîne un effet de sens important. Plutôt que de dire que « *ces actions doivent permettre d'intervenir sur les causes et les effets de la pauvreté ... pour que chaque personne puisse disposer du support ... que nécessite sa situation* », il serait plus approprié de dire que « *ces actions doivent permettre d'intervenir sur les causes et les effets ... et permettre à chaque personne de disposer du support* » nécessaire. Mais il serait sans doute plus conforme à l'approche systémique d'ajouter une deuxième finalité, à savoir que les actions sur les causes et les conséquences de la pauvreté doivent

viser tout autant à créer les conditions socio-économiques nécessaires à l'insertion qu'à apporter un support aux personnes dans leur cheminement.

Par ailleurs, ce même alinéa se heurte à l'écueil déjà noté lors de l'examen de la définition de la pauvreté. En effet, dans la formulation des deux objectifs ultimes fixés à l'action, celui d'accorder la possibilité à chacun de « *cheminer vers l'atteinte de son autonomie* » et celui de « *participer activement à la vie sociale et au progrès collectif* », seul ce deuxième objectif est modulé par une référence aux capacités des individus. Or ces capacités sont aussi déterminantes dans le cheminement vers l'autonomie que dans la participation à la vie sociale, qu'elles peuvent également compromettre pour les plus démunis : le silence à ce propos risque de confirmer leur exclusion de ces finalités. Cette modulation devrait être déplacée pour s'appliquer aux deux objectifs poursuivis. En conséquence :

La Commission recommande que le deuxième alinéa de l'article 4 du projet de loi soit modifié, selon les indications formulées plus haut, de façon à préserver le caractère systémique des actions envisagées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et à assurer leur application aux plus démunis.

Quant aux principes énoncés aux articles 5 à 11, la Commission ne souhaite faire, à cette étape, que quelques remarques brèves.

De façon globale, la Commission se réjouit de retrouver, dans ces articles, l'inspiration des grands principes et orientations développés dans les instruments internationaux. Elle souhaite notamment souligner l'intérêt que soit inscrit, à l'article 5, parmi les buts poursuivis par la stratégie de lutte contre la pauvreté, celui de réduire les inégalités et non seulement l'amélioration de la situation des

personnes et familles en situation de pauvreté. Cet objectif de réduction des inégalités s'impose, car des inégalités sociales persistantes ont des effets délétères sur la solidarité sociale<sup>20</sup>, tout autant que sur la croissance économique elle-même<sup>21</sup>. Dans cette perspective, la décision de prendre en compte non seulement l'essor économique mais aussi la répartition équitable de ses résultats, est conforme à une vision intégrée du développement humain<sup>22</sup> ainsi qu'à une conception du développement économique fondée sur les droits de la personne<sup>23</sup>. La mauvaise performance relative du Canada, quand cette dimension est prise en compte<sup>24</sup>, met en lumière l'importance du travail à accomplir dans ce sens.

---

<sup>20</sup> « L'inégalité tend à éroder les valeurs sociales, notamment la confiance et le sens de la responsabilité civique, conditions essentielles à l'instauration d'institutions publiques saines et durables. Elle peut entraver la participation à la sphère de la vie communautaire [...]. La délinquance nuit à la vie collective, et l'on observe souvent une corrélation, dans différents pays, entre les écarts de revenus et les taux de criminalité et de violence qui y sont enregistrés. » : PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, De Boeck et Larcier (1999), p. 17.

<sup>21</sup> L'hypothèse d'effets néfastes sur la croissance économique trouverait confirmation dans de nombreux travaux scientifiques. Citons à cet égard les travaux d'une équipe internationale d'économistes dans le cadre du « Network on the Effects of Inequality on Economic Performance » de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, et, au Québec, ceux menés conjointement par l'Institut de recherche en politiques publiques et par le Centre d'étude sur les niveaux de vie dans le cadre d'un projet intitulé « Liens entre croissance économique et inégalité ».

<sup>22</sup> PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, *op. cit.* p. 14.

<sup>23</sup> Un rapport de l'ONU proposait, en 1996, comme stratégie internationale pour la quatrième Décennie pour le développement, « un style de développement ayant une base large dans lequel "le progrès économique est réparti aussi largement que possible" entre tous les secteurs de la société » : COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME (ONU), *La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté présenté par le Rapporteur spécial, M. Leandro Despouy*, Doc. N.U., E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 juin 1996, p. 3.

<sup>24</sup> En 2001, le Canada passait ainsi de la troisième à la onzième place parmi les pays à développement humain élevé : PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, De Boeck et Larcier (2001), pp. 141 et 152.

La Commission considère toutefois qu'il manque à cette liste une finalité qui apparaît pourtant en filigrane de l'ensemble du projet de loi, ainsi qu'il a été noté lors de l'analyse du préambule : celle, inspirée des grands textes internationaux, voulant que la raison d'être de la lutte contre la pauvreté soit de permettre l'exercice des droits, sans distinction fondée sur la condition sociale. La Commission estime que cette finalité devrait être énoncée de façon explicite parmi les buts poursuivis par la Stratégie nationale. En conséquence :

La Commission recommande l'ajout, d'un 4<sup>e</sup> paragraphe à l'article 5, énonçant que la Stratégie nationale de lutte à la pauvreté vise à permettre à tous les citoyens d'exercer, en pleine égalité, l'ensemble des droits qui sont reconnus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Pour ce qui est des orientations retenues, énoncées aux articles 6 à 11, de nouveau la Commission retient leur caractère systémique. Ses commentaires ne porteront que sur quelques-uns des aspects couverts ou non couverts.

D'abord, en ce qui a trait aux dimensions retenues dans la conception du filet de sécurité sociale et économique, à l'article 8, la Commission se réjouit d'y retrouver le *logement* avec le revenu, l'emploi et les services de santé, les services sociaux et d'éducation. Les interventions de la Commission et ses travaux l'ont convaincue du caractère central du logement dans la dynamique de la pauvreté, une situation renforcée par la discrimination dont sont l'objet les personnes de condition sociale défavorisée dans ce secteur<sup>25</sup>. La Commission

---

<sup>25</sup> L'expérience de la Commission et les leçons qu'elle en tire à ce propos sont présentées dans un document d'étude publié en 1997 : M. GARON, *op. cit.*

compte présenter ses réflexions à ce propos à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, à l'occasion des consultations que celle-ci doit tenir cet automne sur la problématique du logement social.

Un aspect du filet de sécurité sociale et économique gagnerait, selon la Commission, à être explicitement mentionné au paragraphe 3° de l'article 8: les services de justice. En effet, dans une société fondée sur la règle de droit, l'accès effectif à un tribunal, à l'information juridique ainsi qu'à une représentation adéquate constitue une garantie essentielle. Or, en dépit de changements récents au régime d'aide juridique, censés accroître l'admissibilité financière des citoyens à ce régime<sup>26</sup>, l'exercice, en pleine égalité, des droits judiciaires garantis par la Charte, notamment le droit à une audition de sa cause par un tribunal (article 23) et le droit à l'avocat (articles 29 et 34), demeure difficile pour un grand nombre de personnes. Dans la mesure où la Charte interdit une inégalité de traitement fondée sur la condition sociale en matière judiciaire, toute personne économiquement défavorisée doit avoir un accès effectif au système judiciaire, ainsi qu'aux garanties qui s'y rattachent, pour la détermination de ses droits et obligations. En conséquence :

La Commission recommande que les services de justice figurent parmi ceux dont l'accessibilité doit être visée selon le paragraphe 3° de l'article 8 du projet de loi.

Quant à l'orientation visant à favoriser l'accès à l'emploi, la Commission souhaite réitérer une recommandation qui, selon elle, présente un caractère

d'urgence parce que le cadre dans lequel elle devrait s'inscrire est actuellement en voie d'élaboration. Le Projet de loi n° 112, à l'article 9 (3°), engage le gouvernement à se concerter avec ses partenaires afin de « favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui ont des difficultés particulières d'intégration en emploi, notamment celles qui présentent un handicap physique ou mental ». Or, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics<sup>27</sup>, adoptée par l'Assemblée nationale en 2000 et actuellement en début d'application dans un grand nombre d'organismes publics, constitue à cet égard un instrument d'inclusion important. Comme les personnes handicapées ne font pas partie des groupes bénéficiant de cette loi, l'exercice devra être refait spécifiquement pour elles plus tard si leur reconnaissance comme groupe cible n'est pas assurée dès maintenant. La Commission réitère donc le cri d'alarme qu'elle lançait au moment de l'adoption de cette loi<sup>28</sup>, pour que cette injustice envers une population déjà particulièrement défavorisée ne se perpétue pas. En conséquence :

La Commission recommande, comme mesure immédiate d'application de l'article 9 (3°) du projet de loi, que la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics reconnaisse les personnes handicapées comme groupe cible des programmes d'accès à l'égalité prévus par cette loi.

L'article 10 du projet de loi énonce les actions destinées à favoriser l'engagement de l'ensemble de la société. La Commission se réjouit de retrouver la *participation citoyenne* au premier rang des engagements

---

<sup>26</sup> Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique, L.Q. 1996, c. 23.

<sup>27</sup> L.R.Q., c. A-2.01.

<sup>28</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 143 (Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics)*, août 2000 (recommandation 2).



favorisés, une orientation considérée par la Commission des droits de l'homme de l'ONU comme un des « *moteurs essentiels du développement* »<sup>29</sup>. La *responsabilité des entreprises*, aussi appelée à être reconnue dans le même article, ne saurait non plus être négligeable : leur rôle face à l'élimination de la pauvreté devrait être à la mesure de leur capacité de produire de la richesse à l'aide des ressources humaines et matérielles de la collectivité. Il importerait, de plus, que les attentes exprimées à l'endroit des entreprises de l'économie sociale puissent aussi se refléter dans les attentes exprimées à l'endroit de l'ensemble des autres entreprises, cela si l'on ne veut se résoudre à consacrer une fracture sociale entre l'économie des pauvres et l'économie tout court.

La Commission souhaite finalement signaler l'importance de retrouver, dans le cadre de l'orientation visant à *assurer la constance et la cohérence des actions*, à l'article 11, divers engagements du gouvernement, dont celui de « *faire en sorte que les politiques et mesures pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociales soient complémentaires et cohérentes* ». Une telle orientation pourra éviter les effets négatifs, sur les groupes ciblés, de mesures qui, par exemple parce qu'elles sont discontinues ou incohérentes, contribuent à accentuer la précarité et l'insécurité de leur situation : un effet d'autant plus pernicieux que les individus seront fortement incités à participer aux mesures d'inclusion proposées.

## 2.4 Le plan d'action gouvernemental (arts. 12 à 19)

L'article 12 du projet de loi prévoit qu'afin d'assurer la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le

---

<sup>29</sup> COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME (ONU), *op. cit.*, ¶ 79.

gouvernement devra adopter et rendre public un plan d'action précisant les activités qu'il prévoit réaliser pour atteindre les buts poursuivis. Le plan d'action gouvernemental joue donc un rôle clé dans la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté. Il faut souhaiter que l'article 12 sera mis en vigueur dans les plus brefs délais<sup>30</sup> de manière à ne pas retarder l'adoption de ce plan d'action.

### Trois activités à noter

Parmi les activités qui devront faire partie du plan d'action gouvernemental selon le projet de loi, trois méritent qu'on s'y arrête plus particulièrement. Sous réserve des observations qui seront formulées plus loin à l'égard de l'article 15 du projet de loi, elles sont susceptibles de répondre à certaines préoccupations formulées par la Commission dans le passé.

- Tout d'abord, l'article 14 (1°) du projet de loi prévoit que le plan d'action devra proposer des modifications au Programme d'assistance-emploi<sup>31</sup> afin d'abolir les réductions de prestations liées au *partage du logement*. En 1997, à l'instar de plusieurs autres intervenants, la Commission a recommandé l'abolition de ces réductions de prestations<sup>32</sup>. Le partage des coûts du logement constitue une forme d'entraide importante pour les prestataires de la sécurité du revenu. Réduire la prestation d'un prestataire pour le motif que celui-ci partage son logement avec une autre personne ne va guère dans le sens du respect de son autonomie et de sa prise en main. L'abolition

---

<sup>30</sup> Selon l'article 64, les dispositions du projet de loi entreront en vigueur à la date ou aux dates déterminées par le gouvernement. À compter de la mise en vigueur de l'article 12, le gouvernement aura deux mois pour adopter et rendre public son plan d'action (art. 12).

<sup>31</sup> *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.R.Q., c. S-32.001, arts. 13-58.

<sup>32</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la sécurité du revenu*, janvier 1997, p. 23.

complète<sup>33</sup> de cette réduction envisagée dans le Projet de loi n° 112 apparaît donc pleinement cohérente avec l'une des prémisses du projet de loi, celle qui veut que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale soient « *les premières à agir, selon leurs capacités, pour transformer leur situation et celle des leurs* » (préambule, 5<sup>e</sup> considérant).

Cependant, comme l'ensemble des activités prévues au plan d'action gouvernemental, les conditions, modalités et échéanciers de réalisation de l'abolition de la réduction de prestations pour cause de partage du logement devront, selon le Projet de loi n° 112, être déterminées en tenant compte d'autres facteurs concurrents. Nous reviendrons bientôt sur cette réserve importante, prévue à l'article 15 du projet de loi.

- En deuxième lieu, selon l'article 14 (2°) du projet de loi, le plan d'action devra prévoir des modifications au Programme d'assistance-emploi afin d'assurer le versement d'une prestation minimale lors de l'application de réductions de prestations liées à la *compensation gouvernementale*. En 1996, lors de l'introduction du mécanisme de la compensation gouvernementale<sup>34</sup>, la Commission a recommandé que ce mécanisme ne soit pas appliqué lorsqu'il a pour effet de priver de ses moyens de subsistance une personne ou sa famille<sup>35</sup>. Les prestations sociales représentent une part importante, sinon la seule source de revenus d'un grand nombre de ménages en situation de pauvreté. L'application de la compensation gouvernementale ne doit pas mettre en péril la sécurité et l'intégrité des personnes, en portant atteinte à leurs moyens de subsistance. En envisageant le versement d'une prestation minimale, le Projet de loi n° 112 va donc – sous réserve des commentaires qui seront faits bientôt à l'égard de l'article 15 du projet de loi – dans le sens des préoccupations de la Commission.

---

<sup>33</sup> La réduction de prestations en cas de partage du logement a été abolie en 1999 pour les familles monoparentales. V. le *Règlement sur le soutien du revenu*, R.R.Q., c. S-32.001, r. 1, art. 122.

<sup>34</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, L.Q. 1996, c. 12. La compensation est un mécanisme par lequel le gouvernement se fait rembourser une dette qu'un citoyen refuse de payer à un ministère, en retenant à la source un paiement dû à ce citoyen par un autre ministère.

<sup>35</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 36 (Loi modifiant la Loi sur l'administration financière)*, 18 juin 1996.

- En dernier lieu, selon l'article 13 du projet de loi, le plan d'action gouvernemental doit comprendre des cibles à atteindre afin d'améliorer le revenu des prestataires du Programme d'assistance-emploi et des personnes qui occupent un emploi à temps plein ou de manière soutenue « *et qui sont en situation de pauvreté, selon les indicateurs qu'il [le gouvernement] retient* ». L'insuffisance des prestations versées dans le cadre des programmes de soutien du revenu, notamment aux personnes qui sont en recherche d'emploi, a fait l'objet de commentaires antérieurs de la Commission<sup>36</sup>. Ces commentaires se fondent notamment sur les dispositions de l'article 45 de la Charte, qui reconnaissent à toute personne dans le besoin le 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. Dans le contexte de cet article, la fixation de cibles pour l'amélioration du revenu des personnes, envisagée dans le Projet de loi n° 112, ne peut que représenter un pas en avant. Cependant, notons que le gouvernement se réserve la faculté de retenir les indicateurs permettant d'identifier les personnes qui sont en situation de pauvreté. Cette réserve montre toute l'importance des indicateurs servant à mesurer la pauvreté, aspect pour lequel les travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale – sur lesquels nous reviendrons plus loin – joueront un rôle capital.

Comme les autres activités prévues au plan d'action gouvernemental, la fixation de cibles pour l'amélioration du revenu des personnes est par ailleurs assujettie à une réserve importante, qui exige certains commentaires de la part de la Commission : celle de l'article 15 du projet de loi.

### Une réserve importante : l'article 15

L'article 15 du projet de loi se lit ainsi :

---

<sup>36</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 186 (Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale)*, mai 1998, pp. 5-7; C.D.P.D.J., *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la sécurité du revenu (op. cit.)*, pp. 8-9. V. aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi (n° 37) sur la sécurité du revenu*, 10 juin 1988, pp. 27-40.

« 15. Les conditions, les modalités et les échéanciers de réalisation des activités prévues au plan d'action, de même que ceux reliés à l'atteinte des cibles d'amélioration du revenu, sont déterminés par le gouvernement ou, le cas échéant, prévus par la loi, en tenant compte des autres priorités nationales, de l'enrichissement collectif et des situations particulières dans lesquelles se trouvent les personnes et les familles concernées. »

Les autorités publiques doivent effectivement disposer d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir compte, dans la lutte contre la pauvreté, de divers facteurs. Cependant, l'article 15 ménage une latitude appréciable au gouvernement ou, le cas échéant, au législateur. Dans les faits, cette disposition peut devenir une échappatoire si sa portée n'est pas convenablement circonscrite.

Dans une importante « observation générale » consacrée à la nature des obligations prévues au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU fournit de précieuses indications sur la marge de manœuvre devant être reconnue aux États qui sont partie à cet instrument ou qui, comme le Québec, sont liés par celui-ci. Le Pacte prévoit l'obligation d'agir en vue d'assurer « *progressivement* » le plein exercice des droits qui y sont garantis et ce, « *au maximum [des] ressources disponibles* » à chaque État<sup>37</sup>. Cette formulation quelque peu analogue dans son esprit à l'article 15 du projet de loi est parfois interprétée comme signifiant que les droits énoncés dans le Pacte sont de simples énoncés d'intention<sup>38</sup>. Le Comité a tenu à remettre les pendules à

---

<sup>37</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (précité), art. 2 (1).

<sup>38</sup> E. VIERDAG, « The Legal Nature of the Rights Granted by the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Netherlands Yearbook of International Law* (1978), p. 69.

l'heure. Au paragraphe 9 de son observation générale, en effet, la portée exacte de l'engagement des États est ainsi précisée :

« On emploie souvent la notion de réalisation progressive pour définir l'intention sous-jacente à ce membre de phrase. C'est une façon de reconnaître le fait que le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps. [...] Néanmoins, le fait que le Pacte [prévoit] une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. D'une part, cette clause permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels; d'autre part, elle doit être interprétée à la lumière de l'objectif global, et à vrai dire de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux États parties des obligations claires en ce qui concerne le plein exercice des droits en question. Ainsi, cette clause impose l'obligation d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif. »<sup>39</sup>

En somme, les autorités publiques ne peuvent se retrancher derrière le concept de « réalisation progressive » pour justifier une attitude immobiliste face à la réalisation des droits garantis par le Pacte. Étant lié par le Pacte, le Québec a l'obligation d'adopter des mesures immédiates, ayant un caractère concret et visant autant que possible à la réalisation des droits reconnus dans cet instrument. La même interprétation s'impose à l'endroit de l'article 15 du Projet de loi n° 112, lequel ne saurait justifier un éventuel attentisme – dont la Commission ne saurait ici présumer – dans la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental.

La Commission estime que l'article 15 pourrait être bonifié à deux égards. Premièrement, la prise en compte de l'enrichissement collectif, déjà prévue à l'article 15, doit nécessairement avoir sa contrepartie dans l'obligation de tenir

---

<sup>39</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale (n° 3) relative à l'article 2 du Pacte*, Doc. N.U., E/C.12/1990/8, ¶ 9 (1990).

compte de l'ensemble des ressources qui peuvent être mobilisées par les autorités publiques dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette obligation est d'ailleurs implicite dans les dispositions du Pacte<sup>40</sup>. Deuxièmement, même lorsqu'une pénurie de ressources ou une récession économique, par exemple, influe sur la réalisation d'activités prévues au plan d'action gouvernemental, l'obligation demeure selon le Pacte de chercher à protéger les groupes les plus vulnérables de la société<sup>41</sup>. Dans le cadre du Pacte, les politiques et la législation ne doivent en aucun cas être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales<sup>42</sup>. Des instruments d'analyse et d'évaluation des politiques et programmes peuvent être élaborés à cette fin. Il ne devrait pas en être autrement dans le cadre d'un projet de loi visant à lutter contre l'exclusion sociale. En conséquence :

La Commission recommande que l'article 15 du projet de loi prévoie l'obligation de tenir compte, outre les facteurs déjà énoncés, de l'ensemble des ressources pouvant être mobilisées par les autorités publiques dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que de la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation des groupes les plus vulnérables de la société.

---

<sup>40</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale (n° 3)*, précitée, ¶ 10 : « Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. »

<sup>41</sup> *Id.*, ¶¶ 11 et 12 : « Le Comité souligne que, même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres. [...] De même, le Comité souligne que, même en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés ».

<sup>42</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale (n° 4) relative à l'article 11 (1) du Pacte*, Doc. N.U., E/C.12/1992/23, ¶ 11 (1991).

## 2.5 L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (arts. 33 à 43)

L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale est l'un des deux organismes institués par le Projet de loi n° 112<sup>43</sup>. Il a pour fonctions – stratégiques dans le contexte du projet de loi – de recueillir, d'intégrer, de compiler, d'analyser et de diffuser des renseignements, notamment de nature statistique, sur la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>44</sup>. L'Observatoire doit plus particulièrement élaborer et proposer au ministre une série d'*indicateurs* devant servir à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale, les inégalités sociales et économiques, dont les écarts de revenus, ainsi que les autres déterminants de la pauvreté<sup>45</sup>.

Les indicateurs fournis par l'Observatoire joueront un rôle important. Non seulement donneront-ils corps à la définition de la pauvreté énoncée à l'article 2 du projet de loi, ils permettront aussi de préciser le sens d'autres dispositions. Ainsi, les indicateurs fournis par l'Observatoire permettront d'identifier les personnes qui sont « *en situation de pauvreté* » au sens de l'article 13, et qui sont donc susceptibles d'être incluses dans les cibles d'amélioration du revenu prévues à cet article. Les indicateurs de l'Observatoire serviront aussi de base au suivi des progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>46</sup>. Enfin, c'est sur la base des indicateurs

---

<sup>43</sup> L'autre est le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (arts. 20 à 32 du projet de loi). Ce dernier a principalement pour fonction de conseiller le ministre dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<sup>44</sup> Projet de loi n° 112, art. 40 (1).

<sup>45</sup> Projet de loi n° 112, art. 41 (1).

<sup>46</sup> Projet de loi n° 112, art. 41 (3).



fournis par l'Observatoire que le ministre pourra proposer au gouvernement des modifications au plan d'action gouvernemental<sup>47</sup>.

En raison de leur rôle stratégique, les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale sont à juste titre, dans notre société, l'objet de débats publics. Rien dans le projet de loi n'indique pourtant que les indicateurs proposés par l'Observatoire pourront faire l'objet d'un débat public, la seule obligation étant celle pour le ministre de publier périodiquement les indicateurs qu'il a retenus<sup>48</sup>. Il serait plus conforme à l'esprit du Projet de loi n° 112, qui entend «favoriser l'engagement de l'ensemble de la société» et, notamment, «favoriser la participation citoyenne, particulièrement celle des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et des organismes qui les représentent »<sup>49</sup>, que l'ensemble des indicateurs qui ont été proposés au ministre par l'Observatoire puissent être diffusés et ainsi alimenter les débats publics autour de la question de la lutte contre la pauvreté. En conséquence :

La Commission recommande que l'Observatoire soit tenu de rendre publics les indicateurs qu'il propose au ministre après les avoir transmis à celui-ci.

La Commission souligne au passage que les dispositions du projet de loi autorisent le Conseil consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à rendre publics ses conseils, avis et recommandations au ministre<sup>50</sup>, mais ne l'y

---

<sup>47</sup> Projet de loi n° 112, art. 19 (3).

<sup>48</sup> Projet de loi n° 112, art. 41 (2).

<sup>49</sup> Projet de loi n° 112, art. 10 (1°).

<sup>50</sup> Projet de loi n° 112, art. 31.

obligent pas. Il serait plus conforme à l'objectif de la « *participation citoyenne* » que le Conseil soit tenu à la même obligation que l'Observatoire, et doive donc lui aussi rendre les résultats de ses travaux accessibles au public.

### **3 LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX GARANTIS PAR LA CHARTE**

La Commission estime que son analyse du Projet de loi n° 112 ne serait pas complète sans une mise en relation de ce projet de loi avec les droits économiques et sociaux garantis par la Charte. À cet égard, la Commission a déjà recommandé, plus haut, qu'une mention de ces droits soit ajoutée au préambule du projet de loi. Il faut maintenant aller plus loin et s'assurer que le Projet de loi n° 112, qui se fonde explicitement sur les principes de la Charte, confère une portée juridique accrue aux droits économiques et sociaux garantis par les articles 39 à 48 de celle-ci, correspondant à la nature fondamentale de ce document.

Quelques remarques préliminaires, visant à faire le point sur ces dispositions méconnues de la Charte, s'imposent d'abord.

#### **3.1 Les parents pauvres de la Charte?**

La reconnaissance des droits économiques et sociaux inscrit résolument la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne. De plus, elle lui confère une place unique dans l'univers législatif nord-américain. Au moment de déposer le projet de loi destiné à

devenir la Charte, au milieu des années 70, le ministre de la Justice rappelait, à juste titre, que les droits économiques et sociaux sont plus que l'expression d'une simple bonne volonté. Ils résument « *des principes, des valeurs auxquelles nous sommes attachés au Québec* ». En ce sens, ces droits sont bel et bien « *des acquisitions de notre patrimoine démocratique* »<sup>51</sup>.

En dépit du fait qu'ils ne possèdent pas la préséance explicite sur les lois dont jouissent en principe les autres droits et libertés reconnus par la Charte<sup>52</sup>, l'inclusion des droits économiques et sociaux dans un texte aussi fondamental n'est pas un geste purement symbolique. La Charte force à envisager la protection de ces droits, non plus comme une simple branche du droit administratif, mais dans une perspective qualitativement différente, propre à un texte qualifié de quasi constitutionnel.

Cependant, bien que la consécration des droits économiques et sociaux soit l'un des éléments qui font de la Charte québécoise un texte législatif unique et d'une ampleur sans précédent au Canada, cette spécificité n'a guère trouvé d'écho dans la jurisprudence à ce jour.

Jusqu'à maintenant, les résultats les plus probants ont été obtenus en combinant, à un droit économique ou social, le droit à l'égalité garanti par l'article 10 de la Charte. Ainsi, dans sa toute première décision, le Tribunal des droits de la personne a décrit l'interaction complexe existant entre le droit à l'égalité et le droit à l'instruction publique gratuite, reconnu par l'article 40 :

---

<sup>51</sup> Assemblée nationale, *Journal des débats*, 12 novembre 1974, p. 2744 (M. Jérôme Choquette).

<sup>52</sup> Cette préséance sur la législation est réservée aux articles 1 à 38 de la Charte (art. 52).

« [S]i la [C]harte permet que l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite soit affecté de différentes restrictions législatives, voire qu'il souffre certaines restrictions [...], elle interdit cependant les limitations qui, dans l'aménagement de ce droit, produisent un effet discriminatoire au regard de l'un des motifs énumérés à l'article 10. »<sup>53</sup>

Cette symbiose entre le droit à l'égalité et les autres droits découle directement de la formulation de l'article 10 de la Charte<sup>54</sup>, qui crée une modalité de particularisation des autres droits et libertés. Il suffit qu'une distinction incompatible avec la règle d'égalité soit établie dans les *modalités* d'un droit ou liberté de la personne pour qu'on puisse parler de discrimination<sup>55</sup>. Soulignons de plus que la non-préséance des droits économiques et sociaux par rapport à la législation n'exclut pas un examen critique des lois sous l'angle du droit à l'égalité. Par exemple :

« [S]i l'article 40 ne peut, lorsque pris isolément, bénéficier de l'effet de la règle de prépondérance énoncée à l'article 52, il peut en quelque sorte le faire de façon indirecte lorsque le recours dans lequel il est invoqué à titre principal met également en cause le droit à l'égalité, lequel profite de la protection de la clause de préséance. »<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> *Commission des droits de la personne c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, 3037 (T.D.P.), conf. à [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.).

<sup>54</sup> « *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 a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.* »

<sup>55</sup> *C.S. de St-Jean-sur-Richelieu*, précitée, 3037. Voir : P. CARRIGNAN, « 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 *R.J.T.* 491, p. 526.

<sup>56</sup> *C.S. de St-Jean-sur-Richelieu*, précitée, 3037.

En se fondant sur le droit à l'égalité, l'on peut ainsi contester la validité de dispositions législatives ou réglementaires et ce, même en matière économique ou sociale. Ce jeu combiné du droit à l'égalité reconnu à l'article 10 et des droits économiques et sociaux garantis aux articles 39 à 48 est d'ailleurs susceptible de produire des effets juridiques très concrets. Ainsi, le Tribunal des droits de la personne a estimé que la non-application des normes du travail à certains prestataires de l'aide sociale pouvait constituer une forme de discrimination fondée sur la condition sociale<sup>57</sup>. Le Tribunal était d'avis que le programme de « développement de l'employabilité » auquel participait le requérant était, dans les circonstances, une activité de travail, et que le requérant avait donc droit dans le cadre de ce programme, en toute égalité, à des conditions de travail justes et raisonnables, conformément à l'article 46 de la Charte. L'article de loi excluant l'application des dispositions législatives relatives au salaire minimum fut déclaré invalide et inopérant à son endroit. En appel, ce jugement fut cependant infirmé pour le motif que la preuve d'une atteinte à la dignité humaine du requérant n'avait pas été faite<sup>58</sup>.

Notons que seules des circonstances exceptionnelles ont mené à la reconnaissance d'obligations positives à la charge de l'État *uniquement* sur la base de l'un des droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48. Ainsi, la Cour d'appel du Québec s'est déjà fondée sur l'article 45 de la Charte

---

<sup>57</sup> *Lambert c. Québec (Ministère du Tourisme)*, [1997] R.J.Q. 726 (T.D.P.), ci-après « *Lambert (T.D.P.)* ».

<sup>58</sup> *Québec (Procureur général) c. Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 (C.A.). L'exigence d'une atteinte à la dignité humaine avait d'abord été formulée par la Cour suprême du Canada, dans le contexte de la *Charte canadienne des droits et libertés*: *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497.

pour refuser d'opposer à un gréviste nécessairement une disposition législative rendant inadmissible à l'aide sociale une personne sans emploi en raison d'un conflit collectif de travail<sup>59</sup>. La Cour fut toutefois influencée par les circonstances particulières de l'affaire : en effet, le travailleur, qui était en période d'essai, n'avait pu prendre part au vote de grève et n'avait pas droit aux prestations du syndicat.

En général, cependant, les tribunaux hésitent à voir dans les droits économiques et sociaux davantage que des énoncés de principes sans effets directs sur la législation<sup>60</sup>, renforçant ainsi l'impression que ces droits sont les « parents pauvres » de la Charte. Dans *Gosselin c. Procureur général du Québec*<sup>61</sup>, la Cour supérieure s'exprime ainsi sur ce point :

« [L]'article 45 [de la Charte] ne confère aucun droit de réclamer une somme d'argent comme tel. L'article 45 doit se lire comme l'énoncé d'une politique dont la mise en vigueur se vérifie dans la législation pertinente. L'article 45 n'autorise pas les tribunaux à réviser la suffisance ou l'adéquation des mesures sociales que le législateur, dans la discrétion politique, a choisi d'adopter. »<sup>62</sup>

Cette vision n'a pas été réellement contestée par la Cour d'appel. Toujours dans l'affaire *Gosselin*, M. le juge Baudouin s'exprime ainsi :

---

<sup>59</sup> *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

<sup>60</sup> V. ainsi : *Lévesque c. Procureur général du Québec*, [1988] R.J.Q. 223 (C.A.); *Lecours c. Québec (Ministère de la Main-d'œuvre et de la sécurité du revenu)*, J.E. 90-638 (C.S.); *C.D.P.Q. c. C.S. de St-Jean-sur-Richelieu* (C.A.), précité, 1242. V. également : M. RAYMOND, « La Charte devant le Tribunal administratif du Québec », *Les 25 ans de la Charte québécoise*, Barreau du Québec (Service de la formation permanente), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, pp. 1-19.

<sup>61</sup> [1992] R.J.Q. 1647 (C.S.) [ci-après « *Gosselin*, C.S. »], conf. à [1999] R.J.Q. 1033 (C.A.) [ci-après « *Gosselin*, C.A. »], actuellement en appel devant la Cour suprême du Canada.

<sup>62</sup> *Gosselin* (C.S.), 1667.

« Je suis donc d'avis que l'article 45, comme tous les autres textes de ce même chapitre, ne fait que garantir au citoyen québécois un droit d'accès sans discrimination aux mesures d'assistance financière et aux mesures sociales déjà prévues par la loi et qui visent à lui assurer un standard de vie décent. C'est un droit-créance d'accès, mais non un droit-créance touchant la suffisance de la mesure. »<sup>63</sup>

Cependant, dans une opinion dissidente solidement argumentée et documentée, M. le juge Robert s'inscrit en faux contre cette vision de l'article 45. Le juge Robert rappelle que les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne comportent des obligations juridiques précises en ce qui concerne les droits économiques et sociaux. Il souligne aussi l'interdépendance étroite qui unit l'article 45 de la Charte à d'autres droits fondamentaux de la personne, tels le droit à la dignité inhérent à toute personne<sup>64</sup> et celui d'exercer, en pleine égalité, les autres droits et libertés de la personne<sup>65</sup>. Le juge conclut que la portée de l'article 45 ne doit pas être restreinte à un énoncé de politique, ni revêtir un caractère purement discrétionnaire. Dans un pays favorisé comme le nôtre, le droit à des mesures sociales et économiques susceptibles d'assurer un niveau de vie décent comprendrait à tout le moins le droit d'obtenir ce que la société considère, de façon objective, comme les nécessités essentielles de la vie<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> *Gosselin* (C.A.), 1048 (M. le juge Baudouin). En *obiter*, M<sup>me</sup> la juge Mailhot dit partager les vues de son collègue sur ce point.

<sup>64</sup> Charte, art. 4.

<sup>65</sup> Charte, art. 10, *supra*.

<sup>66</sup> *Gosselin* (C.A.), 1101-1102 (M. le juge Robert, dissident). V. dans le même sens l'observation suivante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU : « chaque État a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun [des droits prévus au Pacte]. Ainsi, un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État (... suite)

La Commission fait sienne cette analyse; elle considère qu'un niveau de vie décent doit signifier un niveau de vie qui ne met pas en péril l'exercice d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à l'égalité dans l'exercice des autres droits et libertés, tels que le droit à l'intégrité de la personne.

Le jugement que rendra éventuellement la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gosselin* précisera peut-être la nature des obligations juridiques de l'État selon l'article 45. Mais les réticences des tribunaux à reconnaître des effets juridiques aux droits économiques et sociaux reposent, notons-le, sur une distinction dont on remet aujourd'hui en question le bien-fondé. Cette distinction veut qu'une différence de nature existe entre les droits économiques et sociaux, qui exigent une intervention active et l'engagement de ressources importantes de l'État pour leur mise en œuvre, et les droits civils et politiques, qui n'exigeraient généralement que des aménagements aux institutions juridiques et politiques et seraient ainsi susceptibles de mise en œuvre immédiate par les États, quel que soit leur niveau de développement<sup>67</sup>. Si cette distinction a longtemps tenu le haut du pavé sur le plan politique, notamment pendant la période de la Guerre froide<sup>68</sup>, on admet maintenant qu'aucune cloison ne sépare de façon étanche les deux catégories de droits. La mise en œuvre des droits civils et politiques peut ainsi requérir l'engagement de ressources de la

---

qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte » : *Observation générale (n° 3)*, précitée, ¶10.

<sup>67</sup> *Gosselin* (C.S.), 1669. Pour une défense de cette distinction, voir : M. BOSSUYT, « La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels », *Revue des droits de l'homme*, vol. 8 (1975), p. 783.

<sup>68</sup> C'est en se fondant sur cette distinction qu'une communauté internationale politiquement divisée renonça, au début des années 50, à élaborer un seul pacte relatif aux droits de la personne. Deux pactes existent aujourd'hui, visant chacun une « catégorie » de droits. Voir : V. PECHOTA, « The Development of the Covenant on Civil and Political Rights », *The International Bill of Rights* (L. Henkin, dir.), Columbia University Press (1981), 33 (pp. 41-43).



part de l'État<sup>69</sup>; l'adoption de dispositions constitutionnelles ou législatives peut en effet ne pas se révéler suffisante en elle-même. De même, si la mise en œuvre des droits économiques et sociaux exige souvent l'engagement de ressources financières, elle peut aussi impliquer pour l'État une obligation « négative » de respecter ou de protéger (à l'encontre de tiers) les droits concernés<sup>70</sup>. Ces nuances montrent bien l'artificialité des distinctions tendant à opposer les deux catégories de droits l'une à l'autre. En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, en proclamant solennellement l'indivisibilité et l'interdépendance de l'ensemble des droits de la personne<sup>71</sup>, a consacré une perspective nettement plus inclusive qui, sans nier les différences pouvant objectivement exister entre ces deux catégories de droits, fait néanmoins ressortir leurs nombreux points de convergence.

### 3.2 Des droits à renforcer

Un large consensus s'est dégagé des consultations organisées par la Commission dans le cadre du Bilan des droits et libertés au Québec qu'elle prépare actuellement<sup>72</sup>, en faveur du renforcement des droits économiques et

---

<sup>69</sup> V. par exemple Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Airey* du 9 octobre 1979, série A, vol. 32, p. 15, ¶26 (l'exercice effectif du droit d'accès à un tribunal suppose, en l'espèce, la fourniture gratuite d'un avocat par l'État).

<sup>70</sup> Pour des illustrations concrètes : à l'égard du droit à l'éducation, voir l'*Observation générale (n° 13)* du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Doc. N.U., E/C.12/1999/10, ¶59 (1999) et, à l'égard du droit à une nourriture suffisante, l'*Observation générale (n° 12)* du même organe, Doc. N.U., E/C.12/1999/5, ¶¶ 14-20 (1999).

<sup>71</sup> CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *Déclaration et Programme d'action*, Doc. N.U., A/CONF.157/23, ¶5 (1993).

<sup>72</sup> Entre mai et octobre 2000, la Commission a organisé quinze rencontres de consultation regroupant près d'une centaine de personnes et intervenants. Des organismes populaires et communautaires aussi bien nationaux que régionaux, de même que les principales centrales syndicales et associations patronales, la Ligue des droits et libertés et le Barreau du Québec, notamment, ont été consultés. La Commission a aussi consulté (... suite)

sociaux garantis par la Charte. La Commission partage cette analyse. Composante essentielle du *corpus* des droits de la personne, les droits économiques et sociaux ne doivent plus être considérés comme les « parents pauvres » d'une charte québécoise dont ils sont indiscutablement l'un des éléments les plus distinctifs. Le dépôt d'un projet de loi visant à lutter contre la pauvreté fournit à cet égard une occasion unique de réaffirmer le caractère spécifique de la Charte en renforçant le dispositif juridique de lutte contre la pauvreté.

La Commission désire donc profiter ici du contexte exceptionnel que fournit l'étude du Projet de loi n° 112 pour énoncer les conditions auxquelles les droits économiques et sociaux garantis par la Charte pourraient revêtir une portée juridique qui soit davantage digne du caractère quasi constitutionnel de celle-ci, tout en tenant compte des contraintes qui influent nécessairement sur la mise en œuvre de ces droits. Elle formulera ensuite une recommandation permettant d'enrichir et de compléter le Projet de loi n° 112 à cet égard.

- Tout d'abord, la Commission relève que plusieurs dispositions de la Charte garantissant les droits économiques et sociaux comprennent des mentions relatives à la loi (« *dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi*<sup>73</sup> », « *dans le cadre des programmes prévus par la loi*<sup>74</sup> », « *dans la mesure prévue par la loi*<sup>75</sup> », « *prévues par la loi*<sup>76</sup> », « *conformément à la loi*<sup>77</sup> »). À leur

---

des universitaires provenant de disciplines offrant un regard privilégié sur le domaine des droits de la personne : le droit, la science politique, la sociologie et les relations industrielles, notamment. La Commission précise cependant que la recommandation qu'elle formule ici en regard du renforcement des droits économiques et sociaux n'engage qu'elle-même.

<sup>73</sup> Charte, art. 40 (droit à l'instruction publique gratuite).

<sup>74</sup> Charte, art. 41 (droit à l'enseignement religieux ou moral).

<sup>75</sup> Charte, art. 44 (droit à l'information).

façon, ces mentions reflètent le fait que les droits économiques et sociaux ne sont pas absolus et qu'il revient d'abord aux autorités publiques de faire, en cette matière, des choix précis à des moments précis, notamment en matière d'allocation ou d'affectation de ressources. Néanmoins, dans leur formulation actuelle, la plupart de ces mentions reviennent à donner carte blanche au législateur<sup>78</sup>. Un équilibre plus satisfaisant doit être trouvé entre l'énoncé solennel des droits économiques et sociaux et la latitude qui doit nécessairement être reconnue au législateur en cette matière. Dans ce domaine, rappelait l'ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, la question n'est « *pas de savoir si les tribunaux peuvent prendre des décisions entraînant des répercussions de nature financière, mais bien jusqu'à quel point il est de circonstance de le faire* »<sup>79</sup>.

- À cet égard, l'idée d'un noyau essentiel de droits, opposable à certains choix législatifs ou réglementaires, mériterait d'être explorée.

L'idée d'un noyau essentiel de droits opposable à la puissance publique, y compris au législateur le cas échéant, n'est pas inusitée. Dans nombre de pays démocratiques, les droits sociaux garantis par la Constitution sont des droits subjectifs pouvant, en principe, faire l'objet d'un recours judiciaire en cas d'atteinte à ces droits de la part des autorités publiques. Ainsi la Constitution italienne, qui contient un catalogue détaillé de droits économiques et sociaux, ne fait pas de distinction de *principe*, quant à la juridiction de la Cour constitutionnelle, entre cette catégorie de droits et les droits civils et politiques. Les principaux droits sociaux (droit à la santé, à la sécurité sociale, au logement) ont été qualifiés de « droits inviolables » par la Cour constitutionnelle italienne<sup>80</sup>. Au Japon, la Constitution reconnaît

---

<sup>76</sup> Charte, art. 45 (droit à des mesures financières et sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent).

<sup>77</sup> Charte, art. 46 (droit à des conditions de travail justes et raisonnables).

<sup>78</sup> En raison de sa formulation particulière, l'article 45 mérite peut-être une analyse distincte. V. les remarques de M. le juge Robert, dissident, dans *Gosselin (C.A.)*, pp. 1100-1101.

<sup>79</sup> *Schacter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, p. 709 (M. le Juge en chef Lamer). V. dans le même sens l'observation suivante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU : « Il est parfois affirmé que les questions d'allocation de ressources sont du ressort des autorités politiques et non des tribunaux. Il faut, bien sûr, respecter les compétences respectives des différentes branches de l'État, mais il y a lieu de reconnaître que, généralement, les tribunaux s'occupent déjà d'un vaste éventail de questions qui ont d'importantes incidences financières » : *Observation générale (n° 9) relative à l'application du Pacte au niveau national*, Doc. N.U., E/1999/22, ¶ 10 (1999).

<sup>80</sup> M.-C. PONTHEAUX, *La reconnaissance des droits non écrits par les cours constitutionnelles italienne et française. Essai sur le pouvoir créateur du juge constitutionnel*, *Economica* (... suite)

certaines droits sociaux dont la Cour suprême a consacré la justiciabilité, du moins lorsque les choix du pouvoir politique – en principe discrétionnaires – nient l'essence de ces droits<sup>81</sup>. En Espagne, la Constitution prévoit que les droits économiques et sociaux ne peuvent en principe être invoqués devant le juge ordinaire que dans le cadre des lois qui les régissent. Cependant, le critère de classification utilisé demeure la nécessité d'une implication financière de l'État et non la finalité sociale et économique du droit concerné<sup>82</sup>. Ainsi, toute atteinte à la liberté syndicale et au droit de grève peut faire l'objet d'une procédure d'inconstitutionnalité. Par ailleurs, et malgré le critère de l'implication financière, le droit au travail (article 35 de la Constitution) et le droit à l'éducation (article 27) sont également dotés d'une justiciabilité directe. Enfin, la Constitution espagnole prévoit que si la loi règle l'exercice des droits économiques et sociaux, elle doit dans tous les cas respecter le contenu essentiel de ces droits<sup>83</sup>. Des formulations similaires, consacrant l'idée d'un noyau essentiel de droits, figurent dans d'autres textes constitutionnels, notamment celui dans la Constitution portugaise<sup>84</sup> et

---

(1994), coll. « Droit public positif », pp. 96 et s. La jurisprudence de la Cour établit, il est vrai, une distinction entre les droits fondamentaux « inconditionnels » et les droits fondamentaux « restrictifs ». Les droits inconditionnels sont ceux qui sont prévus dans la constitution et qui opèrent d'eux-mêmes sans aucune mise en œuvre législative. Les droits restrictifs nécessitent par contre une certaine « infrastructure » pour pouvoir être accomplis. Le droit à la santé est par exemple un droit inconditionnel et applicable dans la mesure où il contient un droit à l'intégrité psychique et physique, mais il s'agit d'un droit restrictif dans la mesure où il représente un droit de participation au système des soins de santé.

Voir : PARLEMENT EUROPÉEN, *Droits sociaux fondamentaux en Europe*, Série « Affaire sociales », SOCI-104, FR-02/2000 ([http://www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/104/chap3\\_fr.htm#2.8](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/104/chap3_fr.htm#2.8)).

<sup>81</sup> Cour suprême, 24 mai 1967 (*Asahi c. Ministre de la Santé et du Bien-être*), 21 *Minshu* 1043 (*obiter*) [application de l'article 25 de la Constitution, garantissant le droit à un niveau de vie minimum]. Voir : H. TANAKA, *The Japanese Legal System. Introductory Cases and Materials*, University of Tokyo Press (1976), pp. 793-804.

<sup>82</sup> P. BON, « Le tribunal constitutionnel espagnol », *Cahiers du Conseil constitutionnel* (n° 2), <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc2/cc2bon.htm>.

<sup>83</sup> Constitution espagnole, art. 53.1 : « Les droits et libertés reconnus au chapitre deuxième du présent Titre s'appliquent aux pouvoirs publics. L'exercice de tels droits et libertés [...] ne peut être régi que par la loi, qui *dans tous les cas devra en respecter le contenu essentiel* » [notre traduction].

<sup>84</sup> Constitution portugaise, article 18 : « Les lois restreignant les droits, libertés et garanties doivent revêtir un caractère général et abstrait et ne peuvent avoir un effet rétroactif *ni diminuer l'étendue et la portée du contenu essentiel des principes constitutionnels* » [notre traduction].

celui des constitutions (post-communistes) de la Hongrie<sup>85</sup> et de la République tchèque<sup>86</sup>.

Tout en reconnaissant que la portée des droits économiques et sociaux est déterminée par la loi, la Charte pourrait ainsi *garantir le contenu essentiel* de ces droits. La notion de « contenu essentiel » peut revêtir un sens très concret en fonction des circonstances<sup>87</sup>, et notamment s'apprécier en lien avec les indications qui sont fournies par les instances internationales compétentes<sup>88</sup>. Cette notion serait par ailleurs susceptible d'être précisée par l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, si des responsabilités précises lui étaient confiées à cet égard.

- Troisièmement, la *préséance des droits économiques et sociaux par rapport à la législation* doit être établie de manière explicite. Comme on le sait, l'article 52 de la Charte<sup>89</sup> limite cette préséance aux 38 premiers articles de la Charte, ce qui inclut le droit à l'égalité garanti à l'article 10 mais exclut les droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48. Il importe

---

<sup>85</sup> Constitution hongroise, article 8(2): « In the Republic of Hungary rules pertaining to fundamental rights and duties shall be determined by statute, which, however, *may not limit the essential contents of any fundamental right* » [traduction].

<sup>86</sup> Constitution de la République tchèque, article 4 (4) de la *Charte des droits fondamentaux*: « In employing the provisions concerning limitations upon the fundamental rights and basic freedoms, *the essence and significance of these rights and freedoms must be preserved.* » [traduction].

<sup>87</sup> V. ainsi l'analyse que fait le juge dissident Robert, dans l'affaire *Gosselin*, du « petit barème » autrefois réservé aux bénéficiaires de l'aide sociale âgés de moins de trente ans : *Gosselin* (C.A.), 1103-1110.

<sup>88</sup> Les « observations générales » du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies représentent une source privilégiée. À ce jour, le Comité a adopté des observations thématiques sur le droit à un logement suffisant (*Observation générale n° 4*, précitée), l'enseignement primaire (*Observation générale n° 11*, Doc. N.U., E/C.12/1999/4 (1999)), le droit à une nourriture suffisante (*Observation générale n° 12*, précitée) et le droit à l'éducation (*Observation générale n° 13*, précitée). Le Comité a aussi adopté des observations portant sur des problématiques particulières, notamment les droits économiques et sociaux des personnes handicapées (*Observation générale n° 5* Doc. N.U., E/1995/22 (1994)), ceux des personnes âgées (*Observation générale n° 6*, Doc. N.U., E/1996/22 (1996)) et les expulsions forcées en matière de logement (*Observation générale n° 7*, Doc. N.U., E/1998/22 (1997)).

<sup>89</sup> « 52. 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 Charte. »

d'assujettir la législation au respect de ces derniers articles. En cas de non-respect du contenu essentiel d'un droit, cette extension de la préséance aux droits économiques et sociaux permettra aux tribunaux, toujours conscients du délicat équilibre à maintenir avec le pouvoir politique en pareille matière<sup>90</sup>, de faire valoir de manière appropriée et adaptée aux circonstances le caractère fondamental de ces derniers. Selon les circonstances, ils pourront, par exemple, annuler une disposition législative<sup>91</sup>, la déclarer inopérante dans un cas précis<sup>92</sup>, constater l'incompatibilité de cette disposition tout en suspendant l'effet de ce jugement pour laisser au législateur le temps de corriger la situation<sup>93</sup>, voire constater l'incompatibilité sans pour autant ordonner l'annulation ni une période de suspension, compte tenu de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions<sup>94</sup>.

- Enfin, si l'on veut éviter qu'une préséance soudaine des droits économiques et sociaux par rapport à la législation ne déstabilise l'ordre juridique, remettant en question de manière précipitée de larges pans de la politique sociale québécoise, certaines formules doivent être envisagées. La formule d'une *préséance étalée dans le temps* a déjà été utilisée dans le contexte de la Charte. À l'origine, la préséance des dispositions de la Charte ne profitait en effet qu'aux articles 9 à 38, et ne valait que pour la législation postérieure à l'entrée en vigueur de la Charte. Au début des années 80, l'Assemblée nationale étendit cette préséance aux libertés et droits fondamentaux (articles 1 à 8 de la Charte)<sup>95</sup>. Cette extension de la préséance se fit cependant de manière progressive, de manière à permettre au gouvernement de vérifier la conformité de la législation existante à la Charte. Les articles 1 à 8 reçurent donc la préséance sur la législation *postérieure* dès le 1<sup>er</sup> octobre 1983, mais l'ensemble des articles 1 à 38 ne vit sa supériorité par rapport aux lois *antérieures* entrer en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Ce délai donna le temps au gouvernement de revoir l'ensemble de la législation existante, et à l'Assemblée nationale d'adopter ultérieurement une loi omnibus rendant conformes à la Charte les dispositions

---

<sup>90</sup> V. les passages très nuancés du jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Schacter c. Canada*, précitée (pp. 707-715).

<sup>91</sup> V., par analogie, *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

<sup>92</sup> *Lambert (T.D.P.)*, précitée, 738.

<sup>93</sup> *Schacter c. Canada*, précitée.

<sup>94</sup> V. l'opinion dissidente de M. le juge Robert dans l'affaire *Gosselin (C.A.)*, précitée.

<sup>95</sup> *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, c. 61, art. 16.

de plusieurs autres lois<sup>96</sup>. De l'avis de la Commission, si elle était assortie d'une telle entrée en vigueur progressive, la préséance des droits économiques et sociaux n'aurait pas pour effet de perturber l'ordre juridique et devrait même influencer positivement la préparation du plan d'action gouvernemental prévu par le Projet de loi n° 112.

En conséquence :

La Commission recommande que les droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48 de la Charte des droits et libertés de la personne soient renforcés en fonction des quatre axes suivants :

- retrait, dans chacun des articles concernés, des mentions relatives à la loi;
- ajout, au début du chapitre consacré aux droits économiques et sociaux, d'une disposition prévoyant que la portée des droits concernés est déterminée par la loi, mais que celle-ci ne peut porter atteinte à leur contenu essentiel;
- extension aux droits économiques et sociaux de la préséance sur la législation, prévue par l'article 52 de la Charte;
- entrée en vigueur graduelle de ladite préséance, limitée dans un premier temps aux lois postérieures puis étendue aux lois existantes.

## CONCLUSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se réjouit de voir l'Assemblée nationale du Québec saisie d'un projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Selon elle, le Projet de loi n° 112 traduit

---

<sup>96</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1986, c. 95.

de manière originale et novatrice une volonté d'intégrer dans un tout cohérent l'ensemble des programmes et des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Commission salue cette volonté, qui lui semble pleinement compatible avec les droits économiques et sociaux reconnus par la Charte, ainsi qu'avec l'interdiction de la discrimination fondée, en particulier, sur la condition sociale. Cependant, l'arbre devra être jugé à ses fruits, c'est-à-dire lorsque seront connus le plan d'action gouvernemental de même que les ressources administratives et financières prévues pour la mise en œuvre de celui-ci.

La Commission a voulu attirer ici l'attention des parlementaires sur le fait que la lutte contre la pauvreté ne doit pas être dissociée des droits reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Tout en prenant acte de la création projetée de deux organismes ayant des responsabilités précises dans la mise en œuvre de la nouvelle loi, la Commission entend continuer à exercer avec la même vigilance – compte tenu des ressources qui devront lui être allouées à cette fin – les responsabilités découlant de l'existence de ce lien entre pauvreté et non-respect des droits. Compte tenu de ce lien, la Commission a recommandé que le préambule du Projet de loi n° 112 situe celui-ci dans la perspective des droits économiques et sociaux reconnus par la Charte, de même que celle de l'interdiction de la discrimination fondée sur la condition sociale. La Commission a formulé trois autres recommandations visant à bonifier les dispositions du Projet de loi n° 112 : la première, pour que la définition de la pauvreté proposée par le projet de loi soit la même que celle proposée par les instances des Nations Unies compétentes en matière de droits et libertés; la seconde, pour que les échéanciers et modalités de réalisation des objectifs du plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté soient déterminés en tenant compte de l'ensemble des ressources qui peuvent être mobilisées par les



autorités publiques, de même que de la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation des groupes vulnérables; la troisième, pour que l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale puisse alimenter le débat public sur les indicateurs de pauvreté en rendant publics les indicateurs qu'il propose au ministre.

En ce qui concerne la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission donne son entier appui à la perspective systémique qui semble avoir été retenue pour l'élaboration de cette stratégie. La Commission estime cependant que le caractère systémique des actions envisagées dans le cadre de cette stratégie doit mieux se refléter dans l'énonciation des finalités de celle-ci; elle a formulé une recommandation expresse en ce sens. La Commission recommande également – dans la foulée de ses recommandations relatives au préambule et à la définition de la pauvreté – qu'il soit prévu que la Stratégie nationale doive viser à permettre à tous et chacun l'exercice des droits garantis par la Charte. Par ailleurs, la Commission se réjouit de voir que des aspects importants de la Stratégie nationale ne sont pas ignorés par le projet de loi, notamment la réduction des inégalités, le logement, la participation citoyenne, la responsabilité des entreprises et la constance ainsi que la cohérence des actions. Elle déplore cependant que les services de justice ne figurent pas parmi ceux dont l'accessibilité doit être visée selon le projet de loi. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, la Commission souligne que l'inclusion des personnes handicapées parmi les groupes bénéficiant des programmes d'accès à l'égalité dans les organismes publics est d'autant plus urgente qu'une loi adoptée récemment par l'Assemblée nationale est actuellement en début d'application dans ce secteur.

La Commission estime que son analyse du Projet de loi n° 112 n'aurait pas été complète sans un examen de la portée juridique des droits économiques et sociaux garantis par la Charte. Un consensus se dégage en faveur du renforcement de ces droits, trop souvent considérés comme les parents pauvres de la Charte. La Commission partage cette analyse. Selon elle, le dépôt d'un projet de loi visant à lutter contre la pauvreté fournit une occasion unique de réaffirmer le caractère spécifique de la Charte, en renforçant le dispositif juridique de protection des droits économiques et sociaux. À cet égard, et comme complément des dispositions du Projet de loi n° 112, la Commission prône le renforcement des droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 et 48 de la Charte, d'une manière qui respecte mieux le caractère quasi constitutionnel de celle-ci, tout en tenant compte des contraintes qui influent nécessairement sur la mise en œuvre de ces droits.

## RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

*La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé dans ce mémoire :*

1. l'insertion, dans le préambule du Projet de loi n° 112, d'un considérant rappelant que la Charte des droits et libertés de la personne reconnaît les droits économiques et sociaux et interdit la discrimination fondée sur la condition sociale;
2. que l'article 2 du projet de loi reprenne intégralement la définition de la pauvreté proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies;
3. que le deuxième alinéa de l'article 4 du projet de loi soit modifié, selon les indications fournies par la Commission, de façon à préserver le caractère systémique des actions envisagées dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à assurer leur application aux plus démunis;
4. l'ajout, d'un 4<sup>e</sup> paragraphe à l'article 5, énonçant que la Stratégie nationale de lutte à la pauvreté vise à permettre à tous les citoyens d'exercer, en pleine égalité, l'ensemble des droits qui sont reconnus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*;
5. que les services de justice figurent parmi ceux dont l'accessibilité doit être visée selon le paragraphe 3° de l'article 8 du projet de loi;
6. comme mesure immédiate d'application de l'article 9 (3°) du projet de loi, que la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics reconnaisse les personnes handicapées comme groupe cible des programmes d'accès à l'égalité prévus par cette loi;
7. que l'article 15 du projet de loi prévoie l'obligation de tenir compte, outre les facteurs déjà énoncés, de l'ensemble des ressources pouvant être mobilisées par les autorités publiques dans la lutte contre la pauvreté et

l'exclusion sociale, ainsi que de la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation des groupes les plus vulnérables de la société;

8. que l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale soit tenu de rendre publics les indicateurs qu'il propose au ministre après les avoir transmis à celui-ci;
9. que les droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48 de la Charte des droits et libertés de la personne soient renforcés en fonction des quatre axes suivants :
  - retrait, dans chacun des articles concernés, des mentions relatives à la loi;
  - ajout, au début du chapitre consacré aux droits économiques et sociaux, d'une disposition prévoyant que la portée des droits concernés est déterminée par la loi, mais que celle-ci ne peut porter atteinte à leur contenu essentiel;
  - extension aux droits économiques et sociaux de la préséance sur la législation, prévue par l'article 52 de la Charte;
  - entrée en vigueur graduelle de ladite préséance, limitée dans un premier temps aux lois postérieures puis étendue aux lois existantes.